

# De organisatie van het ontwikkelingsbeleid

Sinds jaar en dag wordt in Nederland 1,5% van het netto nationale inkomen uitgetrokken voor ontwikkelingssamenwerking, wat resulteert in een relatief constante hulpstroom van 1% van het bruto nationaal produkt. Het is betrekkelijk onduidelijk wat het effect van deze inspanning is. De vraag of hulpverlening echt helpt moet nog fundamenteel aan de orde komen. Wel is de laatste jaren hard gewerkt aan het verbeteren van de organisatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Op dit aspect wordt hier nader ingegaan.

MR. J.J.A.M. VAN GENNIP\*

## Inleiding

De organisatie van de ontwikkelingshulp ligt sinds jaar en dag onder de handicap van het voorlopige, het voorbijgaande. Wie echter naar de ontwikkeling van Afrika kijkt, maar ook naar de duale sociaal-economische situaties in bij voorbeeld Azië, weet dat ontwikkelingssamenwerking een taak zal zijn van zeker nog een generatie. Een generatie waarin het draagvlak voor internationale solidariteit overeind moet blijven. De traditionele pijlers van dit draagvlak staan echter soms bloot aan corrosie. Om die corrosie tegen te gaan is een voortdurende kritische bezinning op het gevoerde ontwikkelingsbeleid onmisbaar. Wil er op den duur nog sprake zijn van een aansprekend en kwalitatief verantwoord ontwikkelingsbeleid, dan zullen degenen die in Nederland echt gekwalificeerd zijn om het debat te voeren over wat het betekent met hulp gelden te interveniëren in vreemde sociale en economische processen, dat debat ook moeten durven voeren. Dat debat moet hoogwaardig zijn, het moet onafhankelijk zijn, waar nodig kritisch ten aanzien van degene uit wiens hand men eet en het moet relevant zijn, dat wil zeggen ingaan op de vraagstellingen waarvoor het beleid en operationalisering ervan vandaag staan.

Dit debat betreft in de allereerste plaats de kwaliteit van de hulp. Over de vermoeidheid heen, over de concurrentiestelling ook ten aanzien van andere overheidsbezuinigingen heen, staat toch centraal de vraag naar de kwaliteit van de hulp. Het is een volwassen vraag geworden, want gelukkig kleeft aan de ontwikkelingshulp niet meer de glans of de geur van de gouden bedden. Daarenboven: hulpverlening in en ten behoeve van de Nederlandse economie, ten gunste van werkgelegenheidsbehoud of streekontwikkeling, heeft de critici van de ontwikkelingshulp relativiteitszin moeten bijbrengen. Ik mag dat zeggen in een land waar medische faculteiten geopend werden op een moment dat de verzadigingsgraad voor artsen zich al aankondigde, scholen van minder dan twee decennia oud bij de vleet worden gesloten en Bogaers-woningen worden gesloopt.

Het kwaliteitsdebat – helpt hulp? – is eigenlijk nog maar nauwelijks begonnen. Waar we tot nu toe in Nederland vooral mee bezig zijn geweest is het beheersbaarheidsdebat. Ook in deze bijdrage zal ik mij in hoofdzaak tot organisatorische aspecten van het ontwikkelingsbeleid beperken, wel beseffend dat er meer is dat moet worden gezegd. Maar ook in de overtuiging dat een goede organisatie voor het waarborgen van de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid een *conditio sine qua non* is.

## Beheersbaarheid

Er is op het terrein van het ontwikkelingsbeleid in de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen genomen om de beheersbaarheid te vergroten.

In de eerste plaats is er de beperkingsoperatie geweest, normaliter *herijkingsoperatie* genoemd. Wie de dagelijkse getuige is van de druk om het aantal landen waar we echt zaken mee doen – dat zijn er nu zo'n twintig – uit te breiden, realiseert zich dat het effect van deze beperkingsoperatie groot is geweest en essentieel voor de hanteerbaarheid van de hulp. Het is een beperking overigens met ook grote nadelen, want wie het hoogste rendement op zijn investering wil halen heeft graag een ruim veld en niet een begrensde terrein voor zich.

Een zelfde dilemma doet zich voor binnen de landen. In dit verband is de formulering van de *landenbeleidsdocumenten* een belangrijke stap voorwaarts in het proces van toenemende voorspelbaarheid en continuïteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Een uitstekend instrument ook voor het gesprek met de regering van betrokken landen, de Nederlandse geïnteresseerden en ook de multilaterale instellingen. Van de andere kant is een bureaucratie

\* Plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking. Dit artikel is een verkorte versie van een rede die door de auteur is uitgesproken ter gelegenheid van het terugtrekken van prof. dr. L.B.M. Mennes als directeur van het Nederlands Economisch Instituut, op 7 oktober 1988.

sche hantering van deze landenbeleidsplannen ook een frustratie voor het benutten van net die gouden kans waar Nederlands sterkte-aanbod en vooral de behoefte van het betrokken land bij elkaar komen, maar juist buiten de gekozen regio's of sectoren.

Een derde zeer belangrijke verworvenheid is die van de *financiële beheersbaarheid*: in het Nederlandse comptabele bestel is wat de ontwikkelingshulp betreft gekozen voor het moeilijkste systeem dat men zich kan indenken. De opgave om zonder verlies van kwaliteit per jaar en per land uitgavennormen te halen, op de zwaarste straffe die een bureaucraat kan treffen, namelijk het terugvloeien van de beschikbaar gestelde gelden naar de algemene middelen, suggereert een sturend vermogen van een departement in de tijd en op afstand dat in weinig andere donorlanden wordt geloofd. De meeste donorlanden werken op committeerbasis, zeker wat de grote projecten betreft, hetgeen vooral het voordeel heeft dat door bezoekende ministers in ontvangende landen en op internationale conferenties goede sier kan worden gemaakt met de aankondiging van grote bedragen, niet zelden op verschillende plaatsen herhaald omdat de uitputting van eerdere toezeggingen niet volgens plan verliep. Het Nederlandse systeem, dat werkt op basis van kasplafonds, heeft in ieder geval het voordeel dat een constante middenstroom naar de derde wereld wordt gegarandeerd, ter grootte van ca. 1% van ons bruto nationaal produkt. Het systeem heeft ook het voordeel dat naar de Nederlandse publieke opinie toe het bewijs kan worden geleverd dat hulp nodig is, dat absorptiecapaciteit aanwezig is. De maatregelen die in de afgelopen twee jaren genomen zijn, op het terrein van de financiële administratie, op het terrein van herallocatie, tijdig bestedingsoverleg en, last but not least, het aanleggen van een reservoir van potentiële nieuwe projecten, kunnen in ieder geval een eind maken aan de mythe dat de landen het geld niet aankunnen, dat wij het niet kunnen besteden, en dat wij kruiwagens nodig hebben om het dan maar leeg te storten bij de Wereldbank of andere multilaterale instellingen.

Het is integendeel juist een kwaliteitsbevorderende maatregel geweest om nauw *met de Wereldbank samen te werken*. Dit vanuit de overtuiging dat de identificatie- en begeleidingscapaciteit van die bank voor ons buitengewoon bruikbaar zijn en dat het überhaupt goed is als de inspanningen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Dit is weloverwogen beleid van de minister, en tegen de sceptici in, die het akkoord met de Wereldbank over co-financiering al dood verklaarden voor het geboren was, kan nu geconstateerd worden dat via deze rivier nu al elfhonderd miljoen gulden gestroomd is, niet zelden via een aparte pijpleiding in de vorm van parallelle co-financiering. Onze co-financiering is geen abandonnering. Wel rust op ons de plicht, en in het bijzonder op de ter zake kundige wetenschappelijke instituten, om de gedragingen van de multilaterale instellingen te volgen en argumenten aan te dragen die in de dialoog met de instellingen, en niet in de absolute afwijzing ervan, gehanteerd kunnen worden. Mede dank zij die dialoog is de Wereldbank van nu in ieder geval niet meer de Wereldbank van tien jaar geleden.

Naast donorcoördinatie is ook gewerkt aan betere beheersbaarheid bij de eigen goedkeurings- en uitvoeringsprocedures. De rol van de *landenbureaus* wordt steeds sterker geaccentueerd. Als bewakers van het landenbeleid, zoals neergelegd in de landenbeleidsplannen, voor alle sectoren, zijn zij steeds duidelijker het 'focal point' voor alle ontwikkelingshulpactiviteiten. In die zin is in de afgelopen jaren een majeure operatie doorgevoerd om in ieder geval ter zake van de programmalanden een te grote spreiding en versplintering tegen te gaan. Maar terzelfder tijd zijn beslissingsbevoegdheden geplafonneerd en op een hoger niveau getild, culminerend in het besluit nu een jaar geleden om een *centrale projectencommissie* in te stellen,

niet om het werk nog eens over te doen, maar juist om die transparantie, objectiviteit en waar mogelijk eenheid van beleid te garanderen. De projectencommissie heeft een vliegende start gemaakt. Als straks per eind oktober de commissie een jaar heeft gefunctioneerd, zijn er over niet minder dan anderhalf miljard gulden beslissingen, let wel meestal investeringsbeslissingen, genomen.

Wat betreft de uitvoering van die beslissingen is *instructie 18* opgesteld, die verwerving van diensten – de uitbesteding – transparant heeft gemaakt, de uniformiteit heeft bevorderd en zeker het systematische gesprek binnen het departement over de ervaring met consultants en instellingen mogelijk heeft gemaakt. Over de wijze waarop de verwerving van goederen, volgens dezelfde principes, geprofessionaliseerd gaat worden is de discussie in volle gang en er mag verwacht worden dat over niet al te lange tijd ook hier hervormingen zullen worden doorgevoerd.

Hervormingen zijn er ook in het uitvoeringsapparaat van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) op de posten. De identificatiemogelijkheden, maar later ook de begeleiding van projecten, zijn versterkt door het een paar jaar geleden opgerichte instituut van de *sectorspecialisten*. Thans zijn dit voornamelijk nog specialisten op het terrein van plattelandsontwikkeling, vrouwen en ontwikkeling, en een enkeling, te weinig nog, op het terrein van de industriële ontwikkeling. Wellicht echter komt dit instituut voor verdere uitbreiding in aanmerking, zowel naar aantallen als naar soorten.

Als sluitstuk moet zeker nog genoemd worden de herformulering van de *taakstelling van de Inspectie Ontwikkelingsamenwerking te Velde* (IOV). Twee principes daarbij zijn: verbetering van het management van een door anderen, ook landenbureaus, uit te voeren schier eindeloze rij van evaluaties, monitoring-missies, inspecties e.d., en daarnaast vooral onderzoek dat moet uitmonden in verdieping van het inzicht in wat de kwaliteit van onze hulp bepaalt. Het afzonderlijke project blijft van belang, maar wat werkelijk telt zijn de algemene conclusies die verbonden kunnen worden aan onderzoek naar sectoraal gegroepeerde clusters van projecten, zoals de leveranties van rundvee, de financiering van ziekenhuizen en inrichtingen, of uitvoeringsaspecten zoals de uitbesteding van de projecten.

Al met al een hele serie maatregelen in enkele jaren tijd die ertoe moet leiden de ontwikkelingshulp beheersbaar te maken, beheersbaar niet om zich zelfs wille maar uiteraard om een optimale kwaliteit te bereiken. De belangrijkste wijziging echter in dit verband is misschien nog niet genoemd: de beoogde 'culturele' verandering, waarbij DGIS niet meer gezien mag worden als een subsidieverlenende club – sommigen zouden zeggen een 'give away'-instrument – maar als een groep investeerders die de beste kansen die zich aanbieden benutten, niet uit winst oogmerk uiteraard, maar met als criterium een effectieve structurele armoedebestrijding. Non multa sed multum.

Vele maatregelen zijn genomen of staan nog in de steigers, maar hoe staat het met de twee centrale condities die de kwaliteit van de hulp bepalen: enerzijds de kwaliteit, de toegerustheid van het beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende apparaat, het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, en anderzijds die van de groep consultants aan wie die uitvoering is uitbesteed.

---

## Het apparaat

---

Wat zou de ideale ontwikkelingsorganisatie zijn, zowel naar omvang, cultuur als kwaliteit? Professor Soedjadmo is hier in zijn behartenswaardige rede voor de Michigan University over de ontwikkelingsamenwerking in de jaren negentig uitvoerig op ingegaan. Als centrale conditie noemt

hij een grondige kennis van en zelfs verworteling in de landen. Hij vindt het onvoorstelbaar dat ontwikkelingshulp in handen wordt gelegd van mensen die bij voorbeeld de taal niet spreken van het land ten bate waarvan ze die hulp verstrekken, die niet ten minste voor een periode van 6 à 7 jaar een zelfde verantwoordelijkheid dragen en die niet primair geleid worden door de kwaliteitsdoelstelling, maar slechts gespist zijn op het halen van 'omzetten' binnen vastgestelde termijnen.

Zoals bij vrijwel alle beleidsopgaven is aan de orde de vraag hoe vanuit het vertrekpunt van de actuele situatie, binnen de gegeven beperkingen, het beleid op creatieve wijze vorm moet worden gegeven. Die gegeven beperkingen zijn duidelijk: zij zijn verwoord door minister Bukman in zijn aanduiding van de 'ijzeren driehoek': we moeten met minder mensen meer geld beter verwerken. Beperking, omzet en kwaliteit. Geen uitbreiding. De politieke ruimte werd maximaal benut door te voorkomen dat een substantiële inkrimping optrad. En dan de tweede gegevenheid: de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking is geplaatst binnen de geïntegreerde Dienst Buitenlandse Zaken. Dat brengt met zich mee een relatief snelle roulering, een centraal personeelsbeleid dat niet alleen de ontwikkelingssamenwerking, maar ook de andere taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet bedienen, een recruterings- en carrièrebeleid tot slot dat er in ieder geval op gericht is dat de departementsleiding kan beschikken over een betrekkelijk groot aantal personen dat voor uiteenlopende taken inzetbaar is.

Deze twee duidelijke randvoorwaarden – geen uitbreiding en een functioneren binnen het geïntegreerde Ministerie van Buitenlandse Zaken – vormen mijns inziens op dit moment de centrale uitdaging bij de kwaliteitsvraag naar de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking. Het moeilijkst heb ik het nog met de problematiek van de omvang. Er is een minimale opzet nodig binnen het eigen huis om de minister zijn verantwoordelijkheden te kunnen laten dragen. Wat de omvang van het apparaat betreft, hebben wij in Nederland de conclusies van het bureau Berenschot uit juni 1986 dat een uitbreiding van het bestaande apparaat met ca. 40 mensen als noodzakelijk kwalificeert. Niets wijst erop dat in kwalitatieve of kwantitatieve zin de behoefte aan menskracht bij DGIS zou zijn afgenomen. Men kan van mij niet verwachten dat ik de kritische benadering van Berenschot ter zake naast me neerleg. Desalniettemin, en hier komen de consultants en wetenschappelijke instituten weer op het toneel, is er waarschijnlijk iets, zo niet veel te bereiken in een systematisering van de inschakeling van deze instellingen, niet alleen bij de uitvoering van het beleid maar ook bij de voorbereiding en voeding.

Ik wil niet verhullen dat er op dit punt bij mij twijfel leeft of het wel zo gelukkig is dat alle Nederlandse instituten zich zowel op de uitvoeringsmarkt als op de adviseringsmarkt bewegen. Er wordt momenteel binnen het departement de zogenaamde Nimbus-discussie gevoerd, de discussie over de vraag of enkele gekwalificeerde professionele instellingen systematisch, op meerjarige basis en vooral in het raam van een duidelijke contractrelatie kunnen worden ingeschakeld voor de advisering met betrekking tot sectoren en misschien ook landen. De uitbesteding van een deel van de voorbereiding van de landenbeleidsdocumenten is hier een voorbeeld van.

Misschien gaat het nog verder: misschien kan een netwerk gevormd worden van instellingen die het departement behulpzaam zijn bij de algemenere beleidsvoorbereiding, zoals de wenselijkheid en de effecten van programmahulp versus projecthulp, de interventies, de ondersteuning van een beleid ter bevordering van voedselproductie en voedselzekerheid, de milieuproblematiek. Het nieuwe in deze discussie is niet de vraag naar het advies, maar aan de ene kant naar een gegarandeerd en systematisch opdrachten-

volume van de zijde van DGIS en aan de andere kant naar de inrichtings- en toezichtseisen die DGIS bij zo'n meerjarige en systematische vertrouwensrelatie mag stellen. Ik denk dat dit ook tegemoetkomt aan één van de centrale beleidsdoelstellingen van deze regering, namelijk om bij het ontwikkelingsbeleid veel meer de samenleving en de expertise die in Nederland aanwezig is, in te schakelen. Voor DGIS heeft het bovendien het voordeel dat niet alleen de uitvoering maar ook de voorbereiding van het ontwikkelingsbeleid transparanter en eenduidiger wordt.

Komt op deze wijze misschien een zekere capaciteitsvergroting tot stand, de winst moet primair gezocht worden in kwaliteitsversterking. Het is echter een volstrekte illusie te menen dat de creatie van een Nimbus-structuur van vaste adviesinstanties rondom het departement de professionaliteit, de kwaliteit en de continuïteit van het eigen apparaat zou kunnen vervangen. Integendeel, wil de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar kunnen blijven maken, dan moet zijn sturend vermogen zeker ten aanzien van de inschakeling van adviseurs, zeker ten aanzien van instellingen die een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding zouden vervullen en bij de beleidscontrole, volop overeind blijven. Anders verzeilen we in de situatie dat we onder het mom van een directe ministeriële verantwoordelijkheid en derhalve afwijzing van een agency, straks met acht à tien volstrekt oncontroleerbare agencies te maken hebben, die elk met een eigen agenda met het ontwikkelingsbeleid op stap gaan.

---

## De uitbesteding

---

Uitbesteding wordt wel gezien als een uitweg uit de beperkingen die integratie en afslanking ons opleggen. Ik sprak over de uitbesteding van beleidsvoorbereiding en beleidscontrole, maar het begrip uitbesteding wordt veel meer gebruikt in relatie met de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid, uitvoering van de projecten met name. Uitbesteding is de uitweg geweest aan de andere kant van de cyclus voor een beperkt en snel muterend apparaat. Sedert enkele jaren is beleidsvoorschrift: geen projecten meer in eigen beheer, tenzij bij wijze van hoge uitzondering; de regel is alles de deur uit, bij voorkeur naar de particuliere sector. De overwegingen waren bekend: werklastverlichting, meer inschakeling van de mogelijkheden van de Nederlandse maatschappij en vooral kwaliteitsverbetering doordat de uitvoering van de projecten niet in handen gelegd zou worden van een aantal individuen, maar van gespecialiseerde consultancy-bureaus en ontwikkelingsinstellingen met ruime voorzieningen voor backstopping.

Het is bekend dat de radicaliteit van dit uitbestedingsbeleid de laatste jaren voorwerp van kritiek is geweest: hoe kan men in de ontwikkelingssamenwerking nu in 's hemelsnaam de formule toepassen uit de aannemerij waarbij een bepaald produkt binnen een bepaalde tijd tegen een bepaalde prijs moet worden opgeleverd, een fysieke prestatie moet worden verricht? Hoe kan men die formule toepassen op sociale processen, op programma's waarin participatie en mobilisering een rol spelen, op mentaliteitsverandering en hoogwaardige dienstverlening? Hoe kan nu een commerciële instelling een valabele gesprekspartner zijn voor gouvernementele instanties als het gaat om streekontwikkeling, planning, het gezamenlijk uitvoeren van beleidsmaatregelen?

Er staat nogal wat op het spel. Wellicht het centrale element in de discussie over 'wel of geen agency' is de vraag of het inderdaad mogelijk is tot een verregaande uitbesteding van de ontwikkelingsactiviteiten te komen. Het profiel van het apparaat dat ik u straks schilderde, is dat van een sturend mechanisme, niet van een uitvoerend. Het departement

tement heeft zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van deze centrale beleidsbeslissing inzake het uitbestedingsbeleid niet willen ontlopen. Eén van de eerste taken waarvoor het vernieuwde IOV, de Inspectie, zich gesteld heeft is het onderzoek naar de waarde van dit uitbestedingsbeleid, naar de vraag of het inderdaad die werklastverlichting heeft opgeleverd, die vermaatschappelijking bevordert en vooral die kwaliteitsverbetering tot stand heeft gebracht die ervan verwacht werd. Het onderzoek is inmiddels afgerond en het conceptrapport voor intern gebruik is gereed.

Wat de werklastverlichting betreft, is het in ieder geval niet zo dat zonder meer vaststaat dat uitbesteding tot aanzienlijke vermindering van werk heeft geleid. Wel verschuiving: minder financieel-administratief werk op ambassades, meer beleidsmatig en beleidsvoorbereidend werk op de landeneenheden en een zwaarder beroep op de deskundigheid en continuïteit van het apparaat. Maar er wordt een duidelijk vraagteken gesteld ook bij dat andere uitgangspunt, namelijk inschakeling van het sterkte-aanbod vanuit de Nederlandse samenleving. Niemand zal ook in de komende jaren het beleid ter discussie willen stellen dat daar waar Nederlandse kennis en kunde werkelijk relevant zijn voor de derde wereld, deze ook een kans moeten krijgen. In zoverre ontkent de IOV-studie niet dat het uitbestedingsbeleid het departement dwingt om na te gaan wat het sterkte-aanbod van die Nederlandse samenleving is. De studie stelt echter wel de vraag in hoeverre de tredmolen van projecthulp gekoppeld aan Nederlandse uitvoeringscapaciteit, die tredmolen van de afgelopen twee decennia, niet aan fundamentele herziening toe is.

De laatste kwart eeuw is in ontwikkelingslanden een enorme lokale uitvoeringscapaciteit opgebouwd. Als ergens overigens het begrip differentiatie van toepassing is, dan is het hier. Mali is geen India, maar zelfs voor Mali geldt wat ik bedoel: als géén, ik herhaal géén, van de abiturienten van de zeer goede 'école normale supérieure' in Bamako het afgelopen jaar een betrekking heeft kunnen krijgen, maar het land wel overspoeld wordt met honderden vrijwilligers, consultants en deskundigen, dan kan men zich zelfs in dit land de vraag en de daaruit voortvloeiende irritatie voorstellen waarom zo automatisch projectuitvoering wordt gelijkgesteld met inzet van buitenlandse expertise. Het is niet helemaal verwonderlijk dat er particuliere organisaties in de Sahel zijn, die ten principale voortaan inzet van buitenlandse expertise uitsluiten.

De situatie in India, Pakistan en Indonesië, maar ook in een land als Kenya komt al veel dichterbij ons voorstellingsvermogen over de mogelijkheden, de wenselijkheden en de besparingen bij de inzet van lokale expertise en consultants. Die mogelijkheden worden al helemaal groter als we het wervingsgebied uitstrekken tot regio's of, zoals we dat ook met de verwerving van goederen doen, tot de derde wereld in het algemeen. Die mogelijkheden zijn nog volop aanwezig, want niet allen zijn zo handig als een groep Latijnsamerikaanse experts, die zich eenvoudigweg laten inhuren in het multilaterale systeem om telkens in het buurland de diensten te verrichten en adviezen te geven die eigenlijk in het eigen land nodig zouden zijn.

Waar het in wezen om gaat, is niet de inzet van de hoogwaardige en unieke Nederlandse expertise. Waar het wel, of óók om gaat, is hoe wij dat aanbod van hoogwaardigheid en uniciteit overeind kunnen houden. Dit in het licht van twee nieuwe ontwikkelingen: een verminderde mogelijkheid binnen de bestaande twee-fasenstructuur om assistent-deskundigen te lanceren die al over een brede opleiding en een zekere werkervaring kunnen beschikken en terzelfder tijd de toegenomen vraag van ontwikkelingslanden naar hogere expertise.

Terug naar het IOV-onderzoek. Waar wij mee moeten breken is het patroon van projectuitvoering dat zich gezet heeft in dat kwart eeuw ontwikkelingshulp. Het is het pa-

troon van projectidentificatie door een buitenlandse consultant, een haalbaarheidsstudie uitgevoerd door buitenlanders, de beoordeling primair, zoniet uitsluitend in handen van de donor, uitvoering door een consultant van dat zelfde donorland, monitoring en tot slot evaluatie, inspectie vanuit en door dat buitenland. En in het kader van de groeiende controlecultuur die naar aanleiding van de incidenten met de besteding van overheidsmiddelen heeft plaatsgevonden en die meer dan wat ook de eerder geschetste ondernemersmentaliteit bedreigt, ook dáár nog een boekencontrole door een Nederlandse accountant. En als het dan tijdens die rit ergens misgaat vinden bijstellingsbesprekingen niet in het betrokken land zelf plaats maar in het overleg tussen het hoofdkantoor van het consultantsbureau hier en het departement in Den Haag, uiteraard op basis van verscheidene eerder uitgevoerde korte missies. Het is de 'korte missie'-cultuur, meer dan wat ook, die een signaal is van het feit dat uitvoering, appreciatie van die uitvoering en besluitvorming ter zake nog steeds in het voor ontwikkelingslanden verre buitenland plaatsvindt. Ik denk dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, en die van een aantal andere donoren, staat voor de uitdaging om radicaal met dit patroon te breken in die landen en die situaties waar dat maar enigszins mogelijk is. Primair uiteraard vanuit kosten oogpunt: ik herinner mij uit een vorige verantwoordelijkheid dat de evaluatie van de alfabetiseringscampagne in Nicaragua, een campagne die met enthousiasme ter hand was genomen door groeperingen uit de Nicaraguaanse samenleving, een veelvoud kostte van de uitvoering van het project zelf. Maar het zou ook wel eens zo kunnen zijn dat ondanks de schijn van kwaliteitsverlies door de inzet van soms iets lager ingeschatte lokale expertise, een geforceerde en systematische inschakeling van lokale uitvoeringscapaciteit uiteindelijk kwaliteitsverhogend zou kunnen werken. Het gaat niet alléén om uitvoeringscapaciteit: inzet van die lokale capaciteit zou wel eens sterk verhelderend kunnen werken als we het proces van autochtonisering niet stil zetten bij de uitvoering en daarna weer met Westerse ogen naar het resultaat laten kijken, maar als we ook bij onze monitoring, bij onze evaluatie, bij onze inspectie veel meer gebruik zouden maken van lokale of regionale capaciteit.

Voor de Nederlandse zogenaamde vertrouwensconsultants die als adviseur te hulp worden geroepen bij de uitvoering van het beleid, betekent dit een hele bijzondere uitdaging. Op korte termijn kan die in het eigen vlees snijden, maar voor het overleven van die instellingen is, zoals op zoveel andere terreinen, op den duur intercontinentalisatie een absolute voorwaarde. Voorshands geeft DGIS aan die weg, die intermediaire weg, van inschakeling van lokale expertise via Nederlandse instellingen de voorkeur boven een grootscheepse inventarisatie- en selectieprocedure van lokale consultants. Maar als die intercontinentalisatie van onze adviesbureaus, consultants en wetenschappelijke instellingen niet dát resultaat op enige termijn zou hebben dat correspondeert met de aanbodcapaciteit vanuit die landen zelf, dan zal die directe recrutering ter hand genomen moeten worden.

Ik schetste al de voordelen van de integratie: de mogelijkheid van een zekere mobiliteit, het tegengaan van verstarring en veroudering van apparaten. Ik heb het nog niet gehad over de wrijvingswarmte die bij sommige andere landen zo duidelijk te bespeuren is tussen ambassades en veldkantoren van de agencies. Ik heb het niet gehad over het grote voordeel dat er in het Nederlands systeem geen waterdichte schotten zijn, zoals bij voorbeeld in de Bondsrepubliek tussen betalingsbalans- en programmahulp aan de ene kant en technische hulp aan de andere kant. Het is daarom verre van mij die voordelen van ons systeem weg te gooien. Maar de kwaliteit van de hulpverlening eist een herbezinning op vier essentiële punten:

- hoe kan binnen het eigen departement en op de posten de noodzakelijke technische expertise versterkt worden die het mogelijk moet maken ook specialistische, technische gesprekken over de uitvoering van de projecten te voeren en die het tevens mogelijk maakt dat een aantal van onze beste experts tijdelijk of langer aan het DGIS verbonden blijven?
- hoe krijgen wij binnen die geïntegreerde dienst een bezetting op de opdrachtgevende bureaus en op de posten niet van technische specialisten alleen, maar ook van een groep wat men zou kunnen noemen OS-generalisten die qua opleiding, cultuur en kennis in staat zijn om die drieëneuhalf miljard gulden per jaar echt en op verantwoorde wijze te investeren?
- hoe krijgen wij transparantie in de adviesstructuur zodanig dat rondom het departement een aantal instanties gaat functioneren die in opdracht van en vrijwel uitsluitend zich relaterend aan dat departement gaan werken?
- tot slot hoe gaan we systematisch de uitvoeringscapaciteit binnen de landen zelf benutten en hoe leren wij de kwaliteit van onze investeringen te beoordelen niet door onze ogen, maar door de ogen van hen voor wie die hulp bestemd is?

---

## Slot

---

Zoals ik u al aankondigde, heb ik het eigenlijk niet over de kwaliteit, maar over de beheersbaarheid van de ontwikkelingshulp gehad en over het instrument dat de voorwaarde voor die kwaliteit is. Laat ik er dit nog over zeggen: het grote debat over de kwaliteit van de ontwikkelingshulp – wat echt ontwikkeling máákt, tegen welke kosten en met inspanning van wie – moet grotendeels nog gevoerd wor-

den. Het moet gevoerd worden door ons, maar vooral door de ontvangers van onze hulp.

Daarbij realiseren wij ons ook dat het geven van ontwikkelingshulp bemoeilijkt wordt omdat het interventies zijn in zeer uiteenlopende situaties. Enerzijds zijn er de Mali's en de Burkina Faso's waar de hulp een vangnetfunctie vervult en voorlopig nog niet veel meer dan dat. Anderzijds zijn er de Aziatische landen waar eigenlijk voldoende eigen ontwikkelingspotentieel en financiële middelen aanwezig zijn en waar onze hulp zich in de toekomst zou kunnen beperken tot interventies voor de allerarmsten en voor de niet onmiddellijk rendabele voorzieningen zoals milieubehoud. We weten dat er die differentiatie zal optreden en dat we onze interventie soms ook als signaal willen laten klinken aan jonge democratieën. We moeten ook afscheid nemen van het dominante concept van de afgelopen vijftientig jaar dat de overheid, de staatsginds, allesbeheersende draager van ontwikkeling is. We kennen ook de opvatting dat ontwikkelingsprocessen nu eenmaal onvermijdelijk een enorme marginalisering betekenen van een grote groep van de bevolking. Daartegenover signaleren we dat ook de absolute armen een ontwikkelingscapaciteit hebben die niet gemist kan worden bij de opbouw van de eigen samenleving. Bovendien tekent zich een nieuwe dimensie af van het ontwikkelingsvraagstuk. Was al eerder in het debat, tien à vijftien jaar geleden, de interdependentie naar voren gebracht, waarbij de groei van het bestedingsvermogen van ontwikkelingslanden garantie was voor onze eigen voortgezette economische ontwikkeling, steeds duidelijker gaan we zien dat de ontwikkelingsinspanning naar land en situatie wel gedifferentieerd kan worden, maar dat de probleemstelling van mondiale aard blijft: niet hun armoede, hun ontwikkeling, maar het overleven van *onze* gezamenlijke aarde.

**J.J.A.M. van Gennip**