



Timor El-Dardiry (1983) studeerde internationale economie in Maastricht en internationale betrekkingen in Parijs en Washington. Sinds 2008 is hij werkzaam als beleidsmedewerker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De draaimolen of de achtbaan?

Ontwikkelingssamenwerking is niet voor bange mensen. Landen moeten op zoek naar creatieve manieren om ontwikkeling te bereiken. Maar het ontwikkelingsbeleid van donoren beperkt hun mogelijkheden. Er is een omslag nodig in het denken over ontwikkelingssamenwerking: we moeten ontwikkelingssamenwerking gaan zien als een vorm van durfkapitaal, maar tegelijkertijd ook als een verzekering waar ontwikkelingslanden op kunnen rekenen, zelfs wanneer resultaten tegenvallen.

Als duurzame en eerlijke groei eenvoudig en zonder risico te bereiken was, dan was het woord 'armoede' al lang en breed uit het woordenboek verdwenen. Ontwikkelingslanden zouden makkelijk financiering van kapitaalmarkten kunnen krijgen voor hun beleid. Want als je zeker weet hoe je armoede kunt terugbrengen en groei kunt stimuleren, dan ligt het rendement voor het oprapen. De praktijk is anders. Veel lage inkomenslanden hebben nauwelijks toegang tot de internationale kapitaalmarkt: succes is niet verzekerd en de risico's worden door private investeerders kennelijk als 'te hoog' ingeschat. In zo'n geval is er duidelijk een rol weggelegd voor publieke investeringen, ontwikkelingssamenwerking dus, om in het gat te springen. Het belang daarvan neemt met de enorme kapitaalvlucht als gevolg van de kredietcrisis alleen maar toe. Ontwikkelingssamenwerking houdt zich per definitie bezig met de moeilijkste opgaven. Financiering voor ontwikkeling vereist dus lef.

Maar naast durf past ook bescheidenheid van donoren, zeker nu we ontdekken dat het westerse groeimodel niet perfect is. Tijdens de jaren tachtig en negentig dachten we nog dat we hét recept voor ontwikkeling gevonden hadden: de Washington Consensus. Maar de werkelijkheid bleek niet zo eenvoudig. Helaas bestaat er geen magische *one size fits all* formule en dus proberen we op veel manieren, met mankracht en middelen, vooruitgang te boeken. Te recht leggen vooruitstrevende donoren steeds meer de nadruk op beleidsruimte voor partnerlanden. Goed, we weten misschien wat niet werkt (overdadig protectionisme, bijvoorbeeld), maar ontwikkelingslanden moeten vooral zelf ontdekken wat voor hen dan wél de weg naar duurzame groei is. Nobelprijswinnaar Michael Spence noemt dat '*crossing the river by feeling for the stones*'.



De beleidsruimte
vliegt ongemerkt
het raam uit

Meer zekerheid

In feite sporen we ontwikkelingslanden aan om meer risico te nemen. Beleidsmakers in partnerlanden moeten meer zelf uitproberen en minder vertrouwen op kant-en-klaarrecepten van donoren en internationale instellingen. Al experimenterend komen we er samen wel uit, zo is de gedachte.

Was het maar zo simpel. De roep om meer beleidsruimte klinkt helaas bijzonder hol. Want partnerlanden zullen geen extra risico's nemen zonder dat daar ook meer zekerheid tegenover staat. Die zou geboden worden door voorspelbare en stabiele steun van donoren. Zijn we daartoe echt bereid? Ik vrees van niet. Donoren, en daarmee ook partnerlanden, neigen naar conformisme uit angst voor risico's.

Een gedachte-experiment: neem twee willekeurige partnerlanden die zich in eenzelfde uitgangspositie bevinden. Allebei worden ze gesteund met een grote hoeveelheid Nederlands ontwikkelingsgeld. In land A is men erin geslaagd om de armoede flink terug te brengen, hoewel er nog een lange weg te gaan is. Land B heeft ander beleid gevoerd, dat minder succesvol bleek. De armoede is daar gestegen. In welk land zal Nederland in een nieuwe periode het meeste ontwikkelingsgeld investeren? De politiek zal er in naam van de belastingbetaler op wijzen dat in land A meer concrete resultaten zijn geboekt. Waarom blijven investeren in land B, als het toch niets op lijkt te leveren?

Kluitjesvoetbal

Stel bovenstaande vraag aan een stuk of dertig donoren en het wordt begrijpelijk waarom donorlanden net als hulporganisaties vaak kluitjesvoetbal spelen. Vooral post-conflictlanden en de landen die met donorhulp al veel vooruitgang doormaken, zijn populair. Daar is steun namelijk het meest zichtbaar en kan met concrete resultaten worden gepronkt. Voor de restgroep zijn de middelen relatief beperkt. Zo ontvangen landen als Mozambique, Nigeria en Senegal per inwoner twee- tot driemaal zoveel ontwikkelingshulp als de Centraal Afrikaanse Republiek, terwijl het inkomen per inwoner in dat laatste land een stuk lager ligt.

Gevolg is dat een partnerland niet snel innovatief beleid gaat uitproberen. Want tegenover het toegenomen risico staat geen enkele harde garantie van onze kant, mochten de resultaten uitblijven. De beleidsruimte vliegt dus ongemerkt het raam uit.

Om een voorbeeld te noemen: tussen 1990 en 2002 is de jaarlijkse hoeveelheid ontwikkelingshulp aan de landbouwsector wereldwijd met meer dan de helft gedaald. Achteraf blijkt dat dat ten onrechte is geweest, want ontwikkeling van het platteland is vaak van groot belang om duurzame groei te bereiken. Maar welk ontwikkelingsland had het in die tijd aangedurfd om tóch veel middelen in landbouw te investeren?

Juist op het gebied van ontwikkeling, waar durf en innovatie



essentieel zijn, bestaat dus weinig ruimte om experimenterend het armoedevraagstuk te lijf te gaan. Dat lijkt me niet de mentaliteit waarmee je een eind kunt helpen maken aan de extreme armoede van bijna anderhalf miljard mensen – en dat is dan ook nog steeds de realiteit van vandaag.

Risico's afdekken

Gelukkig kunnen we ontsnappen aan dit probleem. Maar dan moeten we wel een heldere keuze maken en deze ook durven uit te leggen aan de belastingbetaler. Concreet betekent dit dat ons uitgangspunt moet veranderen: het is zinloos om elke euro Nederlands ontwikkelingsgeld zowel bij voorbaat als achteraf te willen vertalen in simpele, tastbare resultaten (een school hier, een waterput daar en daarmee een x aantal minder armen). Ontwikkelingssamenwerking is risicovol en begeeft zich op onbekend terrein. Het is een zaak van de lange adem en het kan ook wel eens misgaan. Er bestaat niet één recept en dus zullen we op verschillende paarden moeten wedden. Willen we partnerlanden stimuleren om te innoveren, dan moeten ze op onze steun kunnen vertrouwen, zelfs wanneer het tegenzit. Ontwikkelingsgeld wordt dus tegelijkertijd ingezet als durfkapitaal én als verzekering. Er is een duidelijke overeenkomst tussen deze visie op ontwikkelingsamenwerking en ons eigen, nationale stelsel van sociale zekerheid. Ook dat is er namelijk op gericht om mensen kansen te laten grijpen, zonder de zorg dat ze er alleen voor staan wanneer het onverhoopt verkeerd uitpakt. Jongeren worden bijvoorbeeld aangemoedigd om een vervolgstudie te kiezen, terwijl ze niet weten hoe de arbeidsmarkt er over een aantal jaar uitziet. Daar staat de zekerheid tegenover dat er altijd een sociaal vangnet voor ze is. In het algemeen hebben succesvolle kleine, open economieën een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. De econoom Dani Rodrik legt dat uit als een manier om de risico's af te dekken die de afhankelijkheid van de grillen van de wereldeconomie met zich meebrengt. Vrij vertaald: we willen dat Nederlandse burgers de kansen van globalisering ten volle kunnen benutten, maar niet zonder hen enigszins te beschermen tegen de schokken van buitenaf die een open economie met zich kan meebrengen. Dezelfde visie kan toegepast worden op onze ontwikkelingsrelatie met partnerlanden.

Blanco cheque

Zal de wetenschap dat donorlanden garant staan niet leiden tot gemakzucht en verspilling door beleidsmakers in partnerlanden? Of nog erger: betekent dit dat we een blanco cheque gaan uitschrijven? Natuurlijk niet. Er zijn volgens mij voldoende waarborgen te bedenken. Beleidsruimte kan nooit oneindig zijn: mensenrechten en anticorruptiebeleid spelen bijvoorbeeld terecht een doorslaggevende rol bij Nederlandse macrosteun. Daarnaast zou het belangrijkste uitgangspunt voor Nederlandse steun op



We moeten meer lef tonen, maar ook bescheiden blijven

landenniveau moeten zijn, dat een ontwikkelingsstrategie van een partnerland lokaal breed gesteund wordt en transparant is. Burgers in partnerlanden moeten hun regering kunnen aanspreken, net zoals Nederlandse belastingbetalers van de overheid een heldere en verdedigbare onderbouwing van uitgaven verwachten. Op die manier blijven partneroverheden de druk voelen om effectief ontwikkelingsbeleid te voeren. Die druk is in principe immers nergens zo groot als onder de eigen bevolking. Concreet en op korte termijn moet Nederland sterk blijven inzetten op transparante, openbare begrotingen van partneroverheden. De onafhankelijke en de parlementaire controle van overheidsuitgaven moet worden versterkt, bijvoorbeeld door het lokaal steunen, of helpen oprichten, van Algemene Rekenkamers. Natuurlijk spelen niveaus van onderwijs en gezondheid op de lange termijn een cruciale rol bij de druk om verantwoording die overheden voelen. Het is ook om die reden moeilijk voor te stellen dat donoren een ontwikkelingsstrategie steunen waarin deze onderwerpen niet prominent aan bod komen. De verzekering van middelen bij tegenvallende resultaten verhindert niet dat ontwikkelingspartners verantwoording aan elkaar afleggen. Blijkt er geen *commitment* te zijn bij een overheid, dan heeft het geen zin om op grote schaal (begrotings)steun te verlenen. En blijkt in een ander land de gevolgde strategie na een aantal jaar de armoede niet te verminderen, dan zou Nederland een partnerland juist moeten aanmoedigen om het over een andere boeg te gooien. Dat kan door voorspelbare middelen (zoals begrotingssteun) in het vooruitzicht te stellen wanneer een partnerland een vernieuwende strategie uitwerkt: een premie op innovatie.

Multilateraal systeem

Het zal voor donoren zeker in het begin erg moeilijk blijken de verleiding te weerstaan om hun *darlings* te vertroetelen met bilaterale hulp. Zelf heb ik dan ook meer vertrouwen in het multilaterale systeem (de ontwikkelingsbanken bijvoorbeeld) als een manier om ons durfkapitaal te kanaliseren. Multilaterale organisaties, mits ontwikkelingslanden daarin voldoende vertegenwoordigd zijn, zullen minder afhankelijk zijn van de voorkeuren van een beperkt aantal donoren. Solidariteit tussen ontwikkelingslanden kan er bovendien voor zorgen dat de opbrengsten van investeringen in succesvolle landen deels worden aangewend voor blijvende inspanningen in landen waar het minder goed gaat. Door hun zeer brede geografische aanwezigheid zijn multilaterale instellingen beter dan individuele donorlanden in staat om risico's te spreiden. Daardoor zijn ze ook meer geschikt als 'verzekeraar' voor ontwikkelingsgeld. In de praktijk is bijvoorbeeld het volgende voor te stellen. De regionale ontwikkelingsbanken (zoals de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank) hebben zowel 'harde' als



'zachte' leningenloketten. Aan de minder arme landen worden uit het bankkapitaal leningen verstrekt tegen 'harde' voorwaarden, zoals een rente die bijna marktconform is. Armerere ontwikkelingslanden krijgen leningen tegen 'zachte', concessionele voorwaarden. Deze leningen worden gefinancierd uit speciaal beheerde fondsen, die door donoren worden aangevuld. Als een vorm van durfkapitaal en solidariteit tussen ontwikkelingslanden, zou een veel groter deel van het netto inkomen uit de harde leningen kunnen worden toegewezen aan de zachte fondsen. Donoren zouden ook grotere bijdragen moeten leveren aan die fondsen, zodat deze minder vaak hoeven te worden aangevuld en dus meer voorspelbaar middelen kunnen toewijzen. Daarnaast moeten we bereid zijn om het kapitaal van de banken vaker aan te vullen. Dit zal nodig zijn doordat het resterende netto inkomen afneemt.

Voor een arm ontwikkelingsland zullen de middelen veel voorspelbaarder worden over een langere termijn. Daardoor kan het zich een experimentele strategie beter veroorloven. Landen die zich succesvol ontwikkelen, zullen na verloop van tijd de steun aan de armste landen meefinancieren. Terwijl we onze eigen ontwikkelingsmentaliteit veranderen, zouden we dus moeten kiezen voor een toename van onze ontwikkelingssamenwerking via het multilaterale kanaal. We moeten er dan wel voor zorgen dat er voldoende verantwoording naar burgers in ontwikkelingslanden wordt afgelegd, zowel door partnerlanden als door de instellingen zelf. Dat laatste vereist in elk geval dat partnerlanden op gelijke voet kunnen meepraten binnen het bestuur van de multilaterale organisaties. Gelukkig is de laatste jaren duidelijk een trend in die richting merkbaar bij bijvoorbeeld de Wereldbank en het IMF, die nog is versneld onder invloed van de kredietcrisis. Bovendien zijn ontwikkelingslanden al goed vertegenwoordigd in de regionale ontwikkelingsbanken.

Betrouwbare partners

Risicovrije ontwikkelingssamenwerking is een mythe. Een draaimolen is veilig, maar langzaam. Bovendien bereik je er nooit nieuwe hoogtes mee. Ontwikkelingssamenwerking 2.0 vereist dat we kiezen voor de achtbaan. Laten we consequent zijn en onze daden in overeenstemming brengen met onze oproep voor meer beleidsruimte, door lef te tonen maar ook bescheiden te blijven. Laten we meer initiatief en innovatie stimuleren, zonder onze eigen oplossingen op te dringen aan ontwikkelingslanden. Maar toch: niemand zal natuurlijk in een achtbaan gaan zitten zonder veiligheidsbeugels. Laten we ons dus vooral ook opstellen als betrouwbare partners, door niet weg te rennen wanneer ontwikkeling moeilijker te bereiken is dan we van tevoren hadden bedacht. Ontwikkelingssamenwerking als durfkapitaal en als verzekering: *buckle up, ready for take-off!*





Alpha Barry (31) studeerde politicologie en werkt als lobbyist bij ICCO. Ook is hij lid van de Worldconnectors. Het grootste deel van zijn jeugd woonde hij in Afrika, onder andere in Guinee. Alpha Barry schreef dit essay op persoonlijke titel.



De spiegel van Gandhi

Toen Mahatma Gandhi gevraagd werd wat hij van de westerse beschaving vond, antwoordde hij dat het 'een goed idee zou kunnen zijn'. In deze scherpe opmerking zit een waardevolle les voor de toekomst van ontwikkelingssamenwerking. Door deze uitdaging voor zelfreflectie van Gandhi aan te nemen worden we geconfronteerd met onze heilige huisjes en kunnen we reële invulling geven aan concepten als solidariteit en gedeelde belangen.

Of het nou om handel of klimaat gaat, internationale samenwerking zal juist op de belangrijkste punten betekenen dat we soms besluiten moeten nemen die op korte termijn moeilijk zijn. We moeten concessies doen die van ons vragen – nee, van ons eisen – creatief naar nieuwe oplossingen te zoeken, risico's te nemen en onze manier van leven aan te passen. We moeten posities innemen die sommige van onze vrienden internationaal niet altijd blij zullen maken. Het zou kunnen dat ons beleid op sommige terreinen de mogelijkheid tot ontwikkeling van landen zelfs tegenwerkt. Onze toekomstige minister van Internationale Samenwerking moet zo snel mogelijk zijn collega's tot last zijn op deze andere beleidsterreinen en dit moet op een serieuzere manier dan af en toe een gezamenlijke handelsreis naar een ontwikkelingsland met de staatssecretaris van Economische Zaken. De belangrijkste taak van de toekomstige minister van Internationale Samenwerking zal zijn dat hij of zij er systematisch voor zorgt dat het Nederlandse beleid ontwikkelingssamenwerking niet tegenwerkt en het liefst zelfs bevordert. Daar waar wetten worden aangenomen of subsidies worden uitgedeeld die een negatief effect hebben op ontwikkelingslanden, zal dat na een bewuste overweging gebeuren. Ontwikkelingssamenwerking zal dan echte politiek worden.

Meer dan geld alleen

In 'de sector' van ontwikkelingssamenwerking zijn veel fascinerende discussies gaande over allerlei onderwerpen. Moet je beperkte middelen in onderwijs of juist in gezondheidszorg stoppen? Wat is de rol van het bedrijfsleven? Hoe kun je de effectiviteit van geld en projecten het best meten? Stuk voor stuk belangrijke vragen waar goed over nagedacht moet worden, al dan niet met

