

## Modernisering ➡



**Joop Hazenberg** (1978) is voorzitter van Stichting Prospect, een denktank van twintigers en dertigers die zich richt op grote maatschappelijke thema's. Medio 2009 verschijnt van zijn hand het boek *Change! Hoe de netwerkgeneratie Nederland gaat veroveren*.

# Moderniseren gaat niet zonder reality check

Harde maatregelen zijn nodig om ontwikkelingssamenwerking realistisch en kansrijker te maken. Nu dreigt een splitsing tussen de paden van propaganda en cynisme. Hulporganisaties moeten open zijn over patronagesystemen en corruptie. Zakken geld en papieren tijgers zijn eerder een last voor arme landen, dan dat zij verlichting brengen. Hulp moet, maar met meer kennis en focus, een zakelijke instelling, en oog voor de realiteit. Zo nodig met minder geld en minder coördinatie tussen de donoren.

Een van de weinige internationale onderwerpen waarover een uitvoerig debat in Nederland wordt gevoerd, is ontwikkelingssamenwerking. De effectiviteit en de zin van ‘de hulp’ staan – althans in de beeldvorming – steeds meer ter discussie. Een conglomeraat van rechtse media en politici, van de *Telegraaf* en *Elsevier* tot de VVD en de PVV, heeft de oorlog verklaard aan ‘de geldverkwisende machine’ die ontwikkelingssamenwerking zou zijn. En een groot deel van de Nederlandse bevolking lijkt zich achter dat standpunt te scharen.

Er is goede reden voor een kritische houding naar de hulp. Decenia lang zijn enkele duizenden miljarden euro’s aan hulp gegeven, in de vorm van technische assistentie, noodhulp, projecten en (meer recent) begrotingssteun. Toch zijn veel van die landen niet tot ontwikkeling gekomen, zitten honderden miljoenen mensen nog steeds in diepe armoede en dreigen staten zelfs te falen.

Deze constatering wordt in de kern door niemand betwist, wel de *road ahead*. Heeft de hulp toekomst, en zo ja, hoe moeten we die dan inrichten? In dit artikel formuleer ik een antwoord op deze vragen. Eerst zal ik uitleggen dat ontwikkelingswerkers een deel van het probleem zijn geworden in plaats van de oplossing, en dat er grote blokkades voor ontwikkeling zijn. Daarna stel ik een aantal keuzes en oplossingen voor die van belang zijn voor zowel de toekomstige effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking als de binnenlandse steun.

## Nieuwe kolonialisten en papieren tijgers

Ik heb zelf een jaartje meegedraaid in de ‘hulpindustrie’ en daar-





van is bij mij het beeld ontstaan van een bevlogen maar logge en soms naïeve sector, met nauwe banden tussen overheid en maatschappelijk middenveld. De samenwerking met donoren is nog veel stroperiger, met name in de ontwikkelingslanden zelf. Stapels verklaringen, verdragen, contracten, boeken, wetenschappelijke rapporten en politieke pamfletten maken van ontwikkelingssamenwerking een hyperingewikkelde en technische aangelegenheid, vol bureaucratie en interne politiek – en allemaal ‘voor de goede zaak’. De Europese Unie is er niets bij!

Die goede zaak wordt helaas te vaak slecht bediend. Jaarlijks zetten donoren en hulporganisaties (ngo's) tientallen miljarden weg in zo'n 150 landen. Er komen steeds meer donoren en zakken geld bij, zeker als de EU-lidstaten zich aan de afspraak houden om in 2015 0,7 procent van hun nationale inkomen aan ontwikkelingssamenwerking te geven. Het aantal ngo's neemt zo hard toe dat zij door sommige wetenschappers 'de nieuwe kolonialisten van de 21<sup>ste</sup> eeuw' worden genoemd, omdat het collectief aan hulporganisaties in sommige landen bijna alle staatsfuncties overneemt. In 1970 kwam zeventig procent van de Amerikaanse hulp van de overheid, nu is dat percentage nog maar vijftien procent.

### **Bron van ellende**

In een halve eeuw is een monsterachtig bouwwerk van overlegfora, onderlinge verdragen en contracten, coördinatiemechanismen en financiële constructies opgetuigd. Daarmee zijn de hulpgevers een deel van het probleem geworden. Zij hebben veel geld en invloed, maar ook een reeks verschillende agenda's en hun werk geeft allerlei versturende effecten. Inspanningen zijn slecht op elkaar afgestemd en de feiten ter plekke blijken vaak minder belangrijk dan de doelstellingen en prioriteiten vanuit de hoofdkwartieren.

In de overlegstructuren tussen donoren worden politiek gevoelige onderwerpen, zoals corruptie met hulp gelden zorgvuldig vermeden en blijft doortastend gezamenlijk optreden uit. 'Meer coördinatie en coherentie, dat lijken me uitstekende ideeën. Maar dat wordt al tien jaar door iedereen geroepen, zonder dat ook maar iets verandert,' verzuchtte een Canadese diplomaat onlangs tegen me. Kort na deze indringende opmerking leverde een gezamenlijke 'verklaring van Accra' van donoren en ngo's voor de zoveelste keer tientallen 'prioriteiten' op voor verbetering van de hulp. Aan dit soort papieren tijgers is in de ontwikkelingssamenwerkerswereld geen gebrek. En die zijn een bron van ellende, want zij leiden a) niet tot ontwikkeling, b) niet tot een evenwichtige relatie tussen hulp- en donorlanden, c) tot overspannen verwachtingen. Zo staan de 'vijfjarenplannen' tegen armoede altijd vol mooie woorden, decentralisatieprogramma's, *targets* en

Aan 'papieren  
tijgers' is geen  
gebrek

implementatieschema's. De endemische corruptie moet 'worden bestreden', 'meer aandacht is nodig' voor scholing en onderwijs, 'institutionele beperkingen' (zwakke rechterlijke macht e.d.) moeten worden weggenomen.

Toen ik in Afghanistan werkte, schrok ik van alle naïviteit van de plannen die ik las. Ze hielden geen enkel verband met de *facts on the ground*, de donoren leken zich daarvoor actief af te sluiten. Wat voor zin heeft het bovendien om in zo'n land te pleiten voor een beter *genderbeleid*, het extreem conservatieve Afghanistan waar geen ruimte is voor vrouwenrechten, laat staan voor functionerende ministeries? Zulke 'westerse dwang' leek me eerder contraproductief (en licht kolonialistisch).

### Mismatch

Veel eerder dan successen zijn er blokkades te vinden die ontwikkeling juist tegenhouden en van ontwikkelingssamenwerking een uiterst hachelijke onderneming maken, óók als de hulpindustrie een soepel draaiende organisatie zou zijn. Voorbeelden, helaas, te over. Grootschalige projecten, zoals een gezondheidszorgprogramma in een Zuid-Afrikaans land, mislukten faliekant. In Tsjaad bleek één procent van een overheidsbudget aan te komen bij uitvoeringsinstanties. Die moesten dan nog beginnen met hun werk. Jemen krijgt al dertig jaar hulp van Nederland, maar het land heeft nog steeds enorme structurele problemen, ineenstorting dreigt. En in een aantal landen waar géén hulpgelden, maar wel enorme niveaus van corruptie waren, bleken de groeicijfers juist door het plafond te schieten.

De belangrijkste factor voor de stagnatie, met name in Afrikaanse landen, is dat achter de façade van democratische westerse instituten een complex machtsspel schuilgaat dat 'ons' ontwikkelingspad uitsluit. Er is mede daardoor nauwelijks sprake van een publiek belang. Het bemachtigen van een politieke positie wordt in het Westen beschouwd als een middel om de eigen idealen te bereiken; in veel hulplanden is een plek in parlement of kabinet vooral ideaal voor de eigen kas en die van de achterban. Ook de rechtsstaat en de ambtenarij functioneren vaak totaal anders dan in eigen land en worden gedreven door 'patronagesystemen' die meer met clancultuur dan met het algemeen belang te maken hebben. Zo hebben in 'groeiwonder' Ghana duizenden *chiefs* het feitelijk voor het zeggen, al op tien kilometer buiten de hoofdstad Accra. Dit beeld is wat gechargeerd, maar toont aan dat hulp *altijd* politiek is en nooit zuiver technisch, omdat die hulp ingrijpt in lokale (bestuurs)processen.

### Meer realisme, geen cynisme

Ik vind eigenlijk dat veel hulporganisaties, maar ook donoren, westerse burgers actief misleiden als ze spotjes uitzenden met





zieke kinderen die creperen van de honger, of met blijde gezichten als een weg is aangelegd. Zij dragen daarmee de boodschap uit: 'Geef geld, en we lossen de armoede op.' Dat is gewoon niet waar. Evenmin kan Koenders streng roepen dat hij 'zero tolerance' voor corruptiepraktijken heeft, want van die 5,2 miljard euro die hij in 2008 uitgaf moet een flink deel niet goed zijn besteed – dat kan niet anders.

Het is aan de andere kant onjuist te stellen dat de hulp maar helemaal moet worden gestopt. In sommige landen denk ik dat die keuze daarvoor goed beargumenteerd kan worden, maar in andere niet. Met name in falende staten heeft de internationale gemeenschap de (morele) verantwoordelijkheid om in te grijpen en mensen iets van een basisvoorziening te bieden. En in landen die moeizaam, maar toch structureel tot ontwikkeling komen kan een (begrotings)steuntje in de rug zeer bruikbaar zijn.

Wat dan wel? Ik denk aan een aantal wezenlijke elementen van internationale samenwerking die heroverwogen moeten worden.

➔ *Meer focus.* Nederland heeft nu met 36 partnerlanden een ontwikkelingsrelatie. Dat zijn er te veel. In een aantal van deze landen is stagnatie ondanks de hulp, dus dan moet of de strategie worden herzien of de hulp gestopt. Verder zijn de teams op de ambassades die de ontwikkelingssamenwerkingsgelden beheren vaak piepklein en ontberen ze de nodige kennis over het land, onder meer vanwege het roulatiesysteem van Buitenlandse Zaken. Dus: minder partnerlanden, meer kennis op de posten en langdurige betrokkenheid.

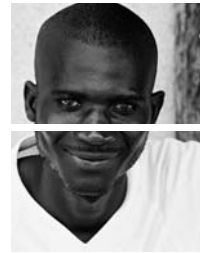
➔ *Minder internationale coördinatie.* Ambtenaren hebben de neiging om meer proces- dan inhoudelijke managers te zijn. De vele coördinatiestructuren (het 'afstemmen' van de hulp) stimuleert de procesmatige (fout!) en technische (fout!) benadering van de hulp. Het gaat in deze landen om diepgaande politieke processen waarbij donoren de vrijheid moeten hebben om zelf óók politiek op te treden. Nu deinzin de hulpgevers er vaak nog voor terug om kritiek te geven op beleid van het partnerland, of politiek gevoelige onderwerpen ter sprake te brengen. De coördinatie werkt dan als een rem in plaats van smeerolie op het verbeteren van de hulprelatie. En al die vergaderingen houden de diplomaten in de hoofdsteden weg van het opbouwen van een netwerk in het land zelf. Uit de *comfort zone!* (Als dat niet kan, dan moeten de EU-lidstaten hun nationale hulpprogramma's opgeven en één gezamenlijk beleid gaan voeren, onder vlag van Europa. Volstrekt onhaalbaar, maar wel interessant.)

Ze moeten overuren  
draaien om de geldpot  
leeg te maken

↳ *Laat de 0,7 procentnorm los.* Ja, dat is het echt een heilig huisje. Een fractie van onze welvaart naar al die arme mensen, dat kan er toch wel van af? Nulkommazeven procent is een klein bedrag voor een grote wereld. Maar of die effectief is, dat waag ik te betwijfelen. Bijna iedereen die ik wat langer heb gesproken die in ontwikkelingslanden heeft gewerkt stelde ik de vraag: is geld het probleem? Nee, was steevast het antwoord. Er is eerder sprake van *te veel* dan *te weinig* geld. In Ghana zei een minister vorig jaar dat donoren maar op zijn telefoontje moesten wachten, in plaats van dat hij zelf moest lobbyen. Hij had immers genoeg keuze. In andere landen is helemaal geen capaciteit om al het donorgeld om te zetten in concrete acties, omdat er niet genoeg opgeleid personeel of infrastructuur is. Verder geeft deze norm, waar Nederland zich met 0,82 procent meer dan keurig aan houdt, een perverse bestedingsdruk. Elk jaar zit er te veel geld in de kassen en moeten het ministerie en de ambassades overuren draaien om de pot leeg te maken. Een ronduit schandalig systeem, dat vervangen kan worden door vaste budgetten voor de partnerlanden, een vaste bijdrage aan organisaties als de Wereldbank en een vast budget voor noodhulpoperaties.

↳ *Wees realistisch over corruptie en patronage.* Dit is niet politiek correct want corruptie is slecht en patronage doorsnijdt democratische processen zoals wij die in het Westen kennen. Dus ook al weten we dat het parlement een façade is, dan nog gaan we daar braaf praten en rapporten sturen, sturen we onze Kamerleden naar het land om internationale parlementaire commissies op te bouwen en beleefdheden uit te werken. In plaats daarvan moet de kennis worden vergroot van die patronagesystemen, hoe de *chiefs* nu werkelijk werken en hoe de bevolking op een of andere manier betrokken kan raken bij bestuursprocessen. Corruptie valt niet te bestrijden, die zit ingebakken in het systeem van een land en kan slechts van binnenuit en heel langzaam worden verminderd. Donoren moeten daarom nieuwe, onconventionele en vooral a-westerse beleidsopties overwegen en geen statements als 'zero tolerance voor corruptie' afkondigen. Want met zeer corrupte landen als China en Griekenland doet Nederland al langdurig zaken – zelfs binnen de EU.

↳ *Schrap de mooie woorden en de goede bedoelingen.* Als ik in een arm land zou leven, ongeletterd en met moeite mijn familie zou kunnen onderhouden, wat moet ik dan doen met westerlingen die me gaan toespreken over genderbeleid, het belang van democratische processen en ecologisch duurzame productietechnieken? Ik zou een redelijk bestaan willen en hulp daarvoor goed kunnen gebruiken, maar niet doorspekt van mij onbekende normen en waarden. En de lokale politici die deze verkondigen, geloof ik ook niet. Wel hoorde ik van vrienden van me die Engels





De risico's van  
falen moet je niet  
verbergen

spreken en projectvoorstellen schrijven waar al die woorden in terugkomen. En die verdienen daar veel geld mee, zonder er iets voor te hoeven doen.

➔ *Stop de kolonisatie.* Erger dan de versnippering die de talloze ngo's met hun projectenmanie veroorzaken, vind ik de wijze waarop ze als collectief neerdalen in de arme, onderontwikkelde gebieden. Journaliste Linda Polman schreef daarover een mooi boek: *De Crisiskaravaan*. De ngo's zijn met te veel, er zitten slechte organisaties tussen, de goede doen soms dubbel werk en hun werk heeft lang niet altijd duurzame effecten op ontwikkeling.

In Tanzania schijnen 25 Nederlandse hulporganisaties, grotendeels gefinancierd door het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbudget, zo'n 250 projecten uit te voeren. De ambassades geven ook een smak geld. Hoeveel Britse, Amerikaanse, Zweedse, Deense, Belgische, Franse, Zwitserse organisaties zitten er ook in Tanzania? En welke gevolgen heeft hun aanwezigheid op lange termijn voor de kansen van staatsopbouw door de Tanzaniaanse overheid? In Bosnië en Kosovo kunnen ze over deze koloniatiedrang inmiddels aardig meepraten.

➔ *Stel de verwachtingen publiekelijk bij.* Nederland kán helemaal geen armoede bestrijden, vrede en stabiliteit bevorderen in landen als Sudan, Congo of Afghanistan. We leveren hooguit een emmertje. De internationale gemeenschap kán helemaal geen duurzame ontwikkeling tot stand brengen – dat moet uit de landen zélf komen. De loopbaan van de gemiddelde ontwikkelingswerker staat in het teken van stagnatie, een hoop mislukkingen en een beetje succes. Natuurlijk moet er flink visionair worden gedacht door hen en is het noodzaak in een weerbarstige omgeving van oorlog en armoede te vechten voor een betere wereld. Maar diegenen die dat doen, moeten voor de externe communicatie niet schuilen voor de risicovolle aspecten van hun werk en de grote kans dat hun inspanningen zullen falen. De bankiers die nu met pek en veren door de straten worden gedragen, weten dat de risico's niet verborgen mogen worden – ook niet van publiek geld.

### **Dezelfde steen**

De maatregelen die ik suggereer zullen niet in goede aarde vallen. Maar ik denk dat ze hard nodig zijn, want ontwikkelingsamenwerking zal zowel de paden van propaganda als van puur cynisme moeten mijden. Het afkondigen van een 'moderniseringsagenda' door minister Koenders is hiertoe een verstandige, maar ook riskante aanzet. Koenders was in het defensief door de 'rechtse' aanval van politici en media toen hij eind 2008 deze move maakte, waardoor de agenda een geur van opportunisme kreeg. Vooral zit het gevaar in de afloop, dat aan het eind van de

‘moderniseringsagenda’ niets verandert. Dat het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en het maatschappelijk middenveld, wijzer door een interne en open discussie, nog steeds hoog van de toren blijven blazen en doorgaan met de hoge uitgavenniveaus – zonder wezenlijk in te gaan op het realiteitsgehalte daarvan. Dan zal de weerstand tegen ontwikkelingssamenwerking blijven groeien. En belangrijker: dan wordt de hulp niet effectiever en blijft de internationale gemeenschap voortdurend tegen dezelfde steen aanlopen.

---

