

Ontwikkelingsbeleid gebaat bij gerandomiseerde experimenten...

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ondergaat wederom een forse verschuiving. Staatssecretaris Knapen reduceert het aantal partnerlanden van 36 tot 15. Bovendien maakt hij een keuze voor vier thema's: voedselzekerheid en water; de rol van de private sector; moedersterfte en reproductieve gezondheid en rechten; en veiligheid en rechtsorde in fragiele staten. De thema's onderwijs en gezondheidszorg hebben geen prioriteit meer. De beleidsveranderingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op aanbevelingen die werden gedaan in het WRR-rapport "Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt" uit 2010. Het rapport is een gedegen studie, met belangwekkende aanbevelingen, zoals het pleidooi voor de ontwikkeling van een eigen professionele ontwikkelingsorganisatie in ontwikkelingslanden "NLaid", in navolging van het Amerikaanse USAID of het Britse UKAID. Deze interessante aanbeveling lijkt vooralsnog weinig steun te krijgen.

De keuze voor de thema's komt voort uit de wens van de huidige regering om meer aandacht te schenken aan groei en zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden en minder aan directe armoedebestrijding. Bovendien heeft Nederland, volgens onze regering, een meerwaarde op de gekozen speerpunten. De onderliggende analyse is echter wetenschappelijk niet valide. Een probleem bij discussies over de effectiviteit van ontwikkelingshulp, en de keuze voor bepaalde thema's, is dat wetenschappelijke studies uit het verleden ons weinig verder brengen. Er zijn honderden studies, van wisselende kwaliteit, en met zeer uiteenlopende conclusies. Hierdoor kan er door voor- en tegenstanders van hulp selectief worden gewinkeld, ook door elke nieuwe minister of staatssecretaris van ontwikkelingszaken.

Naar mijn mening moet de mate waarin het ontwikkelingsbeleid werkelijk leidt tot armoedevermindering in ontwikkelingslanden leidend zijn in de keuze van de thema's, en de ontwikkelingsprogramma's. Om hier iets zinnigs over te zeggen is een andere manier van evalueren noodzakelijk. Om verschillende redenen komen veel wetenschappelijke studies niet tot een eenduidig oordeel. Economen zijn simpelweg niet in staat om het verband tussen hulp en economische ontwikkeling te ontrafelen. Wat betekent een eventuele negatieve correlatie tussen hulp en economische groei? Het kan betekenen dat hulp een remmende invloed heeft op groei, maar ook dat hulp vooral naar de armste landen gaat. Een zelfde redenering gaat op voor ontwikkelingsprojecten op microniveau. Een goede evaluatie van de effectiviteit van een ontwikkelingsproject vereist dat mensen die profiteren van het project vergelijkbaar zijn met mensen die hiervoor niet in aanmerking komen. Gelukkig leren we steeds meer over wat werkt en wat niet werkt. Dit komt omdat onderzoekers in toenemende mate hulp op een

experimentele manier benaderen – analoog aan laboratoriumexperimenten voor het testen van medicijnen. Hiermee kunnen effecten van hulp op een transparante manier worden gemeten, zodat beleidsmakers betere afwegingen kunnen maken. Zo heeft recent onderzoek in Kenia, dat gebruikmaakt van gerandomiseerde experimenten, overtuigend aangetoond dat het vrij verstrekken van ontwormingsmiddelen uitermate effectief is. Het leidt tot een verbeterde gezondheid en het bevordert dat kinderen langer op school blijven. De onderzoekers verdeelden 75 basisscholen *random* in behandel- en controlegroepen. Scholieren in de behandelgroep kregen vanaf 1998 tot 2000 gratis ontwormingsmiddelen, terwijl scholieren uit de controlegroepen in eerste instantie niets kregen. De onderzoekers herverdeelden de scholen in 2001 nogmaals, wederom *random*. Ouders van scholieren op een deel van de scholen moesten nu een klein bedrag voor het ontwormingsmiddel betalen, terwijl op de andere scholen het ontwormingsmiddel gratis werd verstrekt. Op deze wijze konden de onderzoekers testen wat het effect van het ontwormingsmiddel is, en of een minimale prijs voor ontwormingsmiddelen van invloed is op het gebruik van ontwormingsmiddelen (Baird *et al.*, 2011). Gerandomiseerde experimenten bieden een geschikte methodologie voor een valide evaluatie. Daarom pleit ik voor een veel groter gebruik van gerandomiseerde experimenten bij de invulling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Natuurlijk realiseer ik me dat niet alle ontwikkelingsprogramma's en ontwikkelingsprojecten kunnen worden onderworpen aan een gerandomiseerde evaluatie. Tegelijkertijd kan deze methodologie wel gebruikt worden bij een breed scala van ontwikkelingsprogramma's, vooral wanneer deze zich nog in de beginfase bevinden. Een eerste stap zou zijn om alle nieuwe ontwikkelingsprogramma's, voordat ze grootschalig worden uitgezet, te onderwerpen aan een kleinschalig gerandomiseerd veldexperiment. Dit vereist veel meer aandacht voor zogenaamde *prospective evaluations*, waarbij de evaluatie vanaf de start een integraal onderdeel uitmaakt van het ontwikkelingsprogramma. Een dergelijke strategie zal een groot effect hebben op onze kennis over de effectiviteit van ontwikkelingsprogramma's. Het huidige ontwikkelingsbeleid is, evenals dat van voorgaande kabinetten, te veel gebaseerd op ficties. Met gerandomiseerde experimenten kunnen we beleid baseren op feiten.

LITERATUUR

Baird, S., J. Hamory Hicks, M. Kremer en E. Miguel (2011) *Worms at work: long-run impacts of child health gains*. Publicatie op www.poverty-action.org, maart.



ROBERT LENSINK
Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de Wageningen Universiteit



INGRID DE CALUWÉ
Tweede Kamerlid bij de VVD

...Het resultaat telt.

De VVD kiest voor een modernisering van de ontwikkelingssamenwerking (OS). Daarbij horen concrete en meetbare doelen. De studie van Robert Lensink biedt aanknopingspunten om beleidsdoelstellingen beter te meten. Dat is bemoedigend, maar professor Lensink neemt echter te snel stelling tegen het WRR-rapport. Evenals de studie van Robert Lensink, biedt het rapport wel degelijk aanknopingspunten om de miljarden euro's aan belastinggeld die we uitgeven aan OS, nuttiger te besteden.

Modernisering zoals voorgesteld door WRR

Nederland behoort nog altijd tot een van de grootste donorlanden ter wereld. Slechts vier andere landen in de wereld besteden 0,7 procent van het bruto nationaal product aan OS. Dit heeft alleen zin als het geld goed besteed wordt. De WRR pleitte in 2010 voor een modernisering van het OS-beleid en gaf duidelijk aan dat het jarenlang gehanteerde, klassieke ontwikkelingsbeleid bitter weinig vruchten heeft afgeworpen. Het aantal partnerlanden diende te worden teruggebracht tot tien. Met die landen moet volgens de WRR een langdurige relatie worden aangegaan, gebaseerd op sectoren waar Nederland toegevoegde waarde kan leveren. De raad noemt bijvoorbeeld landbouw en water. Maar er zijn uiteraard ook andere sectoren denkbaar. Een belangrijk deel van de WRR-aanbevelingen is inmiddels overgenomen. Zo zijn er nu vijftien partnerlanden waarmee een langdurige relatie wordt aangegaan, in plaats van de eerdere 33. De nadruk is meer komen te liggen op ontwikkeling, in plaats van op het verbeteren van de leefomstandigheden op korte termijn. En echte ontwikkeling komt pas van de grond als de private sector zich ontwikkelt. Juist daarin kan het Nederlandse bedrijfsleven van grote toegevoegde waarde zijn. Duurzame handelsrelaties, gebaseerd op een zich ontwikkelende private sector. Dat moet het uitgangspunt zijn van OS. En juist hier slaat het WRR-rapport de spijker op zijn kop. De redenering van professor Lensink dat er te gemakkelijk selectief geshopt kan worden binnen het onderzoeksveld van ontwikkelingssamenwerking is ongetwijfeld waar. Binnen de gamma-wetenschappen is het gebied van OS daarin ook niet uniek. Maar dat ontkracht niet dat landen zich pas echt ontwikkelen als de private sector zich ontwikkelt. Opkomende markten zijn hiervoor het levende bewijs. Ook weerlegt het niet de logica dat het toeleggen op wat Nederland specifiek aan benodigde expertise in huis heeft, een win-winsituatie oplevert voor zowel Nederland als het donorland. De WRR staat overigens niet alleen in de conclusie dat het OS-beleid gemoderniseerd moet worden. Oud VVD-Kamerlid Arend Jan Boekestijn beschrijft in zijn boek "De prijs van een

slecht geweten" zeer treffend dat het ontwikkelingsbeleid zoals we dat kenden was gebaseerd op de assumptie van de armoede-theorie. Arme landen zijn arm omdat rijke landen in "de kern" arme landen in "de periferie" nodig hebben. Dat kan volgens de oude inzichten alleen worden opgelost als er geld wordt overgemaakt van rijke naar arme landen. Onzin, weten we nu. China, India en Brazilië, maar ook Afrikaanse landen als Ghana, ontstijgen de armoede door te kiezen voor economische ontwikkeling. De private sector in de landen is versterkt en zaken als recht op eigendom zijn beter verankerd. Alleen een sterker ontwikkelde private sector leidt tot echte ontwikkeling. Een duidelijk pleidooi voor de betrokkenheid van het Nederlands bedrijfsleven bij de OS.

Beleid moet meetbaar zijn

Op 23 en 24 november is in de Tweede Kamer de begroting voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingszaken 2012 behandeld. De VVD heeft daarin gepleit voor een verdere modernisering van de OS. Naast een actieve betrokkenheid van de private sector en het terugbrengen van het aantal donorlanden heeft de VVD ook gepleit voor meer meetbaar beleid. De beleidsdoelstellingen van de Nederlandse regering in ontwikkelingslanden moeten concreet en meetbaar zijn. Doelen als "de honger in de wereld met de helft terugbrengen", klinken mooi, maar wanneer ze niet specifiek worden uitgewerkt in concrete beleidsinspanningen, blijven het loze kreten. De honger is inmiddels vooral verminderd doordat China en India een turbulente economische groei doormaken. En zelfs in deze landen lijden nog veel mensen honger. Welk deel van de vooruitgang gerealiseerd wordt door het beleid van de Nederlandse regering met betrekking tot OS, is dus volstrekt onzeker. Professor Lensink pleit ook voor beter meetbaar beleid. Hij stelt voor alle nieuwe ontwikkelingsprogramma's te onderwerpen aan een kleinschalig georganiseerd veldexperiment. Evaluatie dient volgens Lensink integraal onderdeel uit te maken van het ontwikkelingsprogramma. Een dergelijk voorstel kan op de warme steun van de VVD rekenen. Beleidsdoelstellingen dienen vooraf concreet en achteraf meetbaar te zijn. Alleen zo kan een cultuuromslag plaatsvinden. Het belang van de integratie van betrouwbare beleidsevaluatie in de beleidscyclus is voor de VVD onomstreden. Maar het ontkent geenszins de overdaad aan bewijs dat OS in een jaren-zeventigstijl heeft afgedaan. Donorland Tanzania heeft dertig jaar lang steun gekregen van Nederland. Helaas moeten we constateren dat het Tanzania weinig vooruitgang heeft gebracht. Het WRR-rapport, en diverse andere publicaties, onderschrijven dit. Dat is geen selectief shoppen, zoals Lensink suggereert, maar de feiten onder ogen durven zien.