



Frans van der Straaten studeerde Geografie van Internationalisering en Ontwikkeling / Geografische Informatie Systemen in Utrecht. Hij werkt tijdelijk als beleidsmedewerker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen voor o.a. de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, Europese Ontwikkelingsbank en de International Labour Organization.



De sterkste schouders dragen de zwaarste last

Als ik tien tienjarige kinderen een ijsje beloof als het ze lukt om met z'n allen tien skippyballen in de lucht te houden, komen ze waarschijnlijk snel met een voor de hand liggende oplossing. Ze zullen in elk geval niet proberen elk met acht vingers de drie zelfde skippyballen op te tillen, om met de twee overgebleven vingers de overige zeven skippyballen van de grond te krijgen. Bij een belangrijk deel van de ontwikkelingssamenwerking lijkt het soms of we de meest voor de hand liggende oplossing bewust negeren en gaan we zo inefficiënt en ineffectief mogelijk te werk. Of gaat het ons om de omweg en niet om de bestemming?

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking maakt gebruik van drie kanalen; het particuliere (niet-gouvernementele organisaties, bedrijven en kennisinstellingen), het multilaterale (Verenigde Naties, Europese Unie en de internationale financiële instellingen) en het bilaterale kanaal. Via een bilaterale relatie gaat het geld direct naar een land waarmee Nederland een relatie heeft. Ongeveer veertig procent van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbudget loopt via bilaterale relaties. In 2008 ging het grofweg om twee miljard euro.

Op dit moment heeft Nederland dergelijke bilaterale relaties met veertig landen. Met zeven hiervan wordt de samenwerking in de komende jaren afgebouwd. Toch kan gesteld worden dat de bilaterale steun momenteel is versnipperd.

Daar komt het probleem van de zogenaamde donor darlings bij. Dit zijn landen die vanwege verscheidene redenen (variërend van een goede infrastructuur of een succesvolle voorgeschiedenis, tot iets banaals als een prettig klimaat) populair zijn bij bilaterale donoren, multilaterale organisaties en het particuliere kanaal. Deze verschillende donoren stellen echter wel (verschillende) eisen aan hun bijdragen, zodat de ontvangende landen tijd tekort komen om iedereen tevreden te houden. Regelmatige rapportages over de uitgaven, overleggen en veldbezoeken doen een ernstige aanslag op de tijd en het budget van menig ministerie in een 'populair' ontwikkelingsland.



De lokale donorgemeenschap in een dergelijk land heeft dit ook ingezien en poogt in toenemende mate de taken te verdelen. Niet iedere donor zit meer op hetzelfde beleidsterrein en er vindt meer overleg plaats tussen de collectieve aanwezige donorgemeenschap en het ontvangende land over de te volgen koers, zodat dit land eigen verantwoordelijkheid over het ontwikkelingsbeleid voelt. Dergelijke overleggen kosten echter aan donorkant weer tijd in afstemming, zowel onderling als naar de verschillende hoofdsteden. Bovendien blijft iedereen zijn stokpaardjes houden. Tegelijkertijd zijn er 'impopulaire' ontwikkelingslanden waar de donorgemeenschap praktisch aan voorbijgaat. Voor al deze problemen is echter een eenvoudige en efficiënte oplossing.

Tijd en kosten besparen

Bij de moderne ontwikkelingsamenwerking die minister Koenders voor ogen heeft, de Internationale Samenwerking 2.0, staat effectiviteit centraal. Voor wat betreft het bilaterale kanaal stel ik dat het vanuit objectief standpunt het meest effectief zou zijn wanneer elk donorland zijn aandacht, middelen en kennis richt op één land. In directe dialoog met het ontvangende land kan de beste ontwikkelingskoers gekozen worden. Doordat in het ontvangende land de dialoog met andere donoren niet meer nodig is, worden zowel tijd als kosten bespaard. In het donorland kunnen besparingen (eventueel ten goede komend aan het ontvangende land) doorgevoerd worden omdat er minder personeel op het ministerie en op de ambassades nodig is. Voor elk ontwikkelingsamenwerkingspartnerland zijn immers in het donorland beleidsmedewerkers en – directies nodig, en de lokale ambassades hebben specifieke ontwikkelingsamenwerkingsmedewerkers in dienst. Kennis, ervaring en denkracht kunnen vanuit het donorland meer gefocust worden en er kan verwacht worden dat een intensieve exclusieve bilaterale relatie het verantwoordelijkheidsgevoel, de daadkracht en de wil om te slagen doen toenemen. Tot slot leidt een dergelijke intensieve bilaterale samenwerking niet alleen tot een effectievere hulp aan het ontvangende land, maar zal ook het donorland veel kunnen leren op cultureel, sociaal of wetenschappelijk vlak van het ontvangende land. Zo kan de samenwerking daadwerkelijk 'bilateraal' genoemd worden.

Vechten om de donor darlings

Hoe wordt bepaald welk land een bilaterale (ontwikkelingsamenwerkings-) relatie met welk land onderhoudt en voorkomen dat er 'gevochten' wordt om de *donor darlings*? Ik pleit voor het uitgangspunt dat de sterkste schouder de zwaarste last moeten dragen; ofwel het meest ontwikkelde land ondersteunt het minst ontwikkelde land. Een geschikte 'ranglijst' hiervoor vormt de

Het werkt het best
als elke donor zich
richt op één land

Human Development Index (HDI) van de Verenigde Naties. Deze index schaalt landen in op basis van de mate van ontwikkeling en klopt gevoelsmatig; in 2008 vormden IJsland (nog wel), Noorwegen en Canada de top drie, terwijl de laatste drie landen uit de HDI de Democratische Republiek Congo, de Centraal Afrikaanse Republiek en Sierra Leone waren.

De index meet de prestaties van een land aan de hand van de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte, het analfabetisme-cijfer, het deel van de bevolking dat primaire, secundaire en tertiaire educatie doorloopt, levensstandaard en het BNP per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit. Een goede samenvatting van wat wij als ontwikkeling beschouwen.

Het buddysysteem

In het 'buddysysteem' wordt de nummer één uit de HDI gekoppeld aan het laagste nummer (179), de nummer twee aan nummer 178, et cetera. Het hoogst genoteerde land heeft een inspanningsverplichting richting het andere land voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld vijf jaar, en zet al zijn beschikbare bilaterale middelen in. Nederland, nummer zes, zou zo gekoppeld worden aan Niger; nummer 174. Gedurende vijf jaar wordt alle Nederlandse bilaterale steun aan dit land gegeven. Met twee miljard euro per jaar kan een groot verschil gemaakt worden in een land met een jaarlijks BNP van rond de zeven miljard euro. Daarnaast is er hier sprake van een volwaardige bilaterale overheidsrelatie waarin de beleidsdialoog met elk ministerie in Niger gezocht wordt. De vele uitgezonden Nederlandse thema-experts die op de immense Nederlandse Ambassade in Niamey zouden komen, werken samen met lokale *counterparts* aan de uitvoering van de nationale ontwikkelingsstrategie op het gebied van water en sanitaire voorzieningen, onderwijs, goed bestuur et cetera. Uitwisselingsprojecten tussen universiteiten en scholen worden opgezet. Nederlandse gemeenten en woningbouwcorporaties worden actief in Niger. De ontwikkeling van Niger wordt zo een zaak van Nederland. Gedurende vijf jaar wordt alle financiële steun, aandacht, liefde en denkracht op de ontwikkeling van Niger gezet. En na vijf jaar vertrekt Nederland weer. Het hoofddoel van ontwikkelingsamenwerking is namelijk dat je jezelf uiteindelijk overbodig maakt. Na vijf jaar worden de buddy's voor de komende periode opnieuw aan elkaar gekoppeld volgens de HDI van dat moment, en is Niger inmiddels gestegen tot de lage middenmoot.

Frisse wind

Natuurlijk kleven er bezwaren aan het buddysysteem. Ten eerste zijn er de 'odd-couples'. Volgens de huidige HDI zou Slovenië bijvoorbeeld voor vijf jaar een inspanningsverplichting richting Nigeria hebben. Ondanks het feit dat geld niet alles is, kunnen we er vanuit gaan dat Nigeria hierdoor tijdelijk minder (bilateraal



Na een buddy-
relatie van vijf jaar
gooien nieuwe
regeringen het roer
vaak compleet om

financiële) kansen heeft dan Niger. Hoewel het op voorhand al een betere uitgangspositie en meer eigen capaciteit had, zal Nigeria hierdoor mogelijk dan ook minder vooruitgang boeken dan Niger. Maar na vijf jaar worden de kaarten opnieuw geschud. En de extreme verschillen binnen het hele spectrum aan landen zullen per 'herschikking' kleiner worden. Daarnaast vormen de middenmoters een probleem. Deze zullen in financieel opzicht weinig aan elkaar hebben, maar kunnen daarentegen in kennisuitwisseling mogelijk wel vooruitgang boeken. Ook hier geldt dat de verschillen in extremen in het hele spectrum echter kleiner worden en de ergste gevallen als eerste opgelost worden. Daarnaast vormen de multilaterale instellingen en ngo's een uitkomst voor deze landen.

In de huidige ontwikkelingsamenwerking noemt Nederland bijvoorbeeld vaak als argument voor het niet bilateraal steunen van een land als Haïti, dat het hier inzet via de actieve steun aan de VN. Dit argument blijft bij het buddysysteem ook opgaan. Ook zou tegengeworpen kunnen worden dat een lange donorrelatie een bepaalde mate van duurzaamheid met zich meebrengt. Laten we het land feitelijk niet in de steek met zo'n abrupt einde? Ten eerste is het zo dat bij het aangaan van de buddyrelatie al duidelijk is dat dit voor een periode van vijf jaar is. Er wordt dus van tevoren al op het aflopen van de steun geanticipeerd. Bovendien zien we op nationaal niveau ook vaak dat nieuwe regeringen het roer compleet omgooien ten opzichte van vijf jaar daarvoor. Een nieuwe buddy kan ook gezien worden als een frisse wind. Geleerde lessen kunnen worden overgenomen van de vorige buddy, nieuwe inzichten worden ingebracht, vastgeroeste patronen worden heroverwogen en accenten worden verschoven.

Op de schop

Een ander tegenargument is de absorptiekracht. Kan een land als Niger wel zoveel steun aan? Jazeker, juist vanwege de volle aandacht van Nederland en de vrijgespeelde capaciteit aan ontwikkelingsamenwerkingsambtenaren kan er enorm veel gedaan worden in overheidssteun en op projectbasis. Mocht er daarnaast blijken dat er toch nog middelen overblijven, dan kunnen deze via het multilaterale en particuliere kanaal ten goede komen aan andere landen. Maar dit geldt alleen als er binnen Niger op geen enkele manier meer een nuttige bijdrage kan worden gedaan. Ten slotte zou tegengeworpen kunnen worden dat ontwikkelingsamenwerking meer dan alleen charitatieve motivaties heeft. Geopolitiek, koloniale verledens, historische verbanden, binnenlandpolitieke redenen, geografische redenen, grondstof- en handelsredenen spelen voor veel donorlanden mee in de keuze voor een bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie. Maar als



de overtuiging bestaat dat Nederland op deze manier het meest effectief en efficiënt inzet en het doel daadwerkelijk een wereldwijde hogere ontwikkelingsgraad en levensstandaard is, moeten we naar draagkracht de ergste gevallen als eerste aanpakken. Nederland zou vanuit zijn rol als gidsland en ontwikkelingssamenwerkingspionier dan ook als eerste zijn bilaterale ontwikkelingsamenwerkingsbeleid op de schop kunnen nemen. Goed voorbeeld doet immers volgen. Met spectaculaire resultaten in ons buddyland op zak, kunnen andere donorlanden aangesproken worden ook de efficiëntieslag te gaan maken. Op den duur wordt zo geen land meer overgeslagen en ziet iedere donor het hoogste rendement voor zijn bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsgeld.

Knikkers en betonblokken

De metafoor met de skippyballen en de tienjarigen gaat in veel opzichten mank. In werkelijkheid zijn er naast skippyballen ook voetballen, pingpongballen, ballonnen, hete lucht ballonnen, knikkers en betonblokken. En zijn er naast tienjarigen ook baby's, kleuters, pubers, volwassenen en bejaarden, met één, twee of drie armen. Maar feit blijft dat als ik mijn kans op een ijsje zo groot mogelijk wil maken, ik datgene moet optillen waar ik de kracht voor heb.

