

Wisselende prioriteiten in ontwikkelingsbeleid tasten reputatie Nederland aan

Een uitgewerkte strategie achter het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking is vaak ver te zoeken. Dat leidt tot een versnippering van activiteiten en gaat ten koste van de effectiviteit van de hulp. Een poging tot periodisering en karakterisering.

IN HET KORT

- Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking heeft sterk wisselende prioriteiten en geringe continuïteit.
- De omslagen in beleid hangen samen met wisselende ideeën over armoedebestrijding en ontwikkeling.
- De komende bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking tasten de reputatie van Nederland aan.

RUERD RUBEN

Emeritus hoogleraar aan Wageningen University & Research, en voormalig directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het is ruim 75 jaar geleden dat de Amerikaanse president Truman in 1949 een grootscheeps initiatief aankondigde om onderontwikkelde landen mee te laten profiteren van de voordelen van de welvaart van de westerse wereld. Daarbij werd in een poging om de invloedssfeer van het communisme te beteugelen 2,75 procent van het Amerikaanse nationaal inkomen vrijgemaakt voor ontwikkelingshulp, een veel groter bedrag dan de Marshallhulp (van der Knaap en Kleistra, 2022). Het idee sloeg aan en wordt beschouwd als het startpunt van de naoorlogse ontwikkelingssamenwerking.

In 1961 formuleerde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de aanbeveling aan rijke landen om minimaal één procent van het nationaal inkomen beschikbaar te stellen voor ontwikkelingshulp. Nederland liet zich niet onbetuigd. In 1965 werd de eerste Nederlandse minister voor ontwikkelingshulp benoemd. Tot aan de eeuwwisseling werd in totaal voor ruim 61 miljard euro aan ontwikkelingshulp uitgegeven; meer dan tien keer zoveel als aan de Deltawerken (Nekkers en Malcontent, 1999).

Wat ooit begon als een kleine eenheid, vooral gericht op technische assistentie en de uitzending van jonge vrijwilligers, groeide uit tot een gedifferentieerd landschap met een veelheid van programma's en partners.

In beleidsmatig opzicht is de Nederlandse inzet voor ontwikkelingssamenwerking altijd gebaseerd geweest op twee pijlers: altruïsme ('de dominee') en verlicht eigen-

belang ('de koopman'). In deze twee archetypen van de Nederlandse samenleving schippert de aandacht tussen de pragmatische handelsgeest en het morele ethische perspectief (Van Dam en Van Dis, 2014). Geleidelijk zijn hieraan ook andere motieven toegevoegd, zoals ondersteuning van mensenrechten, veiligheid en vredeshandhaving, tegen gaan van klimaatverandering en inperking van migratie.

In de praktijk lijdt dit vaak tot een pragmatische benadering van beleid en lijkt de inhoudelijke motivering vaak ver te zoeken.

In dit artikel karakteriseer ik de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op basis van de achterliggende – soms impliciete – beleidsvisies en onderscheid ik vier verschillende periodes. Hierbij maak ik gebruik van het analysekader van Oliver Williamson (2000) die onderscheid maakt tussen verschillende prioriteiten in het ontwikkelingsproces, beginnend met (1) het reduceren van het gebrek aan vitale hulpbronnen zoals kennis en kapitaal, (2) de liberalisering van markten en goed bestuur, (3) de verbetering van instituties en uiteindelijk (4) de ontwikkeling van bilaterale handels- en investeringsrelaties (tabel 1).

Modernisering

Het begin van de ontwikkelingssamenwerking valt samen met de naoorlogse dekolonisatie van veel landen in Afrika en Azië, en toenemende internationale spanningen door de koude oorlog. Er was nog maar weinig inzicht in de structurele oorzaken van armoede en ondervoeding, en het westerse idee van vooruitgang door modernisering werd centraal gesteld. Daarbij paste een filosofie van gefaseerde ontwikkeling, gebaseerd op het gedachtegoed van Walt Rostow (1960).

De nadruk lag op technische modernisering van de landbouw, de opbouw van een nationale industrie en de ontwikkeling van een binnenlandse markt. Onder economie ontspint zich een levendig debat over de mogelijkheden van geconcentreerde groei vanuit enkele vitale sectoren (Hirschmann, 1969) of gespreide groei door brede investeringen in meerdere sectoren van de economie (Nurkse, 1961).

Traditionele samenlevingen zouden door grootschalige investeringen een grote stimulans kunnen krijgen waarmee de bevolking uit armoede bevrijd kan worden. Veel hulp kwam terecht bij het rijkere deel van de bevolking, maar het was de bedoeling dat de hulp uiteindelijk ook de

armste bevolkingsgroepen ten goede zou komen (de *trickle down*-hypothese).

Vanuit de gedachte dat kennis en kapitaal de meest beperkende factoren voor ontwikkeling zijn, investeerde Nederland vooral in technische assistentie en projecten voor infrastructuur en integrale landbouwontwikkeling. Het door Jan Tinbergen bepleite percentage van 0,7 procent van het bruto nationaal product, bestemd voor ontwikkelingssamenwerking, wordt in 1975 bereikt (figuur 1).

Er werd vooral gebouwd op de ervaring van particuliere organisaties (veelal begonnen als missie en zending vanuit de kerken) die ook actief waren bij het mobiliseren van maatschappelijke betrokkenheid in de Nederlandse samenleving rondom vraagstukken van armoede, honger en conflict.

Veel van de technische hulp was gebonden aan leveranties door Nederlandse bedrijven, en voor de uitvoering werden Nederlandse deskundigen en vrijwilligers ingezet om lokale staf te begeleiden. Er was ruime steun voor humanitaire hulp en voedselleveranties, waarvan de versturende effecten op lokale markten pas later werden ingezien.

Dit model ontmoette in toenemende mate kritiek. Raúl Prebisch (1971) wijst op de hoge kosten en de beperkte mogelijkheden van imports substitutie in Latijns-Amerika, Gunnar Myrdal (1968) verwijt dat het Westen de armoede in Aziatische landen structureel in stand houdt, en Samin Amin (1973) karakteriseert de westerse invloed in Afrika als neokolonialisme. Ook in Nederland werd het beleid steeds meer bekritiseerd, onder anderen door Jepma (1991) die liet zien dat ‘gebonden hulp’ leidt tot vijftien à dertig procent hogere kosten voor ontwikkelingslanden. Leveranties van Nederlandse producten (zuivel, kip, uien) drukken ook de marktprijzen en belemmeren zo de mogelijkheden van het lokale bedrijfsleven.

Groei en verdeling

Vanaf het begin van de jaren tachtig ontstaat er een internationale consensus rond het neoliberale idee van ‘ontwikkeling door de markt’, geïnspireerd door economen van de Chicago School zoals Milton Friedman, maar ook op basis van publicaties van de hoofdeconoom van de Wereldbank Joseph Stiglitz (2024) en van Jeffrey Sachs (2005), hoogleeraar aan de Columbia University die sterk aandrongen op deregulering van de economie als voorwaarde voor economische groei. Er werd geprobeerd een einde te maken aan de veelheid van losse projecten van individuele donorlanden, en westerse landen gingen gezamenlijk begrotingssteun verlenen voor de versterking van sociale voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater), veelal onder de voorwaarde van privatisering van overheidsbedrijven, liberalisering van de markt en het terugdringen van overheidsuitgaven (Lensink, 1996). Dit gebeurde onder leiding van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, en ging onder de noemer ‘Structurele Aanpassing programma’s’.

Nederland werd een van de grotere financiers van begrotingssteun, zowel bilateraal als via Europese samenwerking. In het Nederlandse beleid werd steeds meer nadruk gelegd op de effectiviteit van de hulp en wordt ontwikkelingssamenwerking uiteindelijk een geïntegreerd onderdeel van het buitenlandbeleid (de ‘ontschotting’).

Karakterisering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in vier periodes

TABEL 1

Periode	Prioriteit / filosofie	Partners/ kanalen	Type activiteiten	Landen
Modernisering (1950–1975)	Gebrek aan kennis en kapitaal	Ingenieursbureaus; uitzending van deskundigen en vrijwilligers (SNV)	Projecten van infrastructuur; irrigatie; zuivelexport; landbouw; kustbescherming	Voormalige koloniën en handelspartners
Groei en verdeling (1975–1990)	Liberalisering en goed bestuur	Bi- en multilateraal (Wereldbank, EU)	Begrotingssteun en programmahulp (onderwijs, gezondheidszorg)	Lage- en middeninkomenslanden
Participatie en coherentie (1990–2010)	Institutionele ontwikkeling: emancipatie en democratisering	Maatschappelijke organisaties en multilaterale samenwerking	Conflictbeheersing; voeding en sanitatie; belastingen	Fragiele en voormalige conflictstaten
Handel, hulp en IMVO (2010–nu)	Private sector ontwikkeling en exportbevordering	Bedrijfsleven (FMO, RVO, IDH, etc.)	Apparatuur; zaadveredeling; energie; scheepsbouw, klimaatadaptatie	Opkomende economieën

ESB

In deze periode loopt de armoede in veel landen sterk terug en begrotingssteun wordt daarvoor beschouwd als een uiterst effectief instrument.

Maar de begrotingssteun wordt steeds meer verbonden met ‘politieke’ voorwaarden voor goed bestuur, zoals versterking van de rechtsstaat en vermindering van corruptie; ontwikkelingslanden waarderen deze toenemende bemoeienis met interne zaken niet erg en het oorspronkelijke enthousiasme voor begrotingssteun verdwijnt bij iedereen snel.

Participatie en coherentie

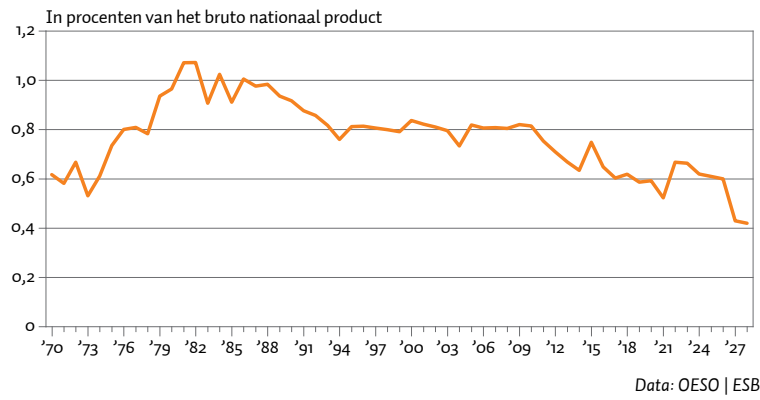
In 1990 begint Jan Pronk aan een achtjarige termijn als minister voor Ontwikkelingssamenwerking en worden een aantal diepgravende beleidsnota’s gepubliceerd waarbij de aandacht wordt gericht op bedreigingen door falende staten, veiligheidsconflicten en klimaatverandering. Er wordt gewerkt aan vernieuwing van de agenda, waarbij versterking van niet-gouvernementele organisaties en gelijkwaardige relaties met lokale partners centraal staan. Ook de samenwerking met defensie wordt verbreed met sociaal-economische programma’s die beogen het vertrouwen van de lokale bevolking in de rechtstaat te versterken – de zogenoemde 3D-benadering (*Diplomacy, Development and Defence*).

Dit beleid oriënteert zich vooral op het gedachtengoed van William Easterly (2006) en Amartya Sen (Drèze en Sen, 1989) over participatieve strategieën om armoede, honger en ongelijkheid te bestrijden. Daartoe zijn politieke allianties nodig en moet een breed instrumentarium worden ingezet. Burnside en Dollar (2000) tonen aan dat hulp slechts bijdraagt aan economische groei als ook de lokale instituties worden versterkt. Collier et al. (2003) wijzen op de rol van hulp voor het verminderen van lokale conflicten. De afstemming van het ontwikkelingsbeleid met andere beleidsterreinen (handel, financiën, landbouw, klimaat) wordt steeds belangrijker geacht en ‘coherentie’ wordt het toverwoord (IBO, 2003).

Op de Millenniumtop van de Verenigde Naties in 2000 werden afspraken gemaakt over acht centrale ont-

Nederlandse uitgaven aan ontwikkelings-samenwerking

FIGUUR 1



wikkelingsdoelen – zoals het uitroeien van alle armoede en honger in de wereld en gegarandeerde toegang tot basis-onderwijs voor alle kinderen – waartoe de internationale gemeenschap zich verplicht om dat in 2015 te bereiken. Nederland geeft brede steun aan deze *Millennium Development Goals* (MDG's) en de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) – voorheen de commissie-Claus – krijgt een belangrijke rol om met verschillende publieksactiviteiten (trainingen, publicaties, uitwisseling en voorlichtingsprojecten) het draagvlak daarvoor onder de bevolking te versterken en zo bij te dragen aan mondiaal burgerschap.

Handel en hulp

In 2010 publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Minder pretentie, meer ambitie* over mogelijkheden om de effectiviteit van de Nederlandse hulp te vergroten (WRR, 2010), waarbij werd voorgesteld om de aandacht te concentreren op thema's waarin Nederland internationaal uitblinkt en toegevoegde waarde heeft (zoals landbouw en water). Het voorstel was om met een tiental geselecteerde landen langdurige samenwerkingsrelaties aan te gaan die uiteindelijk hun zelfredzaamheid zouden versterken. Dit werd door het kabinet-Rutte I vormgegeven in een nieuwe portefeuille buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS) waar uiteindelijk een steeds bredere agenda van internationaal klimaatbeleid en het tegengaan van migratie deel van gaat uitmaken.

De koppeling van handel en hulp sluit aan bij internationale discussies over het belang van een eerlijk speelveld voor buitenlandse handel en investeringen. Het werk van Acemoglu en Robinson (2012) laat zien dat sterke en representatieve politieke en economische instituties, en heldere internationale regelgeving in hoge mate de mogelijkheden voor innovatie en ontwikkeling bepalen. Een gezamenlijke studie van de Wereldbank en de WTO (2015) betoogt dat verlaging van de transactiekosten en vermindering van de risico's in het handelsverkeer ruimte kunnen bieden voor grotere en evenwichtige economische participatie van armere bevolkingsgroepen.

In Nederland krijgen de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) en het Initiatief Duur-

zame Handel (IDH) extra middelen ter beschikking om investeringen van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren.

Evaluaties wijzen echter nadrukkelijk op de beperkte mogelijkheden om met handel en (gebonden) hulp bij te dragen aan gerichte armoedebestrijding (Kamstra., 2022; Dijkstra, 2023). Zo leidt de nadruk op comparatieve voordelen (*'doen waar Nederland goed in is'*) tot een sterk aanbod-bepaalde agenda en een focus op kortetermijnbelangen. Wel positief zijn de effecten van de inzet op *Aid for Trade* waarmee de handelsbelemmeringen tussen landen worden verminderd. Door de toegenomen aandacht voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) neemt ook de aandacht voor duurzame handelsketens en de rol van vrijwillige standaarden toe.

Dilemma's in het ontwikkelingsbeleid

Het Nederlandse overheidsbeleid voor ontwikkelings-samenwerking kon altijd bouwen op een brede politieke consensus. Debatten in het parlement gingen vooral over de keuzen van partnerlanden en de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Dilemma's rondom strategische prioriteiten kwamen tot uiting in frequente aanpassingen in de themafocus en verschuivingen in financieringskanalen.

Er bestaat wel een impliciete spanning tussen liberalen die het accent op economische groei leggen en sociaal-democraten die vooral een eerlijke verdeling en stabiliteit nastreven. Het gevolg van deze spanning is dat er in de eerste en laatste perioden van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking prioriteit wordt gegeven aan bedrijven en marktpartijen, terwijl in de tussenliggende perioden intensief werd samengewerkt met overheden en maatschappelijke organisaties.

Een vergelijkbare discussie doet zich voor bij de keuze van centrale thema's, landen en sectoren voor samenwerking. Het WRR-rapport uit 2010 bepleit een overgang van investeringen in sociale sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater) naar productie- en werkgelegenheidsschepping via programma's in landbouw en nijverheid. Parallel daaraan verschuift de aandacht in de richting van lage- naar midden-inkomenslanden, en wordt de focus gelegd op een beperkter aantal partnerlanden. Daarmee wordt ook het bilaterale kanaal belangrijker dan de multilaterale samenwerking.

Discussies over de effectiviteit van deze beleidsaanpassingen hebben vaak een onvoorspelbaar verloop en lijken door de politieke mode van de tijd gekleurd te worden. Zo blijkt uit robuuste-impactstudies dat investeringen in begrotingssteun en onderwijsprogramma's in hoge mate effect zijn voor armoedebestrijding (IOB, 2012), maar werd er toch voor gekozen om de investeringsgelden te richten op thematische prioriteiten als klimaat en vrouwenrechten. Ook geen onbelangrijke zaken natuurlijk, maar dit verstoort wel de continuïteit van de hulp, waardoor de effectieve Nederlandse inzet wordt bedreigd.

De uitvoering van het beleid

Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking wordt in de loop der jaren gekenmerkt door frequente veranderingen maar er zijn ook een aantal continue elementen

aanwezig. Ten eerste is er vooral interesse in initiatieven die zichtbare kortetermijnresultaten opleveren en gericht zijn op het behalen van meetbare impact. Ten tweede wordt er veelvuldig gebruikgemaakt van vaktechnische expertise en professionele netwerken die direct zijn betrokken bij de opzet en uitvoering van de hulp. Ten derde heeft Nederland vaak gestreefd naar coördinatie van de inzet en afstemming met andere donoren. Iets waar Nederland als kleine donor bij gediend is. Ten vierde wordt de uitvoering van de hulp periodiek – via tenders – uitbesteed aan zelfstandige publieke en private organisaties en daardoor is er weinig coördinatie.

Ook is de uitvoeringspraktijk in grote lijnen hetzelfde gebleven. Zo heeft Nederland zich tussen 1975 en 2013 aan de internationale norm gehouden om 0,7 procent van het bnp aan ontwikkelingssamenwerking te besteden (figuur 1) en is de organisatie van Nederlandse hulp in hoofdlijnen ongewijzigd gebleven. Er wordt gebruikgemaakt van een hybride mix van uitvoeringskanalen, met grote bijdragen aan multilaterale organisaties (veertig procent) en substantiële cofinanciering voor maatschappelijke organisaties en publiek-private samenwerking (twintig procent). Bijna alle financieringsbeslissingen worden nog steeds in Den Haag genomen, terwijl het gedelegeerde budget waarover de ambassades kunnen beschikken voor directe financiering van activiteiten in partnerlanden uiterst beperkt blijft. Een groot gedeelte van het budget ligt in meerjarige afspraken vast en de Minister beschikt daardoor over weinig speelruimte om nieuw beleid te initiëren. Deze pragmatische aanpak is door het Development Assistance Committee van de OESO veelal als voldoende beoordeeld.

Toch zorgt de beperkte voortgang op het gebied van beleidscoherentie, de versnippering van activiteiten (jaarlijks moeten zo'n duizend voorstellen worden beoordeeld) en de geringe decentralisatie van de uitvoering voor een aantasting van de effectiviteit van het beleid. Ook komen nieuwe inzichten over mogelijkheden voor effectievere interventies uit de wetenschappelijke literatuur slechts mondjesmaat mee in het ontwerpen van beleid. Zo wordt er in beleidsnota's en kamerbrieven zelden verwezen naar de vakliteratuur.

Vooruitblik

Inmiddels daalt de Nederlandse financiering voor ontwikkeling al jaren en wordt een groeiend gedeelte van het budget besteed aan de eerstejaars-asielopvang in Nederland. Met omvangrijke bezuinigingen in het verschieft op het werk van maatschappelijke organisaties en een mogelijke reductie van de internationale bijdragen in VN- en EU-verband zijn de vooruitzichten voor de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking tamelijk somber. Bij bezuinigingen sneuvelen enkele beleidsterreinen (onderwijs, infrastructuur) en wordt er op alle andere activiteiten met de kaasschaaf gekort. Ook de toenemende internationale klimaatverplichtingen (afgesproken bij de COP) moeten uit het budget worden gefinancierd.

We leven in een multipolaire wereld met opeenvolgende conflicten, waar ontwikkelingshulp steeds meer wordt beschouwd als een instrument om nationale belangen te dienen. De financiering van activiteiten gericht op multi-

laterale samenwerking en beleidsbeïnvloeding wordt ingeperkt en alle aandacht gaat uit naar commerciële en financiële belangenbehartiging. Daarmee grijpt men terug op het aloude gedachtegoed van modernisering met een focus op marktontwikkeling. Op termijn zal dat leiden tot een aantasting van de reputatie van Nederland als betrouwbare donor en een versmalling van de internationale relaties waaronder onze open economie zeker te lijden zal krijgen.

Literatuur

- Acemoglu, D. en J.A. Robinson (2012) *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.
- Amin, S. (1973) *Unequal development: An essay on the social formations of peripheral capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Burnside, C. en D. Dollar (2000) Aid, policies, and growth. *The American Economic Review*, 90(4), 847–868.
- Collier, P., V.L. Elliott, H. Hegre et al. (2003) *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*. World Bank Policy Research Report.
- Dam, P. van, en W. van Dis (2014) Beyond the merchant and the clergyman: Assessing moral claims about development cooperation. *Third World Quarterly*, 35(9), 1636–1655.
- Drèze, J. en A. Sen (1989) *Hunger and public action*. New York: Clarendon Press.
- Dijkstra, G. (2023) *Samenwerken voor ontwikkeling*. Afscheidsrede Erasmus Universiteit. 29 maart, Rotterdam.
- Easterley, W. (2006) *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Londen: Penguin.
- Hirschman, A.O. (1969) *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Knaap, P. van der en Y. Kleinstra (2022) 75 jaar ontwikkelingssamenwerking en effectiviteit: uitdagingen en kansen bij het evalueren van een veranderend geloofsartikel. *Bestuurskunde* 31(4), 3-13.
- IBO (2003) *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 1. Te vinden op zoek.officiëlebekeendmakingen.nl.
- IOB (2012) *Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000–2011)*. Inspectie Ontwikkelingsamenwerking en Buitenlandbeleid, september.
- Jepma, C.J. (1991) *The tying of aid*. Parijs: OECD Development Centre.
- Kamstra, J. (2022) Een alternatief perspectief op ontwikkelingssamenwerking via maatschappelijke organisaties: Van technisch management naar sociale transformatie. *Bestuurskunde*, 31(4), 50-62.
- Lensink, R. (1996) *Structural adjustment in Sub-Saharan Africa*. Londen/New York: Longman.
- Myrdal, G. (1968) *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations*. Londen: Penguin.
- Nekkers, J.A. en P.A.M. Malcontent (red.) (1999) *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949–1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Nurske, R. (1961) *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. New York: Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1971) *Change and development: Latin America's great task*. New York: Praeger.
- Rostow, W.W. (1960) *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruben, R. (2022) Ambivalenties in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking: Spanningen tussen beleid, organisatie en uitvoering. *Bestuurskunde*, 31(4), 39–49.
- Sachs, J. (2005) *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. New York: Penguin Books.
- Stiglitz, J.E. (2024) *The road to freedom: Economics and the good society*. New York: Norton & Company.
- Wereldbank en WTO (2015) *The role of trade in ending poverty*. Washington/Genève: The World Bank Group & WTO. Te vinden op documents1.worldbank.org.
- Williamson, O.E. (2000) The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613.
- WRR (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.