

Discussie

Concentratie in het structurele bilaterale hulpbeleid

In de discussierubriek dragen twee auteurs een standpunt uit over een actueel, beleidsrelevant onderwerp. De discussie bestaat steeds uit een openingsartikel (1500-2000 woorden) en een repliek (1000 woorden), met de mogelijkheid tot dupliek (500 woorden). De redactie wil auteurs uit praktijk en wetenschap uitdrukkelijk uitnodigen om zelf een discussie te starten of te reflecteren op een lopende discussie. Hiertoe kunnen zij contact opnemen met de redacteurs: M. Sie Dhian Ho (sie@wrr.nl) en R. Torenvlied (r.torenvlied@fss.uu.nl).

Het streven van minister Herfkens om de hulp op een beperkt aantal landen te concentreren ontmoet kritiek. De strekking van de kritiek is dat te veel landen uit de boot zullen vallen. De discussie is niet nieuw. Pogingen tot concentratie van de hulp zijn zo oud als de ontwikkelingssamenwerking zelf, net zoals de belemmeringen bij de uitvoering van een concentratiebeleid. In 1968 werden er uit de meer dan negentig ontwikkelingslanden tien concentratielanden gekozen; nadat dit aantal onder verschillende ministers was uitgebreid, werd de lijst onder minister De Koning teruggebracht tot dertien en vervolgens onder minister Schoo tot tien. Het echte gevaar is niet dat te veel landen uit de boot zullen vallen, maar dat er te veel landen in blijven zitten.

De argumenten voor concentratie van de hulp zijn altijd sterk geweest. In de eerste plaats noem ik de overweging, dat bij concentratie op een beperkt aantal landen de kwaliteit en effectiviteit van de hulp beter gewaarborgd kan worden. Door de hulp niet te versnipperen over tal van landen wordt die hulp eveneens beter beheersbaar. Dit alles heeft te maken met de mogelijkheid voor beleidmakers en uitvoerders kennis op te bouwen over het land in kwestie. Deze argumenten speelden al tijdens de

eerste ambtsperiode van Jan Pronk en de ministerschappen van Jan de Koning en Eegje Schoo. Als onderdeel van het effectiviteitsargument kan ook worden gesteld, dat bij landenconcentratie een bepaalde kritische massa wordt bereikt, waardoor de effectiviteit wordt vergroot. In het huidige politiek-economisch klimaat, waarin minder geld is voor de hulp, is het argument van de kritische massa des te overtuigender, want een kleinere hoeveelheid zou te versnipperd bij de landen terechtkomen.

De argumenten voor landenconcentratie zijn in de huidige periode dwingender dan in het verleden. Dit komt door de sterke uitbreiding van het hulpbeleid onder de ministerschappen van Jan Pronk in de jaren negentig. Minister Pronk wilde overal alles doen, want hij dacht invloed te verwerven in landen waar hij 'gast aan tafel' was. Bovendien wilde hij de hulp sterk sturen op thema's en speerpunten, hetgeen leidde tot een nadruk op projecten. Hoewel hij aan het eind van zijn laatste ambtstermijn deze tendens wilde keren door minder donorgestuurde hulp te gaan geven (begrotingssteun bijvoorbeeld), heeft de overproductie van beleid tijdens zijn ambtsperiodes het probleem van beheersbaarheid acuut gemaakt.

De belemmeringen voor een concentratiebeleid zijn eveneens niet nieuw. Vaak stuiten pogingen tot concentratie op weerstanden bij het bedrijfsleven, dat bij de uitvoering van projecten in allerlei landen betrokken is. Maar ook de ideële ontwikkelingsorganisaties en de derdewereldbeweging verzetten zich vaak tegen landenconcentratie, omdat zij niet geneigd zijn hun eigen werkterrein te beperken.

Critici die menen dat landen door dit beleid uit de boot gaan vallen, geven niet alleen blijk van een overwaardering van de impact van de hulp, maar zijn zich kennelijk niet bewust van het feit dat de discussie in wezen gaat over een rationele keuze voor het meest geschikte kanaal voor de hulp. Het concentratielandenbeleid betreft de structurele (lees hier: 'langere termijn') bilaterale hulp, dat is de hulp van regering tot regering. Ligt het niet voor de hand als hulp via de regering wordt verstrekt, om na te gaan hoe die regering functioneert? Het ligt in de rede hulp alleen via die regering te kanaliseren, als er een goede kans is dat doeleinden en doelgroepen worden bereikt.

Zijn de pogingen tot landenconcentratie niet nieuw, ook de criteria op grond waarvan de landen moeten worden geselecteerd, zijn niet onbekend. Minister Herfkens heeft een drietal criteria geformuleerd: het land in kwestie moet goed sociaal-economisch beleid hebben en er moet sprake zijn van goed bestuur; indien aan deze criteria wordt voldaan, is de overheid in principe een geschikt kanaal. Bovendien geldt er een armoedegrens: het land heeft een inkomen onder de grens van \$925 BNP, die de International Development Association (het loket voor zachte leningen van de Wereldbank) gebruikt. Bij het armoedecriterium speelt ook de behoefte aan hulp, waarbij wordt gekeken naar de ontvangen hulp van andere landen en de donorcoördinatie. De criteria van armoede en goed beleid zijn tijdens de ambtsperiodes van Pronk aan de orde geweest, helaas echter zonder te leiden tot een systematische beperking van het aantal landen dat hulp ontvangt.

Dat de criteria eerder niet selecterend genoeg werkten, ligt niet aan de keuze van de criteria, maar aan het gebrek in de systematische toepassing van de criteria. Als uitgangspunt zijn de criteria goed. Het laatste criterium, de mate van armoede en de behoefte aan hulp, betreft het oude idee dat hulp op

de armste landen moet worden gericht. Het argument om landen met een hoger inkomen uit te sluiten is, dat deze landen in principe zelf financiële ruimte hebben om een beleid gericht op armoedebestrijding uit te voeren. Het criterium van goed sociaal-economisch beleid doet recht aan het inmiddels bekende gegeven, dat hulp alleen werkt in landen met een goed sociaal-economisch beleid. Het gaat niet alleen om het macro-economisch beleid, maar eveneens om het sociaal beleid, in eerste instantie te beoordelen aan de hand van de overheidsuitgaven in de sociale sectoren. Goed bestuur, tot slot, impliceert dat de hulp niet in zakken van corrupte ambtenaren of politici moet belanden of op onverantwoorde wijze wordt besteed. Zaak is nu, die criteria duidelijk te operationaliseren en consequent toe te passen.

Het is jammer dat de minister in de brief aan de Tweede Kamer additionele overwegingen heeft toegevoegd aan de criteria. Daarmee begint de verwatering. Het betreft hier onder meer de kwaliteit van het lopende hulpprogramma en allerlei politieke overwegingen. In diezelfde brief is ook een lijst van programma's opgesomd die uitgezonderd zijn van het concentratielandenbeleid: het milieu-programma, activiteiten op het gebied van mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur, het bedrijfslevenprogramma en de humanitaire hulp (Brief aan de Tweede Kamer, 26 februari 1999). In een eerdere brief aan de Tweede Kamer worden ook het onderzoeksprogramma, het ambassade-projectenprogramma, het samenwerkingsprogramma met internationale instituten, het programma voor non-sectorale programmahulp, het programma voor schuldverlichting, het deskundigenprogramma, het doelbijdragenprogramma en het programma voor speciale activiteiten uitgezonderd van het landenconcentratiebeleid (Brief aan de Tweede Kamer, 5 november 1998).

Deze lijst van uitzonderingen is, ongetwijfeld onder druk van allerlei belanghebbenden binnen en buiten het ministerie, veel te sterk uitgebreid. Het ligt in de rede om de humanitaire noodhulp en mensenrechtenactiviteiten uit te zonderen van de landenconcentratie, want in landen waar die vormen van hulp nodig zijn, is er per definitie een probleem met de overheid. Daarom worden deze vormen van hulp reeds lang overwegend verstrekt door particuliere organisaties, of in het geval van

de humanitaire hulp, door een bijzondere en onafhankelijke organisatie als het Rode Kruis of multilaterale organisaties. Ook kan ik mij voorstellen dat milieuprogramma's worden uitgezonderd, want juist in landen met een iets hoger inkomen is milieudegradatie vaak de keerzijde van het gekozen ontwikkelingsmodel. Bij alle andere programma's die worden uitgezonderd, zijn vraagtekens op zijn plaats. Dit was de kans om het mes te zetten in bijvoorbeeld de deskundigenprogramma's, die naar hun aard sterk donorgestuurd zijn.

Of het medefinancieringsprogramma van het concentratiebeleid is uitgezonderd, is onderwerp van discussie. Minister Herfkens heeft de taakverdeling tussen overheid en particuliere organisaties onlangs ter discussie gesteld. Zo zouden de medefinancieringsorganisaties zich beter kunnen terugtrekken uit de landen waarop de overheid zich gaat concentreren, waarmee ook een einde kan worden gemaakt aan de lappendeken van ontwikkelingsactiviteiten, die door de overheid van het ontvangende land niet meer te overzien is. Omgekeerd is het idee gelanceerd, dat de medefinancieringsorganisaties zich zouden concentreren op die landen waarmee de overheid niet samenwerkt. De medefinanciering zou de keerzijde van het concentratiebeleid gaan vormen: in die landen waar de hulp niet goed via de overheid kan worden gekanaliseerd, kan de medefinanciering proberen doelgroepen via de particuliere organisaties te bereiken. Het is een rationele taakverdeling.

Deze frisse ideeën moeten aanleiding vormen voor de medefinanciering om zich grondig te bezinnen op de vraag, wat ze waar moeten doen. Moet ook de medefinanciering zich alleen gaan richten op de landen onder de grens van \$925 BNP per capita, in die gevallen waar de overheid geen geschikt kanaal vormt? Daartegen zal ongetwijfeld worden ingebracht, dat ook in landen met een hoger inkomen de particuliere organisaties moeten worden gesteund: zij spreken immers die overheden aan via hun lobby en pleitbezorging om een beleid te voeren gericht op armoedebestrijding en milieubehoud. Met dezelfde argumenten zullen de particuliere organisaties niet graag vertrekken uit de landen waarop de overheid zich gaat concentreren. Toch staan deze vragen nu op de agenda. Ook op de onderlinge taakverdeling zou de medefinanciering zich moeten bezinnen: misschien kan ieder

zich beter concentreren op een beperkt aantal landen. Daar is veel voor te zeggen, aangezien het oude idee van de 'natuurlijke partners' van de particuliere organisaties, gebaseerd op de achterbannen in Nederland, al zo lang achterhaald is. Het is een pluspunt dat door het nieuwe beleid deze vragen op de agenda zijn gezet.

Tot slot gaat het er bij de uitvoering van het concentratielandenbeleid om, dat de geformuleerde criteria zorgvuldig en consequent worden toegepast. Dat vereist dat zij worden vertaald in operationele indicatoren, en dat voor de toetsing gebruik wordt gemaakt van verschillende onafhankelijke informatiebronnen. Er zijn genoeg belangen die zich zullen blijven verzetten tegen dit proces. De wijze van toepassing van de criteria heeft al geleid tot de kritiek, dat het hier gaat om een storm in een glas water. Een goede operationalisering en een consequente toepassing van de criteria zijn altijd het zwakke punt geweest in pogingen tot concentratie van de hulp. De zogenoemde 'additionele overwegingen' en de vele uitzonderingen die in de brieven aan de Tweede Kamer zijn genoemd, vormen een tweede belemmering voor concentratie. De uitdaging is nu deze belemmeringen te overwinnen en tot krachtige uitvoering over te gaan.

Oda van Cranenburgh

Politicooloog verbonden aan de Universiteit Leiden en tevens lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken

Kwaliteitshulp moet centraal staan

Discussies over landenconcentratie hebben tot heden altijd een hoog gehalte aan opwaaiend stof; het lijkt allemaal heel spectaculair, maar als het stof is neergeslagen, is de uitkomst heel wat minder wereldschokkend dan de discussiedeelnemers hoopen dan wel vreesden.

Hoe komt dat toch? Naar mijn idee, omdat de reikwijdte en het kader van de discussie keer en opnieuw niet goed geformuleerd worden of – al dan niet bewust – uit het oog verloren worden. Is het een beheersdiscussie (het uitvoerende ontwikkelingsamenwerkingsapparaat kan het niet meer aan, dus concentreren)? Is het een kwaliteitsdiscussie over de overheidsbeleid (aan welke criteria moet lokaal overheidsbeleid voldoen, wil steun aan die

overheid ontwikkelingsrendement kunnen opleveren)? Of is het een kwaliteitsdiscussie over de volle breedte van de hulp (welke hulpvorm is in welke context en onder welke voorwaarden, het meest effectief)?

Ook in de huidige discussie lopen deze drie vragen vrijwel permanent door elkaar heen. Misschien moet dat ook wel zo, maar dan is het wel nodig dat dat van te voren helder gezegd wordt. Alleen op die manier komen bij de juiste vraag de juiste argumenten, en uiteindelijk de juiste (beleids)keuzes. Ook Van Cranenburgh schakelt naar mijn mening wel erg gemakkelijk heen en weer tussen de ene en de andere invalshoek, en passant (niet-begrijpende) critici van landenconcentratie een veeg uit de pan gevend die zij niet verdienen: de onhelderheid in de discussie kan hen onmogelijk worden verweten.

Het zou mooi zijn als de discussie inderdaad van meet af aan was gegaan over de laatste en meest intrigerende vraag, te weten die van de kwaliteit van de totale hulp. Minister Herfkens heeft daar vooralsnog niet voor gekozen en concentreert zich, tenminste in haar officiële brieven aan de Kamer, op de overheidshulp. Van Cranenburgh lijkt haar in het grootste gedeelte van haar commentaar te volgen. Dat mag, tenminste als daarmee niet de suggestie gewekt wordt, dat deze keuze uit meer voorkomt dan uit het logisch afwerken van een bepaalde agenda. Bij Herfkens en Van Cranenburgh ben ik hier niet helemaal zeker van. Hun keuze voor overheidshulp eerst lijkt hier en daar ook een keuze voor het primaat van de overheid als het gaat om ontwikkeling. Het is de vraag of deze keuze in de (liberale) tijden van vandaag, waarin grote vraagtekens gezet worden achter de sturende rol van centrale overheden, een juiste is. Niet zelden in deze wereld is juist de (niet-functionerende) overheid het object van onze politieke zorg. Met andere woorden: de opgave is niet alleen te zoeken naar de laatste negentien 'fatsoenlijke overheden' waarmee een goed ontwikkelingsbeleid gevoerd kan worden, maar ook, en misschien wel vooral, om wegen te vinden hoe de beschikbare hoeveelheid 'fatsoenlijke overheden' drastisch kan worden vergroot.

Er is nog een andere kanttekening te plaatsen: Van Cranenburgh verbindt in het inleidend deel van haar commentaar de kwaliteitsnotie wel erg met de enge (beheers)marges van de Nederlandse uitvoerders. Ik denk dat die koppeling een over-

schatting inhoudt van de positie van de donor respectievelijk een schromelijke onderschatting van het belang van lokale factoren. Naar mijn ervaring wordt de kwaliteit van de hulp uiteindelijk veeleer bepaald door de kwaliteit van de gemaakte keuzes (inclusief de voorafgaande politieke en maatschappelijke analyse) en door het niveau van feitelijke lokale betrokkenheid, dan door de kwaliteit van het Nederlandse beheer. In het tweede deel van haar betoog laat Van Cranenburgh het beheersargument gelukkig weer varen en omarmt zij de noodzaak van (lokaal) goed bestuur, als voorwaarde voor functionerende overheidshulp.

Daarmee zijn we bij de criteria die minister Herfkens wil gaan aanleggen. Met Van Cranenburgh denk ik dat die criteria deugen, tenminste voor de vraag die de minister zich vandaag stelt, te weten die naar de voorwaarden voor een goed tot redelijk ontwikkelingsbeleid, uitgevoerd langs overheidswegen. Gaat het echter over meer dan die ene vraag, dan is het niet onlogisch dat de minister in haar brief nog additionele overwegingen toevoegt. Dat is mijns inziens geen 'verwatering', maar meer een wat stilzwijgende verschuiving in de doelstelling van de discussie, enigszins in de richting van een bredere kwaliteitsdiscussie als hierboven genoemd. Het beleid van de Nederlandse overheid bevat nu eenmaal meer dan de hulp aan concentratielanden, en het is waard om ook daarover te discussiëren.

En daarmee zijn we bij de Medefinancieringsorganisaties (MFO's). Hun positie in het debat wordt niet bepaald door de beheersvraag, noch door de vraag naar succesvoorwaarden voor overheidshulp. MFO's zijn geen onderdeel van de overheid en zullen dat ook nooit worden. De MFO's sluiten aan op de maatschappelijke netwerken in deze wereld. In die verbinding, en niet zozeer in de Nederlandse zuilen, ligt vandaag het eigene en daarmee de kracht van de organisaties. De MFO's komen in beeld als het debat gaat over de brede kwaliteitsvraag, hier opgevat als de vraag welke hulpvorm, in welke context en onder welke voorwaarden effectief is. Het antwoord op die vraag vergt een politieke visie op de rolverdeling tussen overheid, maatschappelijk veld en markt. Een visie die zich bovendien baseert op de kracht en de beperkingen van de diverse hulpvormen in de praktijk.

Naar mijn opvatting hanteert Van Cranenburgh

een te mechanisch, overheidscentrisch en Nederlands beeld bij de vraag over rolverdeling. Immers: als overheid en maatschappelijk veld elk een eigen taak hebben, en weinigen in Nederland zullen dat betwisten, dan is er geen grond voor de redenatie dat veranderingen op het ene terrein automatisch veranderingen op het andere terrein (moeten) inhouden. Beide aanpakken moeten op hun eigen merites worden beoordeeld, want zij vervullen nu eenmaal verschillende rollen. Het beeld van de verwarring en de lappendeken is vooral een Nederlands beeld, ingegeven door onze wens van een 'ordelijk plaatje'. De idee van complementariteit houdt meer in dan een simpele verdeling van het aantal landen op de aardbol, waarbij landen met goed bestuur zich lenen voor overheidshulp en de grote groep van landen met slecht bestuur min of meer zijn voorbehouden aan de MFO's. De werkelijkheid is gecompliceerder en kent veel grijstinten. Bovendien is zij – gelukkig – verre van statisch. Juist aandacht voor het proces en de dynamiek waarin vele landen zich bevinden, biedt daarbij aanknopingspunten voor zinvolle hulp.

Naast hun professionaliteit ontnemen de MFO's hun specifieke waarde aan de verbindingen met het lokale en internationale maatschappelijke veld. Die verbindingen hebben extra betekenis als het gaat om het bewerkstelligen van veranderingen ten goede (denk aan Chili, Zuid-Afrika, El Salvador, et cetera), maar ook als het gaat om de vormgeving van noodzakelijke maatschappelijke *checks-and-balances*. Het is een misvatting te denken, dat die rol in de negentien uitverkoren landen van Herfkens niet meer nodig is, respectievelijk gespeeld kan worden door de Nederlandse overheid. Immers: juist door haar keuze voor een intensieve politieke relatie met de lokale overheid, zal de Nederlandse overheid zich in een positie gaan bevinden waarin haar niet of nauwelijks ruimte gelaten zal worden voor een eigen, directe relatie met het lokale maatschappelijke veld. Het is aardig hier te melden, dat minister Herfkens in haar recente gesprek met de MFO's deze, voor sommigen wellicht wat verrassende constatering volledig onderschreef.

Jaap Dijkstra
Directeur van het Hivos

Dupliek op Dijkstra

In de repliek van Dijkstra wordt een aantal nuttige nuanceringen aangebracht op mijn argumenten voor concentratie van de hulp. Dat kwaliteit en beheersbaarheid verschillende zaken zijn, is duidelijk, maar je kunt nauwelijks volhouden dat die niet met elkaar te maken hebben; in dit debat convergeren beide overwegingen in een sterk argument voor landenconcentratie, met name in de bilaterale overheidshulp. Ik concludeer uit Dijkstra's repliek dat hij die argumenten voor concentratie in de overheidshulp niet bestrijdt. Toch zijn er twee misverstanden rond zijn argument, dat het voor de particuliere hulp zoveel anders zou liggen. Het idee dat mijn argument van beheersbaarheid voortkomt uit een Nederlands (donor)belang, waarbij de lokale factoren zouden worden onderschat, en dat mijn verhaal blijk zou geven van een 'primaat voor de overheid'.

Mijn punt over beheersbaarheid betreft niet alleen het belang van het Nederlandse ministerie, of uiteindelijk de belastingbetaler, maar ook uitdrukkelijk (zie mijn formulering in de drie na laatste alinea) het belang van de overheid in het ontvangende land, en zelfs alle ontwikkelingsorganisaties, dus ook de particuliere, om een mogelijkheid te hebben ontwikkelingsactiviteiten te coördineren. Dat er nu een veelheid van projecten en actoren actief is, betekent vaak overlap en concurrentie, want NGO's zijn geneigd die activiteiten te ontplooiën waar donor-NGO's graag geld voor geven. Ondertussen vinden andere nodige activiteiten juist niet plaats, omdat donorinstellingen die niet tot hun prioriteit of speerpunt hebben verheven. Mijn zorgen rond de rol van particuliere organisaties komen juist voort uit hun sterke binding met noordelijke donororganisaties, die in de praktijk op gespannen voet staat met de lokale *accountability*.

Dat coördinatie vooral in het hulpontvangende land zou moeten plaatsvinden, getuigt niet van een primaat voor de overheid. In de jaren tachtig sloeg het liberale perspectief door; in de jaren negentig is een veel evenwichtiger benadering totstandgekomen, waarbij is onderkend dat de overheid belangrijke voorwaardenscheppende taken vervult voor een goed functionerende markt. Zo geldt ook dat financiering van particuliere ontwikkelingsorganisaties niet zo mag uitpakken dat die ten koste gaat van de rol van de overheid. In Tanzania kan de

overheidsdienst voor boerencoöperaties zijn taken alleen uitvoeren, als de plaatselijke ambtenaar toevallig een lift kan krijgen van een in het gebied opererende NGO! Een primaat voor de particuliere sector is geen garantie voor een effectiever ontwikkelingshulp, noch voor een sterkere inbedding in

lokaal beleid en lokaal draagvlak. Ook in de particuliere hulp is herbezinning op taken en afstemming met de overheid, zowel aan de kant van de donor als die van de ontvanger, dringend gewenst.

Oda van Cranenburgh