



**Isa Baud** (1950) is hoogleraar Internationale Ontwikkelingsstudies aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de UvA. Ze studeerde sociologie der niet-westerse volkeren aan de Universiteit Leiden. In 1989 promoveerde zij aan de TU Eindhoven. Sinds medio 2002 is Baud directeur van het onderzoeksinstituut Amsterdam Research Institute for Global Issues and Development Studies (AGIDS) van de UvA en vice-president van de Europese Associatie van Ontwikkelingsinstituten (EADI).



# Welkom in de ongelijke wereld

Samenwerken in netwerken van mensen en kleine bedrijven direct met elkaar verbonden via internet en contacten via 'vrijwilligersreizen' zouden de voornaamste kanalen voor een ideale samenwerking zijn. Daarmee lijkt het alsof de wereld bestaat uit welwillende mensen en kleine bedrijven die door de handen ineem te slaan met behulp van de digitale snelweg, armoede met enige spoed de wereld uit kunnen helpen.

De nieuwe samenwerkingsvormen die voorgesteld worden door Woldhek en Kleef, in het eerste essay, bieden inderdaad kansen voor samenwerking die voorbijgaan aan de klassieke kanalen van overheid, medefinancieringsorganisaties en grootschalig particulier bedrijfsleven. Dat wil zeggen, internet bevordert de individuele zeggenschap van mensen en kleinschalige organisaties op een schaalniveau dat tot nu toe ongekend is – wereldwijd van mens tot mens. In het Engels zouden wij zeggen – het bevordert *agency* op een wereldwijde schaal. Mijn eerste vraag gaat over wie aan dergelijke interactieve netwerken deel kan nemen en welke voorwaarden daarvoor nodig zijn in lage inkomenslanden. Mijn tweede vraag gaat over de mate waarin men inderdaad individuele vrijheid en zeggenschap kan laten gelden – want waarom zijn vele mensen arm? Dat heeft te maken met structuren van ongelijkheid die armoede bevorderen en waaraan de machtigen en rijken veel voordeel beleven. Dat betekent dat wij ook oog moeten hebben voor de wijze waarop zeggenschap ingebed en beperkt wordt in 'structuren' (om met Giddens te spreken), en de mate van ongelijkheid in die structuren als ook tot wiens voordeel het voortbestaan van dergelijke structuren strekt.

Deze vragen wil ik bekijken vanuit het perspectief van mensen in lage inkomenslanden, want hoewel het duidelijk is dat de schrijvers van het stuk over meer ontwikkeling en meer samenwerking het hart op de goede plaats hebben, hun perspectief belicht vooral de mogelijkheden van mensen uit hoge inkomenslanden. Ter illustratie – ecologisch toerisme, vrijwilligersreizen, nieuwe communicatiemogelijkheden.

## **Uitgesloten van deelname**

Om te bekijken in hoeverre mensen in lage inkomenslanden kunnen participeren in de nieuwe samenwerkingsvormen wil ik nagaan





Het gaat om het recht een leraar te hebben die goed lesgeeft

voor welke groepen de digitale interactie nieuwe mogelijkheden biedt, of liever gezegd wie nog niet mee kan doen aan deze virtuele netwerken. Mensen die niet kunnen lezen en schrijven, kunnen niet meedoen. Mensen op het platteland zonder elektriciteit en/of internet verbinding, evenals mensen die alleen in lokale talen communiceren, kunnen niet meedoen. In India hebben wij het dan over ongeveer driehonderd miljoen mensen die niet mee kunnen doen aan de virtuele netwerken<sup>1</sup>. Wellicht kunnen de ngo's in lage inkomenslanden mensen die buitengesloten worden, vertegenwoordigen op het virtuele netwerk. Mijn collega uit Trinidad stelt vast dat zijn initiatieven om meer participatieve lokale discussies te voeren nog steeds gebruik moeten maken van klassieke middelen – brochures en werkbezoeken, want teveel ngo's hebben nog geen geld voor de virtuele middelen.

Een minder zichtbaar maar niet minder sterke uitsluiting vindt plaats op basis van wat ik 'structuren van ongelijkheid' noem. Een voorbeeld hiervan is het kastensysteem in India, waarbij mensen op basis van hun afkomst in een lage kaste, buitengesloten worden van vele voordelen die de economische ontwikkeling van de laatste twintig jaar India gebracht heeft. Waar in dorpen aan de kant van de hoge kasten goede huizen, basisdiensten als water, elektriciteit en uitgebreide winkels zijn gebouwd, wordt aan de kant van de lage kasten bijna niets verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Deze uitsluiting vertegenwoordigt een ongelijkheid die ingebed is in ideeën over de rechten en plichten van verschillende sociale groepen in de samenleving, die als 'normaal' worden gezien en waarvan de handhaving door een grote meerderheid van de bevolking gedragen wordt.

#### Gebrek aan rechten

Een ander voorbeeld is de moeilijkheid om sloppenwijken aan te pakken en de bewoners een betere woonomgeving te bezorgen. Veel sloppenwijken zijn illegaal gebouwd, zodat bewoners zeer moeilijk rechten kunnen laten gelden op die ruimte – hun 'recht op de stad' wordt ontkend door lokale overheden. Alleen waar overheden expliciet rechten toekennen aan buurtorganisaties om illegale buurten tot legale buurten met voorzieningen op te bouwen, zoals in Peru het geval is, zijn armoede op basis van gebrek aan rechten op een behoorlijke woonruimte en omgeving te doorbreken. In andere landen, waar stedelingen in illegale en/of informele buurten wonen, blijven zij kwetsbaar voor plotselinge sloopplannen van overheden enerzijds en de 'gunsten' van politici net voor verkiezingen anderzijds.

Wat kan samenwerking nieuwe stijl, zoals voorgesteld door Woldhek en Kleef, hieraan veranderen? Niet veel, want het gaat

om veel meer dan het bouwen van een schooltje door vrijwilligers. Het gaat om het recht een goede leraar te hebben, die aanwezig is, en die bereid is goed les te geven aan kinderen van achtergestelde groepen. Om dergelijke problemen aan te pakken zijn initiatieven nodig die 'structuren van ongelijkheid' aanpakken. In Mumbai bestaan lokale initiatieven door universitaire docenten om scholing te verzorgen voor kinderen uit sloppenwijken die overdag werken; maar die moeten ondersteund worden door de mdg's die ervoor zorgen dat de Indiase regering de noodzaak en het recht van ieder kind op onderwijs erkent, zoals in recente jaren gebeurde. Hiermee wordt een anker gegeven, waarmee nieuwe generaties geen 'hulp' hoeven te ontvangen, maar waarmee zij rechten kunnen opbouwen in de eigen samenleving.

#### Structurele veranderingen

Ondersteuning vanuit internationale netwerken voor structuurverandering kan zeker strategisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn de grote campagnes die onder andere Nederlandse ngo's hebben ondernomen om structurele veranderingen teweeg te brengen, met als meest bekende de campagnes om medicijnen tegen hiv/aids betaalbaar te maken voor mensen in lage inkomenslanden. Een tweede voorbeeld is één waarbij ook de particuliere sector een grote rol speelt. Banken met programma's gericht op microkrediet erkennen en ondersteunen de rechten van mensen die in de 'informele (lees: onbeschermd) sector' werken. Zij beschouwen hen als kredietwaardige cliënten, in tegenstelling tot de meer klassieke banken die geld of bezit als onderpand eisen en daarmee uitsluiting van mensen in de informele sector bevorderen.

Hoe kan men de nieuwe vormen van samenwerking die Woldhek en Kleef voorstellen aanwenden om enerzijds meer mensen in lage inkomenslanden te laten participeren en hun zeggenschap te vergroten en anderzijds op effectieve wijze de structuren van ongelijkheid zo aan te pakken dat zij minder greep houden op grote groepen arme en buitengesloten mensen?

Arme mensen moeten vechten om een aantal dingen voor elkaar te krijgen – onderdak en basisvoorzieningen (water, sanitair, elektriciteit, afvalophaaldiensten), werk en inkomen, onderwijs voor hun kinderen en veiligheid in de woonomgeving. Op welke onderdelen hiervan gaat de ontwikkelingshulp niet van nationale overheid naar nationale overheid, maar meer rechtstreeks?

#### Betere basis

Bij basisdiensten is de samenwerking tussen gemeenten – de zogenaamde stedenbanden – van groot belang. Daarbij wordt rechtstreeks tussen gemeentediensten in Nederland en in lage inkomenslanden (brandweer, afvalophalendienst, rampenbestrijding) over een langere periode samenwerking opgebouwd, waarbij ken-



nis en ervaring worden uitgewisseld en technische ondersteuning wordt geboden. Belangrijke uitkomsten zijn dat de gemeentelijke staf versterkt wordt, zeggenschap van burgers wordt bevorderd (meestel in Nederlandse gemeenten) en dat er meer toegang is tot betere basisdiensten die algemeen door gemeenten worden geleverd. Een recente conferentie met gemeenten en onderzoekers van de UvA heeft laten zien dat zowel maatschappelijke groeperingen in Nederland (Marokko Platform bijvoorbeeld) hier met verve aan bijdragen, alsmede de staf van vele gemeenten<sup>2</sup>. Met name initiatieven die in het kader van Lokale Agenda 21 worden genomen, leiden er ook toe dat burgers meer bij het zetten van lokale agenda's voor verbetering van de woonomgeving worden betrokken.

### Onveilige werkomstandigheden

Een tweede belangrijk strijdpunt voor arme mensen is het verkrijgen van werk en inkomen om zichzelf en hun gezin te onderhouden (dit geldt voor zowel mannen als vrouwen, die beiden bijdragen leveren). Grote groepen mensen werken in de informele sector, dat wil zeggen in kleine en middelgrote bedrijven, die geen arbeidsrechtelijke bescherming bieden, vaak slechte en onveilige werkomstandigheden, en waar vakbonden niet worden toegelaten. In India bijvoorbeeld, werkt meer dan tachtig procent van de beroepsbevolking buiten de reguliere arbeidsmarkt. Welke ondersteuning is in deze situatie te geven? Een programma van het ministerie van Buitenlandse Zaken is het PUM-programma, waarbij ervaren bedrijfsmensen het Midden- en Kleinbedrijf in

diverse ontwikkelingslanden ondersteunt door rechtstreeks in de desbetreffende bedrijven te werken.

Hierbij komen zowel technische- als organisatorische verbeteringen aan de orde, waarbij bijvoorbeeld in Mali een PUM'er opmerkte dat vrouwen veel initiatief tonen, maar weinig ondersteund worden vanuit de eigen gemeenschap. Externe ondersteuning kan zo'n patroon dan mogelijk doorbreken. Ook de vakbondsinitiatieven die technische scholing ondersteunen in veel landen in het zuiden, bevorderen de technische

kennis onder jongeren en geven hun een betere positie bij het zoeken naar werk. Rechtstreekse initiatieven vanuit technische scholen en bedrijven in Nederland kunnen dergelijke processen versterken.

### Geen toegang tot onderwijs

Een derde gebied is dat van onderwijs, waar grote groepen noch toegang hebben noch recht op hebben. In de Keniaanse stad Nairobi, was de kwaliteit van het basisonderwijs zo slecht in de grote sloppenwijken van de stad, dat ouders en buurtorganisaties zelf privéscholen hebben opgezet. Deze beweging is wijd-

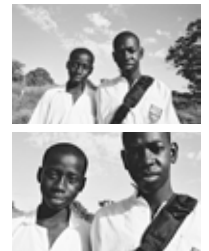


verspreid inmiddels, en, zelfs nu weer meer ondernomen wordt vanuit de overheid, ligt de voorkeur van veel mensen nog steeds bij de scholen die in eigen beheer zijn opgezet. Een veel voorkomend probleem is de wijze waarop conflicten (binnenlands of tussen landen) leiden tot grote stromen vluchtelingen waarvan de kinderen geen toegang meer hebben tot regulier onderwijs. Hoewel noodhulp in kampen wel onderwijs verschaft, is de erkenning van het genoten onderwijs nog een groot probleem bij terugkeer in eigen land (oproep UNESCO-IIEP). Dit betekent dat hoewel er wel substituuut onderwijs gegeven wordt, de overheid die alternatieve vormen van onderwijs moeten legitimeren daar niet op is ingericht. Hierbij kan de zeggenschap van noodhulp organisaties en ouders die hun kinderen naar school sturen wel in deelname van kinderen resulteren, maar de overheidsstructuur die erkenning weigert, niet aanpakken.

Zowel het aanbod van onderwijs als de kwaliteit zijn belangrijke onderwerpen van discussie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken –DGIS en een netwerk van onderzoekers (UvA), internationale organisaties en ngo's binnen het kader van de IS-academie over kwaliteit van onderwijs. In dit programma worden door de samenwerking van onderzoekers met praktijkmensen en uitgebreid veldwerk door de onderzoekers zelf, de vragen die uit de praktijk komen in lage inkomenslanden boven tafel gebracht en ter discussie gesteld<sup>3</sup>. Het onderzoek onder buitengesloten mensen is een noodzakelijke voorwaarde voor dergelijke discussies; immers, de stem van deze groepen wordt te weinig gehoord in gremia waar veel beslissingen worden genomen. Onderzoekers hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om kwesties aan de orde te stellen die buiten de bestaande kaders van ontwikkelingssamenwerking gaan. Bijvoorbeeld, in de periode dat het onderwijsbeleid zich bijna uitsluitend op basisonderwijs richtte, hebben de UvA-onderzoekers tegen de wens van het ministerie, vastgehouden aan het doen van onderzoek onder oud-strijders van rebellenlegers die via technisch- en beroepsonderwijs weer een positie moesten opbouwen in de reguliere maatschappij.

### Als katalysator

Wanneer men dus nieuwe kanalen wil aanboren om rechtstreeks van particulier in Nederland naar particulier in een ontwikkelingsland en van kleinbedrijf naar kleinbedrijf ondersteuning te geven, is het nodig een aantal zaken in de gaten te houden. Ten eerste, is het noodzakelijk om te begrijpen met welke problemen buitengesloten groepen in ontwikkelingslanden worstelen. Alleen op basis van die prioriteiten, bij voorkeur aangegeven door de mensen zelf, zou men een bepaald type ondersteuning ter hand kunnen nemen. Hierbij moet men wel beseffen, dat ondersteuning om zeggenschap te vergroten beter mogelijk is via dergelijke



individuele kanalen, dan het doorbreken van structuren en organisaties die grote groepen mensen buitensluiten door de wijze waarop zij prioriteiten en regels vaststellen.



Mijn voorstel is om de eigen initiatieven van mensen en lokale organisaties in lage inkomenslanden te herkennen en te erkennen door ze zichtbaar te maken. Wij hoeven niet te bouwen – wij moeten als katalysatoren werken om bestaande vormen van samenwerking zichtbaar te maken in de rijke landen. Internet kan hierbij van cruciaal belang zijn. Een netwerk zoals de National Coalition of Slum Dwellers in India kan veel meer uitwisseling van ervaring en zichtbaarheid verwerven door het gebruik van internet. Bij vrijwilligersreizen zou het wellicht strategisch zijn om initiatieven in kaart te brengen eerder dan zelf iets nieuws te bedenken – in samenwerking met lokale organisaties in het betreffende land. Het bouwen en faciliteren van websites en toegang tot websites voor buitengesloten mensen uit lage inkomenslanden zou een verdere manier zijn om dergelijke initiatieven te steunen.

Dit laat onverlet dat het doorbreken van structuren die ongelijkheid in stand houden een strategisch, maar zeer taai proces is. Ik denk niet dat het mogelijk is om dit buiten reguliere hulpkanalen te doen op individuele basis. Netwerken van organisaties, zoals die van ngo's, overheden (UCLG) en andere types organisaties (consumentenbewegingen en vakbonden) zijn hiervoor nodig. Dit zijn organisaties met een grote achterban, met de mogelijkheden om  
pressie uit te oefenen over de langere periodes die nodig zijn om structurele verandering teweeg te brengen.

<sup>1</sup> Gegeven het feit dat in India een belangrijk deel van de wereldbevolking onder de internationale armoedegrens woont, is dit een relevant voorbeeld.

<sup>2</sup> (zie van Ewijk, E. 'Het Stopt niet bij de Gemeentegrens'- samenwerking met gemeenten in herkomstlanden, verslag van een conferentie, Mammoni, Utrecht 29 januari, 2009, gesponsord door NCDO, UvA, VNG International).

<sup>3</sup> Het beeld van onderzoekers in ivoren torens is dan ook al lang achterhaald en heeft weinig met de werkelijkheid van ontwikkelingsgericht onderzoek te maken.