



## Van kwantiteit naar kwaliteit

**Auteur(s):**

Ruyter van Steveninck, M.A. de

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4168, pagina 709, 25 september 1998

**Rubriek:**

Van de redactie

**Trefwoord(en):**

ontwikkelingseconomie

**De nieuwe minister van ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens, heeft gezegd dat zij voortaan meer aandacht wil voor de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Een van de maatregelen die zij aankondigde was het terugbrengen van het aantal landen waarmee Nederland een hulprelatie onderhoudt<sup>1</sup>. Haar voorganger Pronk was hier altijd fel tegen gekant, omdat hij graag "in veel landen aanwezig wilde zijn". Het leek er soms op dat Pronk de effectiviteit van de hulp niet zo belangrijk vond als de hoeveelheid ervan, getuige ook zijn uitspraken tijdens de kabinetsformatie over het percentage van het bbp dat de hulp zou moeten uitmaken (0,8 of 0,9).**

Er bestaat grote overeenstemming over welk economisch beleid goed is voor economische groei, zonder dat de vruchten hiervan op al te ongelijke wijze worden verdeeld. De belangrijkste componenten van zo'n beleid zijn: een open handelsregime, geen verstoringen in wisselkoersen en rentevoeten, een lage inflatie (niet hoger dan zo'n 20% op jaarbasis), een gezonde financiële sector, niet alleen aandacht voor de hoeveelheid investeringen maar ook voor de efficiëntie ervan, veel aandacht voor onderwijs, en een brede belastingbasis in combinatie met een niet al te hoge marginale belastingvoet.

Veel minder bekend, daarentegen, is waarom zo weinig landen er in slagen om een dergelijk beleid langere tijd vol te houden. Beleidsmakers in ontwikkelingslanden zijn niet dom, ze begrijpen drommels goed dat de bovengenoemde maatregelen op termijn resultaten afwerpen. Hetzelfde geldt voor veel van de voorwaarden die het IMF stelt in zijn structurele aanpassingsprogramma's. Als het IMF gelijk heeft, en deze programma's goed zijn voor groei, waarom voert de regering van het aanpassende land ze dan niet zelf uit en moet ze 'omgekocht' worden met een lening?

De enige logische verklaring is dat wat voor het land als geheel goed is, niet noodzakelijkerwijs ook voor de machthebbers goed is, of voor degenen van wie zij afhankelijk zijn. Een klassiek voorbeeld hiervan is de in veel arme landen voorkomende 'urban-rural' bias. De stedelijke gebieden zijn veel belangrijker voor politieke steun dan het platteland, zowel in democratieën als in dictaturen. De urbane belangen wegen dus voor de beleidsmakers veel zwaarder dan de rurale belangen. Voedselprijzen, bijvoorbeeld, worden daarom vaak laag gehouden: goed voor de consumenten (in de stad), slecht voor de producenten (op het platteland).

Te weinig wordt nog onderkend dat binnen een hulprelatie tussen donor en ontvanger de prioriteiten van beide partijen soms diametraal tegenover elkaar staan. Voor de overheid (en als het goed is ook de bevolking) van het donorland neemt armoedebestrijding een belangrijke plaats in. Voor de overheid van het ontvangerland is armoedebestrijding meestal echter slechts van secundair belang. Machtsc continuering en zelfverrijking zijn vaak belangrijker, en aan armoedebestrijding wordt vooral waarde gehecht als het realiseren van eerstgenoemde twee 'doelvariabelen' dichterbij brengt.

De vraag is nu hoe de donor de ontvanger kan 'dwingen' mee te werken aan armoedebestrijding. Vroeger dacht men dat het stellen van de juiste voorwaarden hiertoe de geëigende methode was. De hulp moest worden besteed aan scholen en ziekenhuizen, en niet aan 'witte olifanten', zoals opera's, geavanceerd wapentuig, of oprijlanen naar het buitenverblijf van de dictator. Al geruime tijd is bekend dat dit niet werkt: hulp is 'fungibel'. De ontvanger die eerst alleen ziekenhuizen bouwde en geen geld meer had voor witte olifanten, kan nu de hulp gelden 'gaan' besteden aan ziekenhuizen, en de vrijgemaakte middelen uit de eigen begroting aan iets anders besteden. Het tegengaan van fungibiliteit is theoretisch mogelijk, maar het vereist een grondiger kennis van de exacte wensen van de ontvanger dan in de praktijk aanwezig is.

Waaraan de hulp wordt besteed is dus uiteindelijk afhankelijk van een onderhandelingsproces tussen donor en ontvanger. Concentratie van de hulp op een kleiner aantal landen versterkt de onderhandelingspositie van de donor. De dreiging dat de donor vertrekt wanneer de ontvanger onvoldoende meewerkt aan armoedebestrijding is heel wat geloofwaardiger als eerstgenoemde een relatief groot deel van de overheidsbegroting van laatstgenoemde financiert. In Indonesië speelde indertijd ook anti-koloniale sentimenten mee, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat Pronk er ook uit gegooid was als Nederland een even belangrijke donor als Japan was geweest.

De ervaring met Indonesië wijst ook in de richting van niet alleen minder maar ook kleinere ontvangerlanden. Herfkens heeft al aangekondigd dat ze de relatie met China wil beëindigen, omdat het uitstekend op de mondiale kapitaalmarkt kan lenen. Bovendien is China zo groot dat elke vorm van Nederlandse invloed op het beleid nihil is. Hetzelfde geldt overigens voor India.

De Nederlandse hulp is de laatste jaren steeds meer bloot komen te staan aan kritiek van de publieke opinie. Natuurlijk gaat er veel mis bij het geven van hulp. Dat kan ook bijna niet anders, omdat het geld nu eenmaal besteed wordt in landen waar 'good governance' eerder

uitzondering dan regel is. Maar dat is nog geen reden om de effectiviteit van de bestedingen maar als ondergeschoven kindje te beschouwen. Een nieuwe koers op het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking is daarom zeer welkom

---

1 *NRC handelsblad*, 9 september 1998.

Copyright © 1998 - 2003 Economisch Statistische Berichten ([www.economie.nl](http://www.economie.nl))