

DE BRONCODES VAN HET OS-BELEID

Articulatie van een beleidstheorie
ontwikkelingssamenwerking

‘osindebat-netwerk’

Floris Blankenberg, Martijn Dadema, Robert Dijksterhuis, Frederik Haver Droeze, Dirk Jan Koch,
Melle Leenstra, Paul Litjens, Wierish Ramsoekh (secretaris), Rob Visser (voorzitter), Caroline
Wiedenhof

(met dank aan Steven Collet, Ellen van Reesch, Carlijn Nouwen, Mark v.d. Velden en stagiaires
Karen Engel en Kirsten Beukenkamp)

(Redactie versie 4 Frans Bieckmann)

Inleiding: de beleidstheorie

Er is de laatste jaren binnen het denken over ontwikkelingssamenwerking meer aandacht voor effectiviteit. Beleidsmatig leidt dit tot internationale discussie over de 'driving forces' achter ontwikkeling. Beheersmatig is er groeiende aandacht voor resultaatgericht management. De effectiviteitsvraag heeft er voor gezorgd dat, na decennia van consensus, ontwikkelingssamenwerking binnen Nederland onderwerp van politieke strijd is geworden. De claim van critici dat de hulp niet helpt, beroert ook steeds meer het publieke debat. In deze context is het meer dan ooit nuttig om het denken over OS - onze veronderstellingen, van doelstellingen tot impact - nader onder de loep te nemen en te expliciteren. Plaatsvervangend Directeur Generaal Internationale Samenwerking Rob de Vos heeft een werkgroep verzocht om een beleidstheorie voor OS op te stellen. Daar ligt hier een eerste concept van op tafel.

Een beleidstheorie is het geheel aan (veronder)stellingen en uitgangspunten dat aan een beleid ten grondslag ligt. Anders gezegd: het is een handelingstheorie die helpt bij het identificeren van onderliggende aannames bij het beleid en daarmee beleidsactoren kan leiden bij het uitwerken van concrete beleidsonderdelen. Deze handelingstheorie geeft weer hoe in de ogen van de beleidsmaker de wereld in elkaar steekt, hoe de ongewenste situatie wordt veranderd in de gewenste situatie en welke veronderstellingen omtrent de werking van instrumenten hieraan ten grondslag liggen.

Om een beleidstheorie te formuleren is reconstructie nodig: het opsporen en herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. Men moet zich daarbij de vraag stellen: 'Welke causale, finale en normatieve argumentaties en kennis(elementen) liggen ten grondslag aan het beleid van een actor en hoe heeft die actor op grond daarvan zijn beleid bepaald?' Het bloot leggen van veronderstellingen maakt het mogelijk na te denken over relevantie en realiteitswaarde en eventuele 'missing links' te identificeren in de keten van beleid, implementatie en impact. Het geeft concreet aan waar verschillende uitgangspunten met elkaar botsen, welke praktische en analytische knelpunten moeten worden opgelost, waarover conflicterende visies bestaan. Om deze fricties te verduidelijken, zijn overal in deze tekst aparte kaders met 'Kanttekeningen' opgenomen. Zo kan deze reconstructie een bijdrage leveren aan vernieuwing van beleidsprocessen. Bovendien is er voor gekozen twee soorten 'externe factoren' steeds expliciet te benoemen in aparte kaders: de 'Mondiale Context' en 'Politieke Keuzes'. Deze zijn namelijk niet als zodanig in het model opgenomen, maar bleken in de nadere uitwerking daarvan wel een belangrijke en onderscheidende rol te spelen. Opname van deze factoren in aparte kaders biedt ook de mogelijkheid de beleidstheorie continu bij te stellen, als de externe situatie verandert.

Het doel van deze beleidstheorie is om het debat binnen BZ over context, achtergrond en beleidssamenhangen ten aanzien van OS te stimuleren; bij te dragen aan een consensus over beleidsinterpretaties of het kunnen duiden van waar de verschillen liggen; en het signaleren van onderwerpen voor speeches en artikelen.

De beleidstheorie heeft het karakter van een naslagwerk en zal periodiek worden geactualiseerd.

Methodologie

Ontwikkelingssamenwerking zal altijd onderwerp zijn van discussie over effectiviteit, doelmatigheid en relevantie. Dat komt doordat vanuit verschillende perspectieven naar armoedebestrijding gekeken kan worden, op basis van verschillende veronderstellingen en maatschappijvisies. Deze discussies verlopen moeizamer naarmate die veronderstellingen impliciet zijn. De verschillende veronderstellingen kunnen ertoe leiden dat interventies die vanuit het ene perspectief logisch lijken, dat vanuit het andere perspectief volstrekt niet hoeven te zijn. De verschillen in perceptie kunnen dermate uiteen lopen dat er *de facto* met verschillende meetlatten gemeten wordt.

Bij het opstellen van deze beleidstheorie is gekozen voor het ‘trommelmodel’¹: de indeling van (veronder)stellingen is grafisch weergegeven in de vorm van een tweetal driehoeken van veronderstellingen rond het beleid, die spiegelbeeldig tegenover elkaar staan, waardoor een tweezijdige trommel wordt gevormd (zie bladzijde 5). Deze trommel wordt omgeven door de mondiale context.

De linkerkant van de trommel heeft betrekking op het Nederlandse beleidsveld (‘hoe denken en doen wij?’). Ontwikkelingsbeleid wordt vormgegeven vanuit de wereldbeelden van beleidsmakers en uitvoerders in Nederland. Die wereldbeelden of zienswijzen zijn een mengeling van visie, ideologie, cultuur en belangen van de donor en zijn achterban.

De rechterkant van de trommel weerspiegelt het beleidsveld in het ontwikkelingsland, en vooral de perceptie en de analyse van de situatie daar en van oorzaken en oplossingen van armoede (‘hoe denken wij dat het er daar aan toe gaat?’).

In dit model is er voor gekozen de mondiale context niet tot integraal onderdeel te maken, maar het als een externe factor te beschouwen die op allerlei manieren inwerkt op het ontwikkelingsbeleid. In een apart (eerste) hoofdstuk over deze mondiale context wordt wel een reeks algemene uitgangspunten opgesomd over de internationale omgeving waarin ontwikkelingssamenwerking moet functioneren.

Daarnaast is er ook een politieke context: zowel de minister en Tweede Kamer als ook andere actoren (bijvoorbeeld andere ministeries die andere belangen dienen) kiezen vaak voor specifiek beleid op tal van terreinen. Dergelijke keuzes volgen niet altijd logisch uit de algemene uitgangspunten die aan het OS-beleid ten grondslag liggen, of introduceren nieuwe uitgangspunten. Om onderscheid te kunnen maken tussen de logische (theoretische) consequenties van bepaalde veronderstellingen voor het beleid en de politieke keuzes die daar soms dwars tegen in gaan, is aan dit model ook de factor ‘Politieke keuzes’ toegevoegd, die net als de mondiale context als een (voor de beleidstheorie) externe factor wordt opgevat. Deze politieke keuzes worden niet apart behandeld, omdat ze meestal samenvallen met het beleid. Alleen waar politieke keuzes en theoretische uitgangspunten verschillen, worden ze in de aparte hoofdstukken benoemd.

De linkerkant van de trommel begint met veld 1, dat nader ingaat op het ‘waarom’ van ontwikkelingssamenwerking. De grondslagen en motieven vormen immers de (meta-)uitgangspunten van ons handelen.

Veld 2 gaat nader in op armoedebestrijding, de hoofddoelstelling van OS (de ‘wat?’-vraag in brede zin) en tevens een belangrijk instrument voor andere doelstellingen van het buitenlands beleid, die op hun beurt weer bijdragen aan het OS-beleid.

Vanzelfsprekend liggen er ook (veronder)stellingen ten grondslag aan de keuze van beleidsonderwerpen (de ‘wat’-vraag in specifieke zin: veld 3).

In veld 4 staat de ‘hoe’-vraag centraal, gericht op de werkwijze. Deze werkwijze wordt bepaald door de roep om effectiviteit en kwaliteit en kent een externe dimensie (de werkwijze in het OS-land) en een interne dimensie (de inrichting van de BZ-organisatie en werkprocessen).

De ‘wie’-vraag wordt geadresseerd in veld 5. Achter de keuze voor actoren schuilen veronderstellingen (en daarop gebaseerde visies) over de rollen van de overheid, het maatschappelijke midden, het bedrijfsleven, de burgers, de EU, multilaterale actoren en de in ‘Aan Elkaar Verplicht’ dominant belichte nieuwe vormen van samenwerking tussen verschillende actoren, namelijk partnerschappen.

Veld 6 richt zich op de ‘waar’-vraag. In het beleid worden keuzes gemaakt over de plaats waar geïntervenieerd zou moeten worden. Ook daar liggen bepaalde veronderstellingen aan ten grondslag.

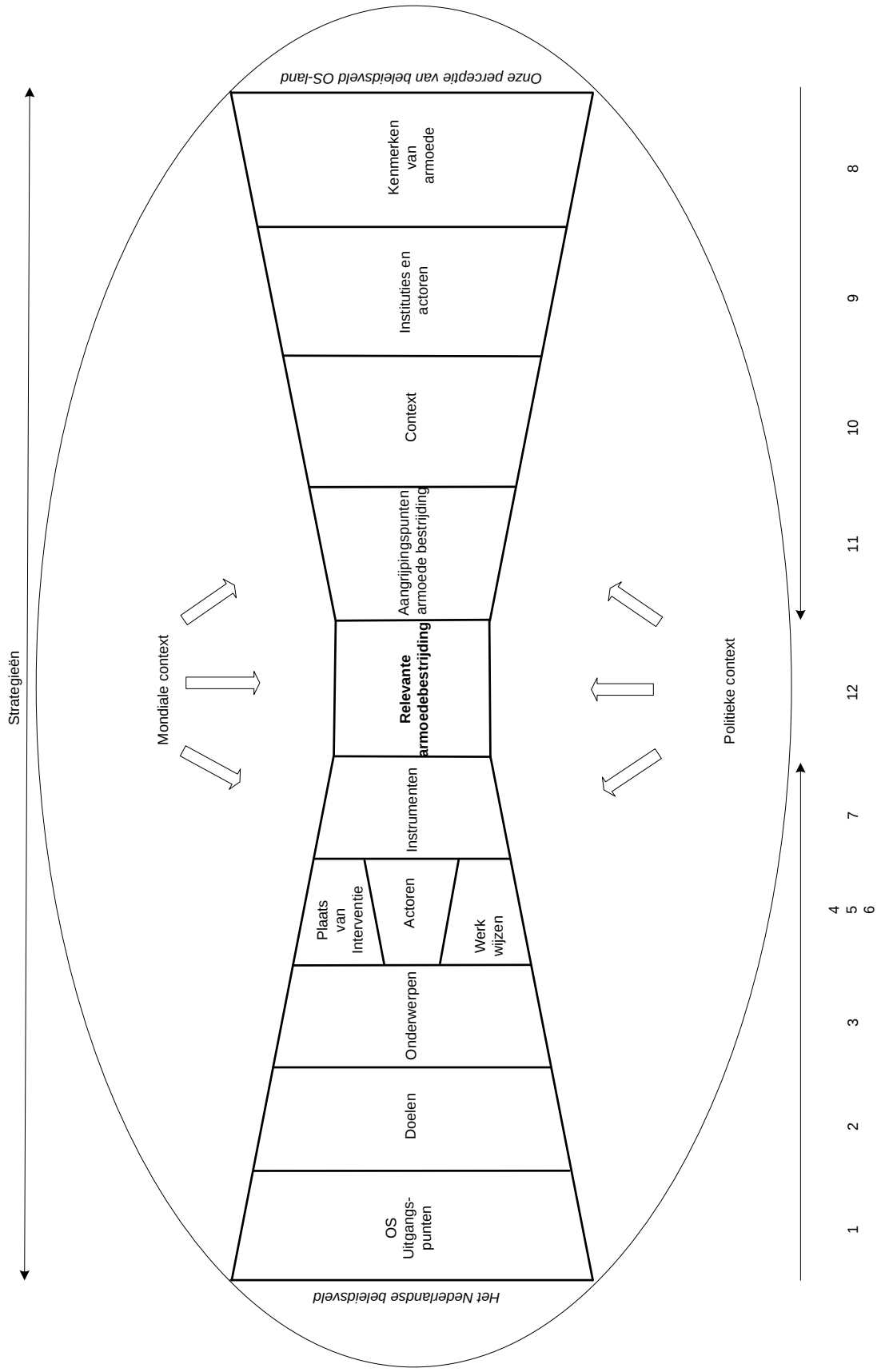
Veld 7 gaat grijpt terug naar de ‘hoe’-vraag, maar dan specifiek gericht op de instrumenten van OS.

¹ De werkgroep heeft een aantal andere mogelijke classificaties van veronderstellingen de revue laten passeren. Er bestaat geen ideale keuze (mede omdat achter die indelingsvoorkeur ook weer een handelingstheorie schuil gaat). Tekortkomingen van de trommel worden geaccepteerd.

In veld 8 gaan wij naar de rechterkant van de trommel en behandelen we de veronderstellingen van de donor over kenmerken van armoede in ontwikkelingslanden. Dit wordt gedaan aan de hand van de vijf OESO/DAC-dimensies van armoede.

De situatie van de armen wordt mede bepaald door de betrokken instituties en actoren (veld 9) en vindt plaats in een context (veld 10) van macroverhoudingen in het betreffende ontwikkelingsland. Met behulp van de definitie van armoede, de armoedesituatie en de uitgangspunten van de ontwikkelingssamenwerking kunnen de aanknopingspunten van armoedebestrijding worden vastgesteld (veld 11): een reeks voorwaarden en criteria waarop het aangaan van een relatie met een ontwikkelingsland is gebaseerd.

Uit het voorgaande - de linkerkant en de rechterkant van de trommel - komt een overkoepelende veronderstelling over wat relevante armoedebestrijding is. In veld 12 komen de linkerkant en de rechterkant van de trommel bij elkaar. Uit de overeenkomsten tussen de twee kanten kan een aantal centrale conclusies voor het ontwikkelingsbeleid worden getrokken, uit de verschillen blijkt welke dilemma's nog moeten worden opgelost.



De trommel van veronderstellingen rond het beleid

0. De mondiale context

Ontwikkelingssamenwerking vindt plaats in een internationale omgeving, die invloed uitoefent op zowel Nederland als ontwikkelingslanden. Vanwege die invloed wordt de internationale omgeving zelf object van beïnvloeding, ook voor het Nederlandse beleid. De mondiale context werkt op allerlei niveaus in op OS, van uitgangspunten tot praktische uitvoering. De wijze waarop OS daarop reageert en inspeelt, komt in principe voort uit de veronderstellingen en aannames over de mondiale omgeving die in Nederland bestaan. De belangrijkste worden hieronder opgesomd.

Algemene aannames en veronderstellingen over de mondiale context:

- **De wereldmarkt**

De mondiale omgeving van staten wordt ten eerste gevormd door de wereldmarkt, gezien als het mondiale verkeer van goederen, diensten, kapitaal, informatie en natuurlijke personen.

- Er is sprake van een snelle mondiale integratie als gevolg van liberaliserende markteconomieën en snel dalende transport- en communicatiekosten. Dit globaliseringsproces wordt een steeds belangrijker omgevingsfactor met invloed op de mondiale arbeids- en welvaartsverdeling.
- De communicatierevolutie heeft de wereld kleiner gemaakt, waardoor mensen veel meer over elkaar (kunnen) weten.
- De verspreiding van kennis en kapitaal is makkelijker geworden en stroomt naar plekken met het hoogste rendement, wat bijdraagt aan mondiale economische groei maar de autonome beleidsautonomie van landen vermindert.

- **Politieke omgeving**

Naast de marktfactoren bestaat er een politieke en ideologische omgeving die landen beïnvloedt.

- In de internationale machtsverhoudingen neemt de VS een sleutelpositie in, maar is er sprake van een toenemende invloed van de EU-landen en opkomende landen als China, India en Brazilië. Hoewel overige ontwikkelingslanden over weinig machtsmiddelen beschikken, wordt hun hinderkracht ('nuisance value') in een globaliserende wereld groter. Dit geldt vooral voor met armoede gerelateerde zaken als migratie en terrorisme.
- Traditionele militair-geopolitieke overwegingen ('high politics') boeten in aan invloed ten opzichte van economische overwegingen ('low politics'). Internationale competitie vindt meer en meer plaats in het economische domein, waar een 'positive sum'-visie domineert over 'zero sum'-denken en veiligheid, stabiliteit en een voorspelbare internationale orde voorop staan.

Kanttekening: De laatste jaren volgen dominante trends elkaar snel op in de wereldpolitiek. In de jaren negentig kwamen varianten op van de 'idealistische' denkschool in de leer der internationale betrekkingen – die sterk de nadruk legt op het creëren van internationale instituties en samenwerkingsverbanden als beste manier om het algemeen belang te dienen. Sinds 11 september 2001 overheerst weer de 'realistische' stroming, die ervan uitgaat dat alle staten uiteindelijk uit zijn op het eigen belang. Terwijl het Nederlandse OS-beleid altijd vooral in de 'idealistische' hoek te positioneren was en is, neigen andere onderdelen van het Nederlandse buitenlandbeleid veel meer naar de bij bondgenoten populaire 'realpolitik'. Die spagaat zorgt voor fricties als het gaat om thema's die de grenzen van de traditionele OS overstijgen, zoals vredesmissies, handelsbeleid en migratie.

- 'The end of history' is echter niet aangebroken, daar het liberale paradigma uitgedaagd wordt door niet alleen de kleine groep van andersglobalisten, maar vooral door de fundamentalistische islam.

Kanttekening: In de huidige internationale context van toenemende polarisering rond internationaal terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens en interventies in het

Midden-Oosten is een terugkeer naar een vorm van traditioneel veiligheidsdenken niet ondenkbaar. Ook in economisch opzicht wijzen tal van tendensen naar een eventuele terugkeer van mercantilistisch/protectionistisch denken, al is dat niet waarschijnlijk.

- Regeringen zijn niet langer de enige actoren met politieke invloed. Steeds meer niet-staatelijke actoren, in nationaal dan wel transnationaal verband, strijden voor hun belangen en visies, en zetten daarbij invloedrijke politieke lobbies op. De media speelt hierbij over het algemeen een positieve en emanciperende rol.

Kanttekening: Er zijn denkstromingen (Castells e.a.) die de geglobaliseerde wereldverhoudingen analyseren in termen van transnationale netwerken: delen van grote steden (ook in ontwikkelingslanden) waarin internationale economische en politieke activiteiten zich concentreren; die met elkaar in verbinding staan; waarin een kosmopolitische elite (zakenmensen, politici, ambtenaren, journalisten en ook ngo-medewerkers) met elkaar communiceert; en waar een groot deel van de rest van de bevolking (vooral in ontwikkelingslanden, maar ook in het noorden) van buitengesloten blijft.

- Tenslotte worden landen beïnvloed door de fysieke omgeving, waarin gezamenlijke uitdagingen ontstaan, zoals het milieu en zgn. 'Global Public Bads': grensoverstijgende natuurlijke kwalen, zoals besmettelijke ziektes en epidemieën.

Uitgaande van deze mondiale context vindt Nederland dat de ontwikkeling van landen een aantal internationale elementaire voorwaarden vereist:

- internationale stabiliteit en veiligheid (breed opgevat, ook bijvoorbeeld milieuveiligheid);
- een internationale juridische orde, waarin rechten van staten maar ook van individuen worden gewaarborgd (mensenrechten en 'human security');
- een open mondiaal economisch systeem dat rekening houdt met arme landen;
- vervulling van minimale basisbehoeften voor iedereen;
- en het tegengaan van internationale 'achterbuurten' ('pockets of lawlessness').

Kanttekening: De theoretische voorkeur voor een brede definitie van veiligheid, waaronder ook milieu, mensenrechten en tal van andere elementen vallen, wordt vooral door OS aangehangen. Andere actoren in het buitenlandse beleid, en andere landen en bondgenoten, gaan van een traditioneel veiligheidsconcept uit. Dat blijkt in de praktijk vaak tot grote verwarring te leiden. Ook wordt te weinig ingegaan op de samenhang tussen (binnenlandse en internationale) conflicten enerzijds en cultuur, etniciteit en religie anderzijds, alsmede op de politieke implicaties van de toenemende polarisering in de wereld tussen de islam en het westen. Juist deze zaken zijn extreem bepalend voor de mondiale en nationale context waarin het OS-beleid vorm krijgt.

- Naast globalisering is er ook sprake van verdergaande regionalisering. Politieke en economische samenwerking werkt vaak beter als deze dicht bij huis wordt gezocht. Regionale integratie vergroot de kansen van landen om zich staande te houden in de wereldeconomie en draagt bij aan conflictpreventie en regionale stabiliteit. Hierbij is wel van belang om regionalisering zo inclusief mogelijk te houden.
- Een voorspoedige ontwikkeling van landen draagt bij aan een positieve internationale omgeving, maar heeft tegelijkertijd zo'n positieve internationale omgeving nodig.

Kansen en bedreigingen voor ontwikkelingslanden

- De invloed van bovengenoemde mondiale omgevingsfactoren op het ontwikkelingsproces van een land kan vertaald worden in termen van kansen en bedreigingen.

Kanttekening: De invloed van internationale omgevingsfactoren is niet hetzelfde voor alle ontwikkelingslanden. Een land als India kan zich veroorloven veel externe factoren te negeren, terwijl de meeste Afrikaanse landen dat niet kunnen.

- Dezelfde mondiale tendensen kunnen door het ene land als een bedreiging gezien worden, en door het andere land als een kans. Dat is niet alleen het gevolg van objectieve factoren zoals de grootte en kracht van een ontwikkelingsland, of de fysieke ligging, maar ook van politieke afwegingen. Dat geldt ook voor de keuze om door internationaal ingrijpen of regulering iets aan die mondiale voorwaarden voor ontwikkelingen te veranderen. In deze politieke afweging speelt een aantal fundamentele vragen en dilemma's mee, die niet door alle actoren hetzelfde worden benaderd. De positie die Nederland kiest ten aanzien van dergelijke vraagstukken, is wel van groot belang voor de verdere invulling van het ontwikkelingsbeleid. De belangrijkste dichotomieën zijn:
 - De verhouding tussen staat en markt. De denkbelden over de gewenste mate van staatsingrijpen in markten zijn in de loop van de jaren heen en weer gegaan. Op dit moment is in Nederland de gedachte dominant dat de staat een belangrijke rol heeft te vervullen bij het faciliteren en inperken van markten. Economische globalisering wordt wel als een kans gezien voor ontwikkelingslanden, maar niet zonder aanzienlijke correctie ter bescherming van de armste landen. Dit komt tot uitdrukking in steun voor uitzonderingsposities van ontwikkelingslanden bij de liberalisering van het handels- en kapitaalverkeer. Voor het verkeer van kennis en informatie worden minder beperkingen gesteld. Daarentegen hanteert Nederland een restrictief standpunt als het gaat om personenverkeer. Migratie wordt eerder als bedreiging (voor Nederland) dan als kans beschouwd en het wegnemen van belemmeringen staat niet voorop.

Kanttekening: Het onderschrijven van de vrije wereldmarkt als leidend economisch principe is onomstreden als die gesteld wordt tegenover een staatsgeleide economie of een of andere vorm van communistische planeconomie. In de praktische uitwerking van de beleidsimplicaties blijken echter veel uitzonderingen en nuancering van dit algemene principe. Het zou daarom goed zijn het algemene economische leidmotief wat specifiek te omschrijven, waarin explicieter wordt aangegeven welke elementen van overheidssturing wel worden aangeraden (zoals het scheppen van een 'level playing field', het garanderen van vrije en eerlijke mededinging, et cetera) en welke niet.

Kanttekening: De positie dat arme ontwikkelingslanden zichzelf tijdelijk mogen beschermen tegen de schadelijke werking van economische globalisering, wordt vooral door OS aangehangen. Andere ministeries (met name Economische Zaken) zijn huiverig voor te grote concessies ten aanzien van de vrije markt.

- Gelijkheid versus ongelijkheid. De gedachte dat de ontwikkelingslanden een ongelijke positie hebben in het internationale verkeer vormt in combinatie met een geloof in de maakbaarheid van die verhoudingen de basis voor het Nederlandse streven naar gelijkere kansen ('level playing field') op mondiaal niveau. De gedachte dat bescherming en uitzonderingsposities aanpassing in de weg kunnen staan, speelt geen grote rol in die opstelling. De Nederlandse aanpak is sterk normatief, een rangorde op basis van effectiviteit wordt niet geaccepteerd.

Kanttekening: Gelijke kansen in economisch opzicht passen bij een liberaal economisch model. Het begrip 'equity', een rechtvaardige verdeling van de opbrengsten van economische groei, is echter minder onomstreden. In de praktijk ontstaan vaak fricties hier omtrent. In het DAC-armoedemodel (zie veld 8) wordt het expliciet genoemd als een belangrijke voorwaarde voor

armoedebestrijding. Veel toonaangevende recente rapporten van onder meer Wereldbank en UNDP wijzen er ook op dat 'equity' veel centraler moet staan in het ontwikkelingsbeleid. Vooralsnog wordt hieraan slechts lippen dienst bewezen.

- Recht of macht. Nederland is als relatief klein land altijd een grote voorstander geweest van een internationale rechtsorde waarin de verhoudingen bepaald worden door internationale regels en afspraken. Nederland is een voorstander van global governance en gaat uit van de kracht van universele waarden. Machtsdenken speelt in het Nederlandse buitenlandse beleid een ondergeschikte rol. Toch gaat dit niet zo ver dat Nederland zondermeer de eisen van ontwikkelingslanden voor meer stemrecht in internationale organisaties (bijv. 'one country, one vote') steunt.

Kanttekening: In de praktijk van de internationale verhoudingen – waarin internationale handel, veiligheid en geopolitiek belangrijker zijn dan ontwikkelingssamenwerking – neemt Nederland vaak een tussenpositie in. Het keert zich niet af van de Atlantische bondgenoten als die een meer unilaterale koers varen, maar probeert dit machtsdenken en de strategie die daaruit volgt bij te buigen.

- Harmonie of strijd. Nederland is geneigd in lijn met het poldermodel te kiezen voor harmonie en consensus. Daarmee wordt minder aandacht gegeven aan het feit dat ontwikkeling niet zonder strijd tot stand komt of dat vernieuwing zonder concurrentie geen bron heeft. De perceptie dat macht en machtsverschillen in de praktijk vaak bepalend zijn voor ontwikkeling en internationale verhoudingen, wordt niet breed gedragen. Grondstoffenmarkten bijvoorbeeld worden vooral in technische zin benaderd, niet als (economisch) strijdtoneel en bron van conflicten.
- Mensen of structuren. In het algemeen gaat het Nederlandse beleid uit van de noodzaak internationale structuren te versterken, waarbij formele structuren meer aandacht krijgen dan informele structuren en instituties. De laatste tijd krijgt het menselijke aspect ('human security' of 'human development') wel meer aandacht.

Kanttekening: Het is de vraag of het wel gaat om een echte tegenstelling: aandacht voor mensen als primaire focus van ontwikkeling en daarnaast het versterken van (informele) structuren kan volgens sommigen prima samengaan. De tegenstelling ligt volgens hen eerder tussen het menselijk aspect en (de soevereiniteit van) staten, die nog steeds dominant zijn in de formele internationale structuren.

- Op basis van het bovenstaande valt te concluderen dat het Nederlandse beleid gematigd positief is over economische globalisering. Nederland ziet geen fundamentele problemen in verdere liberalisering en internationalisering van de economie, maar erkent tegelijkertijd dat de vrije markt niet in alle opzichten de vrije hand gelaten kan worden. Globalisering biedt kansen voor versnelling van het ontwikkelingsproces in ontwikkelingslanden en draagt zodoende bij aan een vreedzame en welvarende wereld. Ontwikkelingslanden moeten dan wel de kansen grijpen die zich voordoen, en knelpunten moeten worden weggenomen.

Kanttekening: De standpunten van Nederland in internationale fora worden uiteindelijk bepaald door een afweging van de verschillende belangen die moeten worden gediend. In algemene termen is daarover consensus, zoals hierboven beschreven is. Als het op de preciezere invulling aankomt, bijvoorbeeld van internationale handelsverdragen, kunnen de belangen van de Nederlandse economie nog wel eens tegenstrijdig zijn met die van sommige ontwikkelingslanden.

- De negatieve ervaringen met staatsocialisme en de positieve ervaringen in China en India bevestigen dat het model van de markteconomie het best in staat is om economische welvaart te scheppen. Het eigenbelang van burgers en bedrijven, gecoördineerd door de markt, motiveert mensen om innovatief te zijn en te investeren in de toekomst. Van belang is dat de staat zorg

draagt voor de instituties ter inkadering van de markteconomie, waarbij de juiste balans gevonden wordt tussen minimalisme en interventionistisch dirigisme en tussen prikkels en maatschappelijke houvast.

Kanttekening: Deze instituties betreffen ten eerste publieke goederen, die de markt zelf niet kan verschaffen, zoals bescherming van eigendomsrechten, een rechtsstaat, infrastructuur, een goed functionerende financiële markt en sociale goederen als onderwijs en gezondheidszorg. Ten tweede dient de staat marktimperfecties te corrigeren door regulering (bijv. wetgeving t.a.v. mededinging en milieu) en belastingheffing. Ten derde moet de staat de sociaal zwakkeren te beschermen door herverdelingsmaatregelen en door te zorgen dat de groei ten goede komt aan armen ('pro poor growth', zoals nadruk op arbeidsintensieve sectoren).

- Handel en investeringen dragen bij aan economische groei. Hoewel soms met enige vertraging, profiteren veel armen van openstelling van de economie. Protectionisme leidt vaak tot bevoordeling van een kleine geprivilegieerde groep. In de jaren zeventig werd tijdelijke protectie steeds verder opgerekt, waardoor het concurrentievermogen steeds verder afnam. Toch vallen er bij openstelling van de economie groepen buiten de boot, vooral zij die niet direct deel uitmaken van internationale economische netwerken. Op korte termijn zijn daarom overgangsmaatregelen en uitzonderingsposities voor ontwikkelingslanden gerechtvaardigd.

Kanttekening: De kritiek van andersglobalisten op de globalisering is divers. Enkele kritiekpunten hebben inmiddels bredere ingang gevonden: het belang van tijdelijke protectie om het hoofd te bieden aan mondiale concurrentie; het gevaar van belangengroepen die instituties overnemen; het belang van toegang tot westerse markten; en de risico's van ongereguleerd kapitaalverkeer (met name 'flitskapitaal'). Kritiekpunten die minder algemeen worden geaccepteerd: multinationals domineren de wereldeconomie en zijn niet geïnteresseerd in armoedebestrijding; WTO, IMF en Wereldbank dwingen landen tot ongewild beleid; het positieve denken over globalisering wordt gevoed door studies van westerse instellingen, waarbij andersoortige rapporten uit het zuiden geen gehoor vinden; globalisering leidt tot meer armoede en grotere ongelijkheid.

- Nederland gaat uit van een positieve relatie tussen markteconomie en een ontwikkeling richting democratie. Economische vrijheid leidt in die perceptie tot een roep om politieke vertegenwoordiging, door het ontstaan van een geletterde middenklasse die politieke invloed wenst. Dit blijkt vaak de voorloper te zijn van massademocratie. De groei die de markteconomie genereert is bevorderlijk voor een democratische ontwikkeling, omdat belangenaccommodatie eenvoudiger is in een 'positive sum' dan in een 'zero sum' maatschappelijke context. Hierdoor kunnen elementen van goed bestuur zoals participatie, consensus, transparantie, verantwoording afleggen en effectiviteit steeds belangrijker worden, waardoor tendensen tot corruptie worden geminimaliseerd.
- Globalisering leidt tot een verdergaande mondiale arbeidsverdeling op basis van comparatieve voordelen, waardoor landen steeds meer vervlochten raken. Dat vermindert de kans op internationaal conflict. Ook heeft die vervlechting tot gevolg dat mogelijk gedrag richting slecht bestuur wordt beteugeld.
- Globalisering heeft echter ook grensoverschrijdende problemen geïntensiveerd, met negatieve effecten voor ontwikkelingslanden, zoals georganiseerde criminaliteit (o.a. terrorisme, drugs), fragiele staten, milieu, migratie en besmettelijke ziekten.
 - Georganiseerde internationale criminaliteit (terrorisme, drugs, mensensmokkel) heeft het gevoel van onveiligheid bij veel burgers verhoogd, waardoor veiligheid een topprioriteit is geworden in de internationale politiek. Met mogelijke effecten op OS. Het Nederlandse beleid legt een relatie tussen westerse veiligheid en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Dat is niet onomstreden.

Kanttekening: Binnen een dergelijke Nederlandse context - gedefinieerd door angst – kan OS in de zin van armoedebestrijding naar de marge worden gedrukt. Er zijn echter ook signalen dat een koppeling van OS met de veiligheidsagenda juist leidt tot een grotere prioriteit en meer fondsen voor OS.

- In de laatste decennia is met name het aantal conflicten binnen staten sterk toegenomen en zijn bestuurlijke onmacht en politieke onwil binnen landen steeds zichtbaarder geworden. Deze ‘fragiele staten’ vormen als broedplaats van criminaliteit en terrorisme een bedreiging voor de internationale rechtsorde.
 - Het gebruik van water, brandhout en andere fossiele brandstoffen is explosief toegenomen als direct gevolg van economische groei en bevolkingstoename. Verder zijn er ook ingrijpende gevolgen van klimaatsverandering. Milieudegradatie treft de ontwikkelingslanden hard terwijl deze landen niet over de noodzakelijke middelen beschikken om deze problemen, die ook het westen raken, het hoofd te bieden. Aantasting van het milieu vormt ook een wereldwijde bedreiging voor veiligheid en ontwikkeling. Veel conflicten zijn te herleiden tot een strijd om toegang tot schaarse middelen als water, landbouwland, natuur en grondstoffen, waarbij uiteindelijk (grootschalig) geweld niet geschuwd wordt.
 - In tegenstelling tot de wens om een vrij verkeer van goederen en kapitaal, wordt het debat over migratie nog gekenmerkt door protectionisme. Een vrij personenverkeer op mondiale schaal is niet uitvoerbaar. Migratie moet vooral beter worden beheerst en gestuurd, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van Nederland en tegelijk schadelijke effecten als braindrain voor ontwikkelingslanden worden tegengegaan.
 - Internationale epidemieën zoals AIDS, malaria en TBC hebben een verwoestende werking op grote delen van de productieve bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden. Maar ook nieuwe epidemieën, zoals de ziekte SARS en de vogelpest, grijpen steeds sneller om zich heen door de voortschrijdende globalisering en vormen mondiale risico’s.
- Gezien de indringende effecten van globalisering is een nadere inkadering en regulering in een sterk multilateraal systeem (‘global governance’, maar ook ‘regional governance’) van groot belang. Nederland streeft dan ook naar een versterking van internationale regimes en instellingen.

Onderdeel van dat mondiale bestuur is de internationale hulparchitectuur, waar bilaterale donoren als Nederland deel van uitmaken. Ontwikkelde landen dienen, ook uit verlicht eigenbelang, ontwikkelingslanden en hun armen te helpen. Zodat zij gebruik kunnen maken van de ontwikkelingskansen die voortvloeien uit de globalisering. En zodat zij beter het hoofd kunnen bieden aan de bedreigingen. In het vervolg van deze beleidstheorie wordt daar nader op ingegaan.

De trommel van veronderstellingen rond het beleid

Op bladzijde vijf van dit document staat het model van deze beleidstheorie grafisch afgebeeld. De voorgaande mondiale context is, net als de politieke keuzes die het beleid sturen, als externe factor afgebeeld. De veronderstellingen die aan het OS-beleid ten grondslag liggen, zijn gerangschikt in verschillende velden, die zich onderscheiden door hun mate van abstractie. Bovendien zijn ze in twee kanten verdeeld: de eerste zeven velden aan de linkerkant van de trommel hebben betrekking op de manier van denken in het Nederlandse beleidsveld ('hoe denken wij?'), de rechterkant gaat over onze perceptie van de situatie in ontwikkelingslanden.

De linkerkant van de trommel

1. Uitgangspunten van OS

Veld 1 gaat nader in op het ‘waarom’ van ontwikkelingssamenwerking. De grondslagen en motieven vormen immers de (meta-)uitgangspunten van ons handelen. In dit model zijn zij het begin, de basis waarop het beleid is gebouwd, al worden zij in grote mate door externe factoren als (de perceptie van) de mondiale context en de specifieke politieke context beïnvloed. Waar mogelijk zal in de volgende hoofdstukken die invloed of samenhang met andere factoren worden aangegeven. Een centraal dilemma dat vaak terugkeert is de tegenstelling tussen de overtuiging dat veel van onze westerse waarden universeel zijn, en dus ook ten grondslag moeten liggen aan het armoedebeleid van ontwikkelingslanden, en het besef dat ontwikkeling een endogeen proces is, waarin ownership en de specifieke situatie en wensen van het ontwikkelingsland centraal moeten staan. Ondanks pogingen deze twee posities met elkaar te verzoenen, bijten ze elkaar in de praktijk vaak. Een tweede conclusie is ook dat meer visie en beleid nodig is op de aanpalende terreinen die andere elementen van het buitenlands beleid en de mondiale context bestrijken (veiligheid, handel, migratie, milieu, global governance, et cetera): beleidscoherentie ten bate van armoedebestrijding dient centraler te komen, ontwikkelingssamenwerking is nog geen internationale samenwerking. Er blijken ook soms tegenstrijdige interpretaties te worden gehanteerd van de manier waarop de civil society (in Nederland en in ontwikkelingslanden) zich moet verhouden tot de overheid (hier en daar).

Kanttekening: Deze algemene grondslagen van het Nederlandse OS-beleid zijn geïnventariseerd via een theoretisch denkproces. Gedetailleerd terugredeneren vanuit de beleidspraktijk (samengevat in de volgende ‘velden’ van het model) zou in sommige gevallen andere uitgangspunten opleveren, of op zijn minst andere prioriteiten. Toch is het van belang deze algemene uitgangspunten voor ogen te houden, en ze af te zetten tegen de concrete besluiten die op tal van uitvoerende niveaus worden genomen.

- Hoewel de afgelopen decennia het optimisme is teruggeschroefd, heerst er in Nederland (en elders) nog steeds in essentie een geloof in de maakbaarheid van de wereld:
 - Geloof in vooruitgang: sociale, economische, politieke en ecologische veranderingen leiden tot een beter leven voor armen.
 - Ontwikkeling kun je beïnvloeden. Daarom heeft het ook zin beleid te maken.
 - Externe interventie is mogelijk om ontwikkeling te bewerkstelligen of te versnellen: het centrale uitgangspunt achter internationale samenwerking.

Kanttekening: In de geschiedenis van vijftig jaar OS is een trend waar te nemen naar het steeds meer relativeren van de maakbaarheid van ontwikkeling. Het accent is bovendien verschoven van rechtstreekse interventie naar het creëren van de voorwaarden zodat armen zichzelf kunnen ontwikkelen.

- Maar je kunt ook té ambitieus zijn: beleid is pas effectief als de andere partij óók wil en kan ontwikkelen. Het ontwikkelingsland en zijn regering moet ‘ownership’ nemen en krijgen: de verantwoordelijkheid over zijn eigen ontwikkeling.

Kanttekening: Heden ten dage is het inzicht dat ook de ontvangende partij moet willen ontwikkelen een open deur. Maar tot aan de jaren '90 was ‘donorship’ impliciet of zelfs expliciet een uitgangspunt. Ook nu worstelt de ontwikkelingsgemeenschap – zowel donoren als ontvangers – nog steeds met ‘ownership’ en de ongelijke relatie tussen gever en ontvanger, machtige en ondergeschikte. Dit dilemma ligt ten grondslag aan veel verwarring en onduidelijkheid in de OS-praktijk.

- Het geloof in een aantal fundamentele en universele waarden is leidraad voor ontwikkeling en bevestigt de keuze voor en de legitimiteit van ontwikkeling.

- De fundamentele van ons waardenstelsel - zoals bijvoorbeeld het streven naar vooruitgang, individuele vrijheid en lichamelijke integriteit - beschouwen wij als universeel geldig.
- Tegelijkertijd stellen wij dat de eigen culturele identiteit van de partner moet worden gerespecteerd.
- Er is sprake van een spanning tussen de erkenning van fundamentele waarden en het respecteren van de eigen culturele identiteit van de partner. Zo constateren we dat culturen in ontwikkelingslanden aspecten in zich dragen die niet bevorderlijk zijn voor ontwikkeling zoals wij deze zien. Voorbeelden zijn bepaalde vormen van patronage, vrouwenbesnijdenis, et cetera. Om het verschil tussen denken en dagelijkse praktijk te overbruggen, wordt geaccepteerd dat af en toe (tijdelijk) concessies gedaan worden op de handhaving van deze fundamentele en universele waarden.

Kanttekening: De universele geldigheid van fundamentele westerse waarden wordt niet meer serieus ter discussie gesteld in Nederland. Wel voegen sommige critici er een aantal aan toe – bijvoorbeeld ‘gelijke kansen voor iedereen’ of de integriteit van de aarde – en worden prioriteiten elders gelegd. Dergelijke culturele (of religieuze) argumenten worden door leiders in ontwikkelingslanden soms gebruikt om dictatoriale praktijken toe te dekken, maar liggen ook aan de basis van reële en serieus te nemen verschillen van inzicht. Een voorbeeld vormt de band van inheemse volkeren met hun leefwereld en het milieu, wat een fundamenteel ander paradigma voor ontwikkeling en vooruitgang oplevert. Er zijn pogingen gedaan de westerse en christelijke waarden te verbinden met die uit andere culturen in de wereld, bijvoorbeeld in het Handvest van de Aarde, dat in 2000 in het Haagse Vredespaleis werd ondertekend. Dat is een synthese van allerlei spirituele waardesystemen uit de hele wereld.

- Ons maatschappijbeeld over de ‘ideale’ inrichting van de samenleving (democratie en markteconomie) achten wij op essentialia ook van toepassing op ontwikkelingslanden, waarbij een positieve trend in de tijd van belang is en lokale variatie op basis van democratische keuzes aanvaardbaar is.
 - Sociaal-politieke essentialia betreffen onder meer de trias politica, meerpartijendemocratie, de mondige burger, gelijkheid tussen man en vrouw, scheiding tussen kerk en staat, et cetera.
 - Economische essentialia betreffen een vrije markt met een faciliterende, regulerende en daar waar mogelijk zich terugtrekkende overheid, winst naar werken in combinatie met sociale vangnetten, internationale arbeidsverdeling op basis van comparatief voordeel, internationale vrijhandel met aandacht voor de zwakkeren, regionale integratie, et cetera.

Politieke context: Ondanks de robuustheid van genoemde essentialia in onze samenleving, verandert de praktische vertaling daarvan continu. Er zijn tal van conflicterende uitwerkingen van deze basiselementen. Terugkijkend kan worden geconstateerd, dat preoccupaties in onze eigen samenleving weerspiegeld werden in het ontwikkelingsdenken. Politieke voorkeuren en in Nederland populaire maatschappijvisies liften mee op de ogenschijnlijk objectieve voorwaarden die wij aan politiek, bestuur en economie in het zuiden stellen. Hoe wenselijk is deze export van onze ideologie? Welke waarde heeft dan nog het propageren van ownership? Wat betekent het voor de legitimiteit van donoren? Wat betekent het voor partnerschap: de impliciete of expliciete culturele en ideologische bias van de donor bepaalt ook het beeld en de houding van de partner. Is het mogelijk te komen tot een zodanig stevige analyse van armoedeprocessen - die ook sterk gevoed wordt door partners uit het zuiden - dat de ruimte voor steeds wisselende modes van donorkant binnen OS wordt beperkt? Niet alleen in Nederland, maar ook bij andere, meer invloedrijke donoren zoals de IFI's?

- Er bestaat een relatie tussen armoededoelstellingen en de gewenste wereldorde, vooral met betrekking tot vrede en veiligheid, welvaart en milieu. Mondiale duurzame ontwikkeling vereist een toekomstgericht perspectief.

- Steeds meer wordt onderkend, dat armoede en vrede en veiligheid verweven zijn met elkaar ('development is the first line of defense' en vice versa: geen ontwikkeling zonder veiligheid).
 - Ook is de relatie tussen internationale economie en ontwikkeling duidelijk ('trade and aid', de WTO-ontwikkelingsronde van Doha).
 - De internationale rechtsorde is gebaat bij staten, die binnenlands welvaart en stabiliteit kennen.
 - Internationale afspraken en andere vormen van mondiaal bestuur kunnen een effectief middel zijn om bepaalde aan armoede gerelateerde problemen op te lossen, zoals op het terrein van mondiale vrede, milieuproblemen (de biodiversiteit, het tegengaan van verwoestijning, klimaatverandering, vervuiling van rivieren) en op economisch gebied (het schuldenprobleem, financiële speculaties en handel).
- Aan OS liggen zowel motieven van solidariteit als motieven van eigenbelang ten grondslag. Voor solidariteit gelden de volgende veronderstellingen.
- OS vloeit voort uit een cultureel en historisch bepaald zelfbeeld van humaniteit en solidariteit, dat wordt weerspiegeld in zowel christen-democratische, socialistische als liberale ideologieën.
 - Van belang is te onderkennen, dat OS geen monopolie is van ideologieën maar veel diepgaander onderdeel is van onze gedeelde beschaving.
 - Wanneer een langere tijdshorizon wordt genomen, valt solidariteit samen met eigenbelang.

Kanttekening: De mate van solidariteit hangt wel af van meerdere factoren, zoals de mate van armoede, de culturele/geografische nabijheid van armoede, de zichtbaarheid van armoede, de mate waarin armen zelf mede verantwoordelijk zijn voor hun armoede en onze eigen economische conjunctuur. Solidariteit varieert met de tijd.

- Voor het eigenbelang gelden in Nederland de volgende veronderstellingen.
- Minder armoede leidt tot een stabielere wereld en daar heeft Nederland als open samenleving alle baat bij.
 - Minder armoede leidt tot een vergroting van de koopkrachtige vraag, wat goed is voor het Nederlandse bedrijfsleven.
 - Minder armoede leidt (na waarschijnlijk een eerste fase van migratietoename) uiteindelijk tot minder migratie.
 - Om armoede te bestrijden, moeten de mondiale problemen (milieudegradatie, ontbreken multilateraal vrijhandelssysteem, falende staten, wapenhandel, terrorisme, epidemieën, voedselveiligheid, etc) aangepakt worden die ook voor Nederland bedreigend zijn. Een win-win tussen internationale solidariteit en eigenbelang.

Kanttekening: Sommige critici menen dat ontwikkelingshulp het doekje voor het bloeden is (gesublimeerde machteloosheid) voor veel sterker versturende factoren en dient om ons geweten te sussen. Binnen het grotere plaatje is er sprake van een dualiteit (met dubbele moraal) die zich in Nederland zo goed laat kenschetsen als het samen optreden van de koopman en de dominee. De rijke landen financieren een groot landbouwoverschot, werpen importbarrières op en scherpen migratierestricties aan terwijl we tevens een 'level playing field' en open markten prediken. We hebben een enorme vernietigingscapaciteit en leggen de wapenhandel nauwelijks iets in de weg en prediken tegelijkertijd vrede en lichamelijke integriteit als universele waarden. We hebben mentaal en politiek de 'witte, rijke, moderne man' geconstrueerd als 'change agent' en belichaming van het streven naar vooruitgang, terwijl we respect belijden voor de gelijkheid van iedereen.

Politieke context: Internationale armoedebestrijding vormt slechts een klein onderdeel van het gehele Nederlandse overheidsbeleid. Verschillende doelstellingen van het Nederlandse

(buitenland)beleid kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Dat betekent in de praktijk een politieke en bestuurlijke strijd tussen verschillende belangen, departementen en visies op de wereld. Vooralsnog is op dit terrein – bekend onder de verhullende term ‘beleidscoherentie’ - nauwelijks vooruitgang geboekt. Mede doordat de verschillende wereld- en maatschappijvisies die eraan ten grondslag liggen, eerder togedekt dan geëxpliciteerd worden. Dat leidt tot het uitvechten van departementale deelstrijdjes en detaildossiers, terwijl de grote vragen blijven liggen.

- De regering Balkenende heeft een visie over de herinrichting van de Nederlandse welvaartstaat. Die is onder meer gebaseerd op een andere verhouding tussen de publieke en private sfeer, tussen de staat en de burger. Deze visie heeft ook bij OS geleid tot een herpositionering: meer privaats en meer burger. ‘Aan Elkaar Verplicht’ is daar de resultante van.

Politieke context: Aan deze visie ligt de perceptie ten grondslag, dat OS in de afgelopen decennia vooral gedomineerd is door een focus op de staat, top down interventionisme en maatschappijopbouw via staatsstructuren (zoals scholen en ziekenhuizen). Daarbij zou weinig oog zijn geweest voor de autonomie van de civil society en de kracht van bottom up processen. Er was hierbij sprake van een onrealistisch geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Een deel van het bedrijfsleven, dat betrokken was bij goederenleveranties, ondersteunde deze OS-benadering, maar het grootste deel van de bedrijven had geen oog voor OS.

- ‘AEV’ wordt geschraagd door een maatschappijbeeld, waarin partnerschap centraal staat. Samenwerken is voor mensen belangrijk, omdat zij intrinsiek relationeel geaard zijn. Dit impliceert, dat mensen zich van elkaar afhankelijk voelen en er betrokkenheid bij de ander is over grenzen en generaties heen.

Politieke context: Deze visie propageert een specifieke vorm van partnerschap: dialoog, samenwerking, samen op weg. Het contrasteert met meer pluralistische visies op de rol van de civil society, die politieke strijd en een veelheid van soms contrasterende meningen – de ‘luis in de pels’ functie - als onlosmakelijk onderdeel van een democratische maatschappij zien.

2. Doelen

De uitgangspunten, genoemd in het vorige hoofdstuk, geven mede vorm aan het geïntegreerde buitenlandbeleid. Armoedebestrijding is de hoofddoelstelling van OS (de ‘wat?’-vraag in brede zin) en tevens een belangrijk instrument voor andere doelstellingen van het buitenlandse beleid, die op hun beurt weer bijdragen aan het OS-beleid. De keuze voor armoedebestrijding komt deels voort uit de uitgangspunten in hoofdstuk 1, maar wordt ook bepaald door ervaring, inhoudelijke en politieke discussies in het verleden en internationale consensus tussen een aantal (vooruitstrevende) donoren. Aan die keuze ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag, die hieronder zullen worden uitgewerkt. De concrete invulling van het begrip armoedebestrijding is in de loop der jaren steeds veranderd, onder invloed van voortschrijdend inzicht, andere politieke verhoudingen in Nederland en wijzigingen in de mondiale context. De toenemende integratie met andere (impliciete en expliciete) doelen van het Nederlands buitenlands beleid stelt nieuwe eisen aan OS, wat ook gevolgen heeft voor de concrete invulling van de armoedebestrijding.

- Duurzame armoedebestrijding is de hoofddoelstelling van OS. De focus hierbij ligt op de daadwerkelijke verbetering van de levensstandaard van arme mensen, direct dan wel indirect.

Kanttekening: Er zijn critici, die de nadruk op armoedebestrijding onwenselijk of ondoelmatig achten. Zij pleiten dan voor andere hoofddoelstellingen als nationaal belang, economische groei, goed bestuur, mensenrechten of gelijkheid. De waarde van armoedebestrijding als hoofddoelstelling is gelegen in de focus op armen zelf, die daadwerkelijk vooruitgang in hun levensomstandigheden moeten zien.

- In een globaliserende wereld zijn er steeds meer gebeurtenissen en ontwikkelingen buiten het traditionele werkveld van OS, die direct of indirect te maken hebben met armoedebestrijding. Vandaar dat geïntegreerd beleid steeds belangrijker wordt. Daarom zijn er binnen Buitenlandse Zaken steeds meer thema's, zoals conflictpreventie, postconflict opbouw, cultuur en mensenrechten, die van verschillende directoraten-generaal aandacht krijgen.

Kanttekening: Het blijft een uitdaging om het geïntegreerde beleid steeds handen en voeten te geven. Zo is de samenhang tussen mensenrechten en armoedebestrijding en de potentiële meerwaarde van een koppeling tussen beide beleidsvelden al in beeld gebracht, maar niet of tenminste onvoldoende tot uitvoering gekomen. Dat is te betreuren. In de eerste plaats omdat er 'good practices' zijn. In de tweede plaats omdat de aandacht voor rechten van armen aanzienlijk is toegenomen. Van belang is echter, dat er een verandering in attitude en 'mindset' ontstaat binnen de nog te gescheiden domeinen, gericht op integratie van denkbeelden uit de verschillende beleidsvelden.

Politieke context: Er zijn tal van verschillende visies over de manier waarop armoede en armoedebestrijding worden gedefinieerd. Formeel hanteert Nederland de OESO-DAC-omschrijving van armoede, die het resultaat zijn van langdurig overleg tussen armoede-experts van de donoren, en zijn als zodanig een ambtelijk compromis. Deze armoedecriteria zijn vergelijkbaar met die van de wetenschappelijke afdeling van de Wereldbank (in het World Development Report 2000) en de armoededefinities van de UNDP. Maar Nederland onderschrijft (net als de Wereldbank en de UNDP) ook de Millennium Doelstellingen, vanwege de grote politieke consensus die daarover wereldwijd heerst. Daarin wordt armoede vooral kwantitatief gedefinieerd en is de armoedebestrijding versimpeld tot een reeks kwantitatieve criteria. De rechtenbenadering (zie hoofdstuk 1) hanteert deels weer een reeks andere uitgangspunten. In de praktijk lopen zulke ambtelijke, politieke, nationale en internationale definities door elkaar, wat tot aanzienlijke verwarring leidt over wat armoedebestrijding nu eigenlijk inhoudt.

- De grotere aandacht voor de interactie van verschillende beleidsvelden en niveaus van interventie ten aanzien van armoedebestrijding leidt tot een nadruk op grotere beleidscoherentie.
 - BZ is het eerstverantwoordelijke departement voor OS, maar andere

beleidsterreinen kunnen belangrijke gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden. Interventies op het gebied van bijvoorbeeld landbouw, visserij, handel, migratie, justitie, defensie en economische zaken (inclusief Industriebeleid, bescherming van intellectueel eigendom, etc). Daarom is het van belang om een OS-minister in de ministerraad te hebben en een stoel voor OS in interdepartementale beleidsafstemming. Daarnaast is veel meer aandacht en expertise nodig voor dit streven naar beleidscoherentie ten bate van armoedebestrijding.

- Beleidsintegratie en beleidscoherentie leiden tot een verschuiving van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking. Dat houdt onder meer in dat er minder directe interventies plaats vinden en er meer aandacht komt voor contextuele randvoorwaarden voor ontwikkeling en integratie van OS-doelstellingen in andere vormen van internationale samenwerking.

Kanttekening: Deze verschuiving van OS naar IS dient nader te worden geconceptualiseerd. Zo is er veel coherentiewinst te halen bij beleidsconsistentie in interdepartementaal kader, de samenwerking tussen de multilaterale instellingen en de interdepartementale samenwerking binnen ontvangende landen.

Politieke context: Het is makkelijk om anderen te vragen om hun beleid aan te passen aan de eigen uitgangspunten, maar wie kaatst moet de bal terug verwachten. Als de coherentie eenmaal een echt thema wordt, zal het politieke krachtenveld bepalen welke beleidsterreinen en belangen het meest worden gediend. De OS-doelen kunnen door vakdepartementen ter discussie worden gesteld. En zij kunnen streven naar inzet van OS-gelden voor hun eigen doelen.

Mondiale context: Actuele ontwikkelingen in de wereldpolitiek hebben grote invloed op de Nederlandse positie ten aanzien van (ook voor OS) belangrijke items. Terrorismebestrijding bijvoorbeeld, of stagnatie van de WTO-onderhandelingen, kunnen claims leggen op OS-beleid of OS-middelen.

- De verbreding van het ontwikkelingsdenken tot het ook in ogenschouw nemen van aanpalende beleidsvelden wordt weerspiegeld in het steeds grotere belang dat gehecht wordt aan goed bestuur, zowel in ontwikkelingslanden, ontwikkelde landen als in internationaal verband.

Kanttekening: Er gaan ook stemmen op om goed bestuur tot een neven doelstelling van het Nederlandse OS-beleid te maken, naast armoedebestrijding. Duurzame armoedebestrijding is immers niet goed denkbaar zonder goed bestuur en vice versa. Zeker als het duurzaamheidsaspect een focus impliceert op het probleemoplossende vermogen van een samenleving om zelf armoede aan te pakken. Bovendien zou dit recht doen aan de multi-dimensionaliteit van armoede, zoals die geformuleerd is in de vijf armoedecriteria van de OESO-DAC (zie veld 8). Deze koppeling zou ook nieuwe actoren bij OS kunnen betrekken, zoals het bedrijfsleven. In de vorige regeerperiode werd al door de WRR gepleit voor goed bestuur als neven doelstelling naast armoedebestrijding. Dat betoog, in lijn met de opvattingen van Amartya Sen, werd destijds niet gehonoreerd.

3. Onderwerpen

Nadat de 'wat'-vraag in brede zin is geadresseerd in veld 2 volgt nu de 'wat'-vraag in specifieke zin. Het gaat hier om de concretere uitwerking van de doelstelling van armoedebestrijding.

- De agenda voor armoedebestrijding is internationaal geoperationaliseerd in het richting gevende kader van de Millennium Doelstellingen (Millennium Development Goals, MDG's), met 2015 als streefdatum.

Mondiale context: Over het algemeen wordt gesteld, dat er een internationale consensus bestaat over de MDG's als agenda voor armoedebestrijding. Dat is voor een groot deel juist, maar er is ook kritiek op de MDG's. De specifieke invulling van de MDG's is na de Millennium Top van 2000 tot stand gekomen in een gesloten institutioneel VN-proces en de resultante van een institutioneel compromis geconditioneerd door de wensen van belangrijke donoren. Zo maakt reproductieve gezondheid formeel geen onderdeel uit van de MDG's om niet bij voorbaat al Amerikaanse steun te verspelen. Een ander kritiekpunt betreft het sociale karakter van de doelen. Economische groei is strikt genomen geen MDG (wel indirect te relateren aan MDG 1 Armoede) noch goed bestuur (waaronder mensenrechten). Dit laat overigens onverlet, dat op genoemde terreinen de internationale gemeenschap de nodige vooruitgang boekt. Critici stellen ook dat de criteria die aan de MDG's zijn gekoppeld geen oog hebben voor de groeiende ongelijkheid binnen ontwikkelingslanden. Een laatste kritiekpunt betreft het feit dat aan de laatste MDG (MDG8) geen concrete kwantitatieve criteria zijn verbonden. In MDG8 staat wat donoren moeten doen om de andere MDG's te kunnen realiseren. Zo reflecteren de Millennium Doelstellingen uiteindelijk de ongelijke machtsverhoudingen tussen donoren en ontwikkelingslanden. Dat staat op gespannen voet met de uitgangspunten van ownership en partnerschap.

- Een donor als Nederland kan niet op alle ontwikkelingsmarkten thuis zijn. Professionaliteit gebiedt een zekere specialisatie door bundeling van kennis en middelen en arbeidsverdeling met andere donoren, waaronder ook de multilaterale organisaties. Uiteindelijk zal de onderwerpkeuze van Nederland in een ontwikkelingsland neerkomen op een afstemming van de vraag van het ontwikkelingsland met het aanbod van Nederland in complementariteit met andere donoren. Hierbij geldt wel, dat er meestal sprake is van een rijdende trein met historische OS-bagage over en weer (zie veld 6).
- Het Nederlandse OS-aanbod concentreert zich, met name in de bilaterale hulp, op de MDG-thema's onderwijs (15% van het ontwikkelingsbudget), reproductieve gezondheid, HIV/AIDS en milieu/water (0,1% van het BNP). De keuze voor deze thema's, uiteindelijk een politieke beslissing, vindt zijn rechtvaardiging in o.a. de internationale MDG-agenda, het belang van de thematiek in veel landen voor armoedebestrijding en de expertise die Nederland daarover in huis heeft. De belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan deze keuze:
 - Onderwijs kan een cruciale rol spelen bij het versnellen van economische groei. Studies tonen dan ook aan dat het rendement van investeringen in de onderwijssector relatief hoog is. Onderwijs draagt bij aan een betere en meer gelijke verdeling van de kansen van armen en vergroting van hun weerbaarheid
 - Reproductieve gezondheid wordt gezien als een essentiële bijdrage aan armoedebestrijding. Het versterkt de rol van vrouwen. Aandacht voor reproductieve gezondheid en rechten is op zichzelf van belang en leidt er ook toe dat de bevolkingsaanwas uiteindelijk terugloopt. Nederland heeft een voortrekkersrol in het op de agenda plaatsen van dit voor armen cruciale onderwerp, dat tot nu toe een beetje in de vergetelheid zat.
 - HIV/Aids heeft grote effecten op de samenleving en ondermijnt wat in de afgelopen decennia met ontwikkelingssamenwerking is opgebouwd. Daarmee vorm HIV/AIDS een bedreiging voor de stabiliteit en ontwikkeling.

- Een duurzaam milieu is belangrijk voor het ontwikkelingspotentieel van landen. Drinkwater is een primaire behoefte en schoon water heeft belangrijke raakvlakken met gezondheid.

Kanttekening: Het nastreven van economische ('pro poor') groei om de armoede te bestrijden wordt door critici strijdig geacht met de zorg voor het wereldwijde milieu. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' vinden zij een wassen neus: de moeilijke maar essentiële keus tussen het vergroten van de materiële welvaart en het milieu, valt in de praktijk uit in het voordeel van het eerste. Win-win wordt hier of-of. Zeker nu landen als China volop gebruik maken van de mogelijkheden die de vrije wereldhandel hen biedt.

Politieke context: De keuze voor bepaalde thema's impliceert dat andere aspecten van armoedebestrijding minder aandacht krijgen. Doordat het Nederlandse OS-beleid zich vooral richt op sociale sectoren, hecht het daarmee impliciet minder belang aan, bijvoorbeeld, versterking van de particuliere sector en het direct bevorderen van economische groei. Of aan het genereren van een maatschappelijk proces dat leidt tot democratisering en politieke en bestuurlijke veranderingen, de essentiële voorwaarden voor ontwikkeling. Dergelijke (politieke) keuzes worden impliciet gemaakt. In tegenstelling tot vroeger zijn ze nog nauwelijks onderwerp van politiek of maatschappelijk debat.

- Via de multilaterale en particuliere hulp krijgen ook andere onderwerpen aandacht binnen het Nederlandse OS-beleid.

Politieke context: De manier waarop de multilaterale en particuliere hulp vorm krijgt, is ook onderhevig aan voortdurende discussie. Vooral de medefinancieringsorganisaties hebben de laatste jaren te maken gekregen met de effectiviteitstoets die vanuit politiek, maatschappij en internationale arena aan OS wordt opgelegd. Daarnaast heeft het huidige kabinet een specifieke kijk op de rol van maatschappelijke organisaties, waarbij dialoog en samenwerking hoger scoren dan een kritische en controlerende functie.

- Ontwikkeling is een endogeen maatschappelijk veranderingsproces, waarbij een breed scala aan onderwerpen in onderling verband een rol speelt. De rol van een donor bij die endogene veranderingsprocessen is relatief beperkt. Daarom dient deze zo strategisch, doelmatig, complementair en effectief mogelijk te opereren om met beschikbare middelen een maximaal ontwikkelingsrendement te behalen.
 - De invoering van een meerjarige strategische planning in de bilaterale hulp is hiertoe een instrument.

Kanttekening: Het rapport 'Economic Growth in the 1990s. Learning from a decade of reform' van de Wereldbank trekt als een van de belangrijkste lessen, dat donoren voorzichtig moeten zijn met een algemene receptuur voor verschillende landen. De focus dient meer gericht te zijn op landenspecificiteit, op instituties en het zoeken naar de cruciale knelpunten ('binding constraints'), die ontwikkeling belemmeren. De vraag is hoe de Nederlandse nadruk op inputdoelstellingen zich verhoudt tot deze 'binding constraints'-benadering, die in feite weerspiegeld wordt in de introductie van de meerjarige strategische plannen. Immers, de knelpunten in land X zouden niet overeen kunnen komen met onze inputdoelstellingen. Het zou nuttig zijn, ongeacht de huidige flexibiliteit in de praktijk, verder door te denken over de vraag wat de consequenties voor beleid en organisatie van de Nederlandse OS zouden kunnen zijn.

- De ervaring heeft geleerd dat de nationale politieke en economische omgeving ontwikkelingsgericht dient te zijn, wil armoedebestrijding beklijven. Goed bestuur is dus een belangrijk onderwerp, dat veel maatschappelijke aspecten incorporeert en wordt gekenmerkt door begrippen als rechtstaat, transparantie, verantwoording afleggen, participatie, gelijkheid, effectiviteit en efficiëntie.

- Immers, investeringen in de sociale sectoren zullen niet duurzaam zijn als de economische groei en overheidsinkomsten achterblijven. Armen zullen bovendien hun recht niet verkrijgen als er geen rechtstaat is en corruptie hoogtij viert. Goed bestuur, breed opgevat met inbegrip van politiek bestuur, economisch klimaat, milieu, gender en maatschappelijke stabiliteit, wordt dan een *sine qua non* voor armoedebestrijding en daardoor onderwerp van aandacht voor de Nederlandse OS.
- OS is gebaseerd op wederzijdse belangen en verantwoordelijkheden, hetgeen rechtvaardigt om OS-landen meer aan te spreken op de brede ontwikkelingsagenda van het land. Ook dit feit impliceert een centralere plaats/actieve discussie over verbetering van bestuur.
- Goed bestuur is een voorwaarde voor armoedebestrijding, maar geen absoluut criterium voor status van Nederlands partnerland. Immers, bij OS gaat het vaak per definitie om landen waar zwak bestuur een hinderpaal is. Van belang is dat er een intentie tot goed bestuur is (politieke wil) in combinatie met maatregelen tot verbetering.

Politieke context: Een belangrijke discussie is de vraag of goed bestuur een voorwaarde of drempel dient te zijn voor het aangaan van een OS-relatie. Of dat per definitie geldt dat OS-landen problemen hebben met goed bestuur en dat de focus gericht moet zijn politieke wil en daadwerkelijke vooruitgang. Het Amerikaanse Millennium Challenge Account kiest voor de eerste benadering; Nederland voor de tweede. De EU zit daar tussen in. Daarnaast betekent een keuze voor het bevorderen van goed bestuur ook een veel politiekere benadering, omdat slecht bestuur maar gedeeltelijk door capaciteitsproblemen wordt veroorzaakt. Het stimuleren van bestuurlijke en politieke veranderingen in een ontwikkelingsland betekent bijna altijd dat bestaande belangen worden aangetast, dat direct (diplomatiek) of indirect (door ondersteuning van de civil society) politieke druk wordt uitgeoefend op regeringen.

- Goed bestuur geldt niet alleen voor het ontvangende land, maar ook voor de donor (zie in het voorgaande hoofdstuk de punten over geïntegreerd beleid en beleidscoherentie).

Kanttekening: De integratie van het buitenlands beleid kreeg de laatste jaren gestaag vorm. Beleidscoherentie krijgt langzamerhand handen en voeten.

- Goed bestuur heeft ook een mondiale dimensie: global governance. Daarbij gaat het om het beheer van 'global public goods' en het tegengaan van mondiale kwalen en grensoverschrijdende problemen. Deze mondiale thema's zijn weliswaar in de nationale ontwikkelingscontext van belang, maar hebben oorzaken en effecten die landenoverstijgend zijn. Zij hebben altijd veel dimensies (een daarvan is OS) en vereisen daarom geïntegreerd en coherent beleid. Zij kunnen alleen op internationaal niveau adequaat worden aangegaan.

Mondiale context: Enkele 'global public goods' zijn:

- Internationale migratie. Die biedt zowel kansen als bedreigingen, zowel voor het individu als voor ontwikkelingslanden en voor Nederland. Het besef groeit dat migratie en ontwikkeling nauw met elkaar samenhangen en er een zekere spanning bestaat (kennismigranten en brain drain/brain gain/circulaire migratie).
- Vrede en veiligheid. Steeds meer groeit het besef dat ontwikkeling en veiligheid sterk met elkaar samenhangen en dat ontwikkeling de eerste verdedigingslinie tegen externe onveiligheid is.
- Internationale handel. Multilaterale handelsregels reguleren niet alleen het handels- en investeringsverkeer, maar beïnvloeden ook de ontwikkelingsruimte van landen. Ook het landbouwbeleid hangt hiermee samen. Willen producenten in ontwikkelingslanden goederen op de Europese markt afzetten, dan zullen zij eerst moeten voldoen aan onze kwaliteitsnormen en standaarden.
- Water. Het nakende tekort aan water in sommige gebieden in de wereld is een potentiële bron van conflicten.

- Milieu. De aantasting van het milieu moet (ook en) vooral op wereldwijd niveau worden aangepakt. Alleen dan kunnen de negatieve effecten van toegenomen welvaart (het doel van armoedebestrijding) en grote concurrentie (het middel dat de vrije markt tot efficiënt systeem maakt) worden tegengegaan.

4. Werkwijze

Na de ‘waarom?’ en de ‘wat’-vragen staat hier de ‘hoe’-vraag centraal, gericht op de werkwijze. De grotere aandacht voor effectiviteit en kwaliteit van de armoedebestrijding leidt tot verbetering van de werkwijze. Een reeks van relatief nieuwe thema’s (binnen de ‘traditionele’ OS) is de laatste jaren centraal komen te staan in het OS-beleid. Die worden in dit hoofdstuk opgesomd, met de aannames die eraan ten grondslag liggen. Een deel van die nieuwe thema’s (donorharmonisatie en –coördinatie, ownership en partnership, accountability en programmasteun) komen voort uit voortschrijdend inzicht en moeten leiden tot meer effectiviteit op langere termijn. Andere thema’s (het aantonen van zichtbaar resultaat op korte termijn en draagvlakversterking) komen voort uit de politieke context en botsen soms met de eerdere thema’s. Een van de centrale conclusies is dat ook hier de tegenstellingen naar voren komen tussen aanbodsturing en ownership en tussen de noodzaak van zichtbare (relatief) korte termijn effecten en het grote probleem om lange termijn impact te meten. Verder wordt in dit hoofdstuk geconstateerd dat er steeds meer donorovereenstemming ontstaat over de werkwijze in ontwikkelingslanden gecentreerd rond de PRSP. Ook komt er meer aandacht voor de eigen inrichting van de BZ-organisatie en werkprocessen.

Veranderende werkwijze: centrale thema’s

- Internationaal wordt erkend dat hogere *effectiviteit en kwaliteit* van de hulp noodzakelijk is om de Millennium Doelstellingen te halen. Dit wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van donoren en partnerlanden (Monterrey consensus). Sleutelwoorden zijn goed bestuur (partnerlanden) en harmonisatie en ‘alignment’ (donoren).

Kanttekening: Westerse donoren spreken graag in termen van ‘internationale consensus’. Het is echter de vraag of dit terecht is. Zo denkt menig bestuurder in ontwikkelingslanden nog vooral in termen van kwantiteit aan geld en minder aan grotere effectiviteit via goed bestuur. In dat opzicht is enige donorsturing gerechtvaardigd. Aan de andere kant stellen critici dat ook de specifieke inrichting van de economie aan ontwikkelingslanden opgelegd wordt, terwijl donoren tegelijkertijd niet aan hun verplichtingen voldoen om hun markten te openen voor producten uit het zuiden.

- Het streven naar effectiviteit is ook van belang vanwege het *draagvlak* in Nederland. Dit is nog steeds breed, maar dient voortdurend bestendig te worden en vormt een conditionerende factor voor de werkwijze.

Kanttekening: Draagvlak vereist grotere effectiviteit en om dat te bereiken is een grotere alignment van donoren nodig met de structuren van het ontwikkelingsland zelf. Tegelijkertijd lijkt draagvlak te vragen om grotere zichtbaarheid van de Nederlandse inspanning, hetgeen op gespannen voet staat met donorcoördinatie.

Politieke context: De politieke roep om ‘resultaten’ botst op het inzicht dat ontwikkeling zich via een complex lange termijn proces voltrekt. Niet alleen valt nooit precies aan te wijzen welke factor daarin doorslaggevend is geweest, bovendien is het eventuele resultaat pas over vele jaren zichtbaar. Omgekeerd kan worden gezegd dat de roep om directe resultaten, net als de plicht voor particuliere hulporganisaties om een deel van hun geld zelf te gaan verdienen, risico’s met zich mee brengt: het vergroot de kans dat gekozen wordt voor ‘quick wins’, die het goed doen in de publieke opinie, terwijl ze niet altijd structurele veranderingen tot stand brengen. Dit dilemma stelt grote eisen aan campagnes voor draagvlakversterking. Die moeten zich niet alleen richten op verbreding – het bereiken van zoveel mogelijk mensen met een daarom relatief oppervlakkige boodschap – maar ook op verdieping: het overbrengen van de complexiteit en verre horizon van ontwikkelingsinspanningen.

- Het perspectief op *ownership* - en de vraag bij wie dit moet liggen – is verschoven. Het wordt thans algemeen onderschreven dat de ontwikkelingslanden zelf veel meer ‘eigenaar’ moeten zijn van hun ontwikkelingsproces, wil het enige kans van slagen hebben. De sectorale benadering (SB)

stelde ownership van het partnerland centraal. Daarbij wordt niet alleen de regering van dat land bedoeld, maar ook relevante maatschappelijke actoren. Uitgaande van de (Nederlandse) consensusbenadering (poldermodel) moeten sectorale stakeholders betrokken zijn bij analyse, beleidsvorming en -uitvoering en monitoring, onder regie van de overheid.

Kanttekening: In de praktijk heeft de sectorale benadering vaak een eenzijdige focus op de overheid in de hand gewerkt. Bovendien is het binnen de partneroverheid vaak slechts een handjevol ‘champions of reform’ die voor donoren het referentiepunt vormen. Redenen dat niet meer maatschappelijke actoren erbij worden betrokken zijn onder meer gevestigde belangen (geen incentive om te hervormen), beperkte capaciteit, en de haast van donoren om ‘producten’ te zien (die langere consultatieprocessen in de weg staat). Daarnaast komt het consensusmodel overeenkomt met de politieke realiteit in veel ontwikkelingslanden. Daarvoor zou een actievere – bottom up - focus op versterking van de civil society nodig zijn, een proces dat lange termijn inspanningen vergt.

- Thans staat het begrip *partnerschap* centraal, gekoppeld aan het bereiken van de Millennium Doelstellingen. Dit betekent niet dat ownership van partneroverheden niet meer nodig is, maar wel dat meer wordt uitgegaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid (mutual accountability). Donoren mogen ontwikkelingslanden aanspreken op hun ontwikkelingsagenda en de mate van goed bestuur, maar moeten zelf ook betrouwbaar, effectief en coherent te werk gaan. *OS wordt daarmee ‘politieker’.*

Kanttekening: De afwezigheid van een duidelijke *vraag* vanuit de bevolking naar bepaalde typen hervormingen weerhoudt donoren er niet van in te zetten op het snel tot stand brengen van PRSP’s en sectorbeleid. Vaak lukt het overheden niet zelf strategieën te leveren. Deze worden dan aangedragen door donoren, omdat zij eerder een resultaats- dan een systeemfocus hebben. Ook hier doet zich weer het dilemma voor tussen korte termijn en zichtbare resultaten, versus structurele veranderingen en systematische verbetering.

- Een centraal begrip is *accountability* van politici, beleidsmakers en dienstverleners naar de eigen bevolking en mechanismen om arme mensen meer stem en invloed te geven (zie onder meer het World Development Report 2004). Niet alleen omwille van de kwaliteit, ook vanwege de effectiviteit.
 - Politieke wil is een cruciale randvoorwaarde om bestaande patronen te doorbreken.
 - Informele instituties (als patronagesystemen) spelen een zeer belangrijke rol, maar zijn voor donoren minder ‘grijpbaar’ en daardoor beïnvloedbaar.

Kanttekening: De sectorale benadering en macrosteun houden net als projecthulp een accountability-risico in, als gevolg van ‘ganging-up’ van donoren. Dit kan, door het ingrijpende karakter van vooral ‘eerste generatie hervormingen’, zelfs groter zijn dan bij projecten.

- *Harmonisatie* van de wijze van hulpuitvoering is belangrijk om de transactiekosten van hulp te verminderen en de effectiviteit te vergroten. Hierbij is van belang om algemene afspraken te koppelen aan concrete indicatoren om overige donorlanden op het rechte pad te houden.

Kanttekening: Bij het streven naar partnerschap en donorcoördinatie mag niet uit het oog worden verloren, dat de consensus onder donoren buiten de hoofdlijnen om minder stevig is dan zou moeten voor een effectieve afstemming. Vooral het samen optrekken in ontwikkelingslanden als de politieke context verslechtert, zal een uitdaging blijken. Een te dogmatisch streven naar harmonisatie van bilaterale donoren gaat voorbij aan de positieve complementaire, stimulerende werking van een heterogene donorgroep en kan verdere innovatie beperken.

Mondiale context: Het feit dat sommige andere donoren OS heel anders invullen, en geopolitieke of economische motieven veel zwaarder laten meewegen, is een beperkende factor

voor donorcoördinatie. Het maakt het des te belangrijker voor OS om over de traditionele grenzen te kijken en diplomatieke en politieke strategieën te vinden om de internationale OS op een hoger niveau te brengen. Een voor de hand liggende prioriteit ligt bij het Europese OS-beleid en de Europese coördinatie van voor OS relevante beleidsterreinen.

- De *kwaliteit* van de hulp moet verder omhoog. Dit houdt onder andere in dat meer donorhulp gericht moet zijn op de armste landen, dat minder geld besteed wordt aan dure westerse adviesbureaus, dat de binding van geld aan aankopen in het donorland vermindert, dat de administratieve lasten en kosten verminderen en dat dubbeltellingen van hulp voorkomen worden.

Kanttekening: De nadruk op de armste landen volgt natuurlijk uit de keuze voor armoedebestrijding als hoofddoelstelling van het OS-beleid. De Millennium Doelstellingen – die algemene doelen stellen – zijn echter makkelijker te realiseren door de armoede en andere zaken te verminderen in landen als China of India – niet de allerarmste. Daarom wordt de laatste tijd nadrukkelijk gepleit voor meer aandacht voor Afrika. Critici stellen daarnaast dat er meer oog moet zijn voor ongelijkheid, wat weer impliceert dat ook – relatief minder arme – landen als Brazilië of wederom China in zicht komen. En dat niet alleen economische groei op zich, maar vooral ‘pro poor’ groei moet worden gestimuleerd.

- De ongecoördineerde, projectmatige hulp uit het verleden droeg niet genoeg bij aan duurzame armoedevermindering. Antwoord daarop was de *overgang naar programmasteun*, waarbij donoren gezamenlijk het beleid van het partnerland ondersteunen en werken via lokale systemen. Dit betekent een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Donoren nemen meer afstand van de uitvoering. Zij faciliteren, via beleidsdialoog, dat overheid en andere stakeholders in het partnerland verantwoordelijkheid nemen voor de eigen ontwikkeling en daarbij effectiever met elkaar samenwerken (zie verder veld 7 over instrumenten).

Politieke context: In deze programmatische opzet krijgt het begrip partnerschap meer vorm. Samen – door donor en ontvanger – wordt in dialoog een beleid uitgestippeld, volgens gezamenlijk overeengekomen prioriteiten. Dat betekent noodzakelijkerwijs ook dat strakke inputrichtlijnen op losse schroeven komen te staan. Nederland – de donor – moet immers niet alleen de eigen voorkeuren laten prevaleren. Aangezien de inputrichtlijnen vaak politieke prioriteiten zijn – van de huidige of voormalige ministers of parlementen – kan dus een dilemma ontstaan: het politieke primaat versus effectiviteit en meer ownership.

- We moeten rekening houden met de capaciteit van overheden en andere lokale partijen in het partnerland om beleid te maken, uit te voeren en te monitoren teneinde echt effectief te zijn (zie verder veld 7).

Kanttekening: De programmering van hulp moet realistisch zijn en rekening houden met bestaande uitvoeringscapaciteit. In toenemende mate wordt erkend dat capaciteit niet alleen een kwestie is van individuele vaardigheden en de (materiële) toerusting van organisaties, maar ook van het functioneren van bredere systemen en de mate waarin mensen en organisaties met elkaar samenwerken. Te weinig (sectorale) programma's vertrekken van een gedegen institutionele analyse in de zin van dit bredere 'systeemdenken'. De uitvoeringscapaciteit van ontwikkelingslanden wordt des te belangrijker als de – bepleitte en toegezegde – verhoging van de westerse ontwikkelingsbudgetten realiteit wordt. Een aantal belangrijke internationale OS-beleidsmakers heeft al twijfels uitgesproken of de internationale hulparchitectuur deze verdubbeling van het OS-geld wel aankan.

Het externe proces: onze werkwijze in het ontwikkelingsland

- De nationale armoedestrategie (PRSP) – die geacht wordt het resultaat te zijn van gedegen armoedeanalyse en brede maatschappelijke consultatie – dient de prioriteiten aan te geven wat betreft investeringen en institutionele hervormingen. Sectorale programma's vormen hiervan de

concrete vertaalslag. Met name binnen de sector kunnen effectieve links tussen het macro-, meso- en microniveau tot stand worden gebracht.

Kanttekening: Het blijft een uitdaging om te komen tot analytisch goede en breed gedragen plannen. Te veel zijn de PRSP's nog een optelsom van donorwensen zonder adequate armoedeanalyse.

Kanttekening: Het Millennium Development Project onder leiding van Jeffrey Sachs heeft een debat op gang gebracht over de PRSP's: moeten zij gericht zijn op beschikbare financiën en daarop hun ontwikkelingsambitie baseren? Of moet de ambitie van de MDG's voorop staan en vervolgens de middelen daarvoor bij elkaar gezocht worden? In het slotakkoord van de VN-top van 2005 is gekozen voor het laatste: de PRSP's baseren zich op de Millennium Doelstellingen. Dit heeft tot gevolg dat de eigen invulling van de armoedestrategieën door regering en maatschappij sterk geconditioneerd wordt door de externe criteria van de MDG's.

- Goed functioneren van het PFM-systeem en overige centrale instituties en regelgeving is een randvoorwaarde voor effectief sectorbeleid. Hoewel knelpunten kunnen worden gesignaleerd vanuit *sectorale programma's*, blijkt directe ondersteuning van *centrale* processen veelal nodig om deze knelpunten te helpen opheffen, bij voorkeur via algemene begrotingssteun.

Kanttekening: Bij de introductie van de sectorale benadering (SB) stond de sector centraal als focus van interventie. Door het groeiende aandeel van macrosteun en de huidige focus op een aantal prioritaire *thema's* is onduidelijkheid ontstaan over de plaats van de SB. Sommigen menen dat voor het behalen van thematische doelstellingen de SB niet richtinggevend is. De SB is echter primair *een manier van werken*, die evengoed kan worden toegepast op thematische activiteiten (ook als bepaalde kenmerken van een sector ontbreken, zijn andere elementen van de SB nog steeds relevant). Misschien moeten wij de term SB inruilen voor 'program-based approach'. De SB als organiserend principe raakt overigens slechts een beperkt deel van de Nederlandse ODA-stroom (15% volgens IOB).

- De dialoog over sectorale en sectoroverstijgende zaken moet complementair zijn. Dit kan worden aangevuld met gerichte ondersteuning op het vlak van bestuur, gender, participatie, etc.
- Coördinatie, harmonisatie en alignment van donorinspanningen zijn belangrijk om transactiekosten voor de ontvangende overheid terug te dringen.

Kanttekening: Dit vergt een grote omslag in de attitude en incentive-cultuur van donoren, en vooralsnog bestaat in veel gevallen een forse kloof tussen theorie en praktijk. Nederland probeert andere donoren mee te trekken, zowel internationaal als op landenniveau. Peer pressure en peer review zijn mechanismen die nog te weinig worden benut.

Politieke context: Het principe van concentratie (focus op de vijf prioriteiten in Aan Elkaar Verplicht met kwantitatieve doelstellingen) leidt soms tot een aanbodsturing die op gespannen voet staat met het streven naar harmonisatie en complementariteit. Op het niveau van individuele partnerlanden kan behoefte zijn aan steun op andere terreinen. 'Crowding in' in de sociale sectoren kan bijvoorbeeld leiden tot opdrogende fondsen voor productieve ontwikkeling.

Mondiale context: Strikt geredeneerd zou het gedachtegoed van harmonisatie en alignment pleiten voor meer financiering via het multilaterale kanaal. De realiteit op dit moment is echter nog dat VN-organisaties en global funds te weinig 'aligned' te werk gaan en IFI's zich te dominant opstellen. Nederland kan op landenniveau juist een trekkersrol spelen in het proces van harmonisatie en alignment. Een veronderstelling hierbij is dan wel, dat Nederland de trekkersrol beter kan vervullen dan de IFI's. Aan de andere kant zou Nederland kunnen kiezen voor een actievere rol in de hervorming van de IFI's.

- Geharmoniseerde programmasteun kan bijdragen aan betere en meerjarige voorspelbaarheid van donorfinanciering, en deze kan worden aangewend voor lopende zowel als investeringskosten.
- Het risico dat middelen door partners niet op de gewenste wijze worden besteed, ondervangen we door toetsing vooraf, gezamenlijke monitoring op basis van een afgesproken policy matrix, bijsturing via beleidsdialoog en eventueel sancties.
- Voor het partnerland heeft het ingrijpende gevolgen als alle donoren tegelijk hun (begrotings)steun inhouden. Dit zet een zware druk op de overheid om de afgesproken 'performance indicators' te behalen. Door donoren bepaalde conditionaliteit is echter niet effectief gebleken. Daarom dienen indicatoren te worden ontleend aan de eigen strategieën en programma's van het partnerland.

Kanttekening: Donoren worstelen met de balans tussen voorspelbare financiering, eigen verantwoordingseisen en het afzien van harde conditionaliteit. Hoe effectief is de beleidsdialoog in dit opzicht? En hoeveel mag afhangen van de risico-inschatting en strategie van individuele posten? Te grote verschillen vallen niet uit te leggen.

- Effectiviteit vraagt ook een forse inspanning om betere aansluiting te krijgen tussen processen en activiteiten op micro-, meso- en macroniveau.

Kanttekening: De recente grote aandacht voor het macroniveau heeft geleid tot verminderde aansluiting met 'het veld'. Indien sectorbeleid niet terdege rekening houdt met decentrale structuren en hun mandaat kan het recentralisatie in de hand werken. Meer (tijd) moet worden geïnvesteerd in multi-stakeholder processen en goede micro-macro links voor planning en feedback.

Politieke context: Voor het herstel van de link met het microniveau hoeven ambassades niet zelf nieuwe activiteiten op dat niveau te entameren. De uitdaging is daadwerkelijke complementariteit met andere actoren te zoeken: hoe kunnen bijvoorbeeld de lessons learned van MFO-partners of van SNV effectiever worden vertaald in de beleidsdialoog op meso- en macroniveau, waar de belangrijkste meerwaarde van de posten ligt? Onder welke voorwaarden zijn Nederlandse particuliere OS-organisaties en hun partners bereid tot zulke samenwerkingsverbanden in ontwikkelingslanden?

Het interne proces: inrichting van de eigen (BZ)-organisatie en werkprocessen

- Het DAC-rapport 'DAC scoping study of donor poverty reduction policies and practices' (1999) wijst erop dat de inrichting van donororganisaties mede bepalend is voor kenmerken van het beleid en de beleidsuitvoering.

Kanttekening: Ook het 'armoede mainstreamingstraject' kwam tot de conclusie dat de kwaliteit van armoedebestrijding niet alleen samenhangt met kennis over armoede, kenmerken van het beleid en 'deelbeleid' en beleidsuitvoering, maar ook met kenmerken van de organisatie en van werkprocessen. Het 'armoede mainstreamingstraject' heeft wel tot verbeteringen geleid op de punten kennis, beleid en beleidsuitvoering. Maar discussies over organisatie en werkprocessen, laat staan veranderingen daarin, zijn een veel weerbarstiger materie gebleken (*vide* ook rapport 'Sturing' van Twijnstra Gudde).

- De inrichting van onze donororganisatie wordt gekenmerkt door delegatie, de rol van themadirecties, de coördinerende functie van regiodirecties, de focus van de organisatiestructuur op onderwerpen en speerpunten, de 'dubbele ophanging' van een aantal directies, een matig niveau van kennismanagement en de kwaliteitsbewaking vanuit het departement. De rode lijn in de werkprocessen is de jaarplancyclus.

- De delegatie van verantwoordelijkheden naar het veld is in retrospect een goede maatregel gebleken, omdat hierdoor onze slagvaardigheid is toegenomen.
- De keuze voor themadirecties is een logisch gevolg van beleidsdenken, dat vooral gericht is op de ‘wat’-vraag. Inmiddels staat de invulling van de rol van themadirecties ter discussie, omdat die verdere integratie van het beleid in de weg staan.
- De coördinerende functie van regiodirecties bevordert integraal beleid.

Kanttekening: Dit is nog geen automatisme en de dynamiek moet nog steeds van boven komen.

- De organisatorische opzet van het DGIS gaat uit van een ‘onderwerpen-speerpunten-filosofie’.

Kanttekening: Dat werkt dus onderwerptitis in de hand. Maar reorganisatie brengt veel kosten met zich mee, mede vanwege de toch al bestaande neiging van het hoofdkantoor om met zichzelf bezig te zijn.

- De ‘dubbele ophanging’ van een aantal directies is een logisch gevolg van integraal beleid en van de aandacht voor coherentie.

Kanttekening: Maar binnen en tussen afdelingen op posten moet meer teamwerk plaatsvinden, zeker ook tussen het politieke en OS-werk op de post. Posten als Jakarta en Pretoria zijn voorbeelden waar gestreefd wordt naar mainstreaming van OS in andere beleidsvelden. De praktijk blijkt echter weerbarstig.

- Kennismanagement staat op een laag peil.

Kanttekening: Uit een uitgevoerde vergelijking met het kennismanagement van andere ministeries is gebleken dat dit geen onontkoombare consequentie is van het feit dat we nu eenmaal een overheidsorganisatie zijn. Op enkele ministeries is het kennismanagement beter (bij andere overigens slechter). Een interessante vraag is of BZ, dat het van oudsher meer van coördinatie moest hebben en kon volstaan met een oppervlakkige eigen kennis, haar positie in de toekomst niet aanmerkelijk kan versterken door meer een kennisorganisatie te worden. Tot op zekere hoogte kan dit ook door goed makelen en schakelen, maar dan moet er wel een basiskennis van ‘de markt’ zijn. Voor plannen op dit punt van kennismanagement wordt verwezen naar het verslag van de exercitie ‘Beleid-Wetenschap’. Voorts is er een werkgroep ‘kennismanagement’ aan het werk.

- Na de invoering van de ‘VBTB’ dient de BZ-organisatie verdere stappen te zetten richting resultaatmeting, lessen leren en deze terugkoppelen naar het beleid. De oprichting van de directie DEK heeft als taak andere directies en posten te ondersteunen in een betere integratie van de beleidsvorming en –uitvoering met de cyclus van planning, monitoring en evaluatie.
- Er is de laatste jaren voortdurend gesleuteld aan de jaarplancycclus. De invoering van het MJSP van de posten biedt een aanzet tot ‘managing for development results’. Zij maken expliciet hoe Nederland in de partnerlanden wil bijdragen aan het bereiken van de MDG’s en formuleren daarbij doelen en meetbare resultaten.

Kanttekening: We zijn er nog niet. Zo blijft er veel op te merken over de kwaliteit van analyses in de MJSP over armoede en maatschappelijke context, waar OS-besluiten toch op gebaseerd zouden moeten zijn. Voorts ligt er nog een opgave om de plannings- en de beleidscyclus op elkaar af te stemmen. Een tweede generatie MJSP’s zou meer als gezamenlijke exercitie met overheid, maatschappelijke actoren en andere donoren moeten worden ondernomen.

- De 'track record' exercitie maakt het mogelijk om jaarlijks de belangrijke ontwikkelingen in het partnerland te meten en te beoordelen welke inzet van hulpmodaliteiten het meest geëigend is.
- Voor de monitoring van de voortgang van programma's en projecten kan beter dan nu gebruik worden gemaakt van het waarderingssysteem.

Kanttekening: Dit interne systeem moet worden gevoed door 'joint (sector & PRSP) reviews' in de partnerlanden. Het waarderingssysteem en MJSP-proces moeten inhoudelijk beter op elkaar gaan aansluiten, zodat de informatie uit het waarderingssysteem kan bijdragen aan bijstelling van beleid waar nodig. Ook beleidsevaluaties (IOB) moeten meer worden gebruikt voor leerdoeleinden, en niet alleen voor verantwoording naar de Kamer.

- Daarnaast moeten er betere analyses komen van de krachtsverhoudingen in de omgeving waarin we opereren. Er moet met name een beter begrip komen van de informele instituties en van de eigen rol die we spelen (e.g. 'drivers of change analyses').

Kanttekening: Dit stelt eisen aan de 'antennes' van posten naar de samenleving. Om tot een betere analyse te komen van de informele instituties, moet de institutionele analyse centraal staan, in plaats van deze als een 'add-on' te beschouwen (vide Visser-Schulpen 2005). En er is moed voor nodig. Moed, omdat het rekening houden met informele instituties niet de gemakkelijkste weg is en tot afwijkingen van de mainstream leidt.

- Transparantie en verantwoording naar de 'buitenwacht' maken ook deel uit van de gewenste cultuuromslag.

Kanttekening: De resultatenrapportage maakt duidelijk wat de methodologische problemen zijn bij het willen aantonen van resultaat, aangezien de causaliteit tussen input, output, outcome en impact zich moeilijk laat meten. De beperkingen aan het 'kunnen meten' van resultaat moeten als zodanig ook onderdeel zijn van de discussie met de buitenwacht over effectiviteit. Het vaststellen van goede voortgangsindicatoren (niet te breed, niet te smal, niet te veel, niet te weinig) is ook onderdeel van deze discussie.

Politieke context: Effectiviteit wordt nagestreefd binnen OS, maar is in de praktijk lang niet altijd het criterium voor de keuzes die worden gemaakt. Politieke en strategische keuzes en de immer veranderende (internationale) donorprioriteiten spelen, naast een steeds dwingender mondiale context, daarbij een rol. In het MJSP-proces werd de spanning tussen lokale vraag en aanbodsturing vaak zichtbaar. Kritische reflectie hierop wordt niet altijd geduld. Meer in het algemeen is de maatstaf voor effectiviteit eerder ratio (wat je kunt beargumenteren dat effectief is) dan empirie (aangetoonde effectiviteit). Effectiviteit bij OS is na vijftig jaar nog steeds bijna niet aan te tonen. Dit komt ook door het ontbreken van duidelijke baselines om mee te vergelijken. De impact van OS laat zich moeilijk losweken van andere factoren (attributieprobleem).

5. Actoren

Achter de keuze voor actoren aan donorkant schuilen veronderstellingen (en daarop gebaseerde visies) over de rollen van overheid, maatschappelijk midden, bedrijfsleven, burgers, EU, multilaterale actoren en partnerschappen. Twee dingen vallen op. Ten eerste een nieuwe balans in de 'werkverdeling' tussen overheid en maatschappelijk middenveld, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden. Wat betreft de rol van het bedrijfsleven: naast algemene uitgangspunten als de centrale importantie van vrije handel, particuliere investeringen en verbetering van het ondernemersklimaat, staan nog veel vragen open. Ten tweede valt het gebrek aan uitgewerkte visie op de rol van actoren (beleidsterreinen, ministeries) buiten het traditionele OS-veld op: beleidscoherentie heeft nog onvoldoende invulling gekregen. Voor (een beoordeling van de relatie met) de EU, multilaterale organisaties en andere bilaterale donoren gaat dit nog meer op dan voor het Nederlandse beleid. In feite geldt dat ook voor die actoren een soort beleidstheorie zou moeten worden opgesteld, die naast die van het Nederland gelegd zou moeten worden.

- Partnerschap als maatschappijbeeld impliceert, dat het primaat van de internationale samenwerking bij de bredere samenleving ligt en niet alleen bij de overheid. Verschillende actoren in de samenleving hebben een rol te spelen in OS. Tot dusver echter is de rol van de Nederlandse overheid te centraal geweest. De overheid heeft dan ook onvoldoende de maatschappelijke krachten, het partnerschapspotentieel, gemobiliseerd.

Politieke context: Bovendien impliceert partnerschap, althans in de invulling van het huidige kabinet, een specifieke vorm van betrokkenheid van maatschappelijke actoren. Niet zozeer kritisch, als luis in de pels, maar complementair: samen efficiënt richting doel. Het veronderstelt dat de doelen van OS vast staan, dat het slechts een kwestie van uitvoeren is. Critici pleiten voor een pluralistisch model van maatschappelijk engagement, waarin verschillende autonome organisaties soms tegengestelde belangen nastreven en waarin politieke strijd ook voordelen kan hebben.

- Partnerschap impliceert ook dat achter OS een idee zit van een denkbeeldig sociaal contract tussen samenlevingen. Dit leidt tot het centraler stellen van de bilaterale en particuliere samenwerking, vanwege het sterke beroep dat gedaan kan worden op de betrokkenheid van burgers, organisaties en andere overheidsinstellingen, zowel in Nederland als in het ontwikkelingsland. Multilaterale samenwerking heeft echter ook sterke punten, met name door het schaalvoordeel. Samenwerking in EU-kader zit daar een beetje tussen in. De uiteindelijke kanaalkeuze bij OS, de keuze van actoren als partner, zal dan ook op pragmatische gronden genomen moeten worden: welk kanaal levert in de betreffende situatie het meeste rendement op?

Kanttekening: Over het belang van resp. het bilaterale, particuliere en multilaterale kanaal bestaat geen overeenstemming. Traditioneel staat in OS de relatie van overheid tot overheid centraal. Met name in het maatschappelijke middenveld hoort men het geluid, dat investeren in zwakke, corrupte overheden in ontwikkelingslanden zinloos is. Het particuliere kanaal kan beter gebruikt worden, om veranderingsgezinde krachten in samenlevingen te ondersteunen. Wie nadruk legt op schaalvoordelen en het tegengaan van versnippering eindigt bij het multilaterale kanaal, hoewel critici niet nalaten om de inertie van sommige multilaterale organisaties te benadrukken.

Overheid

- OS blijft een overheidstaak, die is ingebed in het bredere, geïntegreerde buitenlandse beleid. Maar de overheid zal de samenwerking zoeken met burgers, bedrijven, kennis- en onderzoeksinstituten, organisaties en ook zelf optreden in partnerschappen (coalities van actoren).
 - Er dient bovendien een zo groot mogelijke coherentie te bestaan tussen de OS-activiteiten van de verschillende onderdelen van de overheid (andere departementen, gemeenten).

- Ontwikkelingssamenwerking wordt daarmee onderdeel van de binnenlandse politiek. Politieke druk op andere beleidsvelden in Nederland is gerechtvaardigd. Van onze partners wordt ook betrouwbaarheid en consistentie gevraagd.

Politieke context: OS realiseert zich onvoldoende, dat coherentie een tweerichtingsweg is. Van andere departementen mag worden verwacht, dat zij bijdragen aan het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Maar andersom moet OS bereid zijn om bij te dragen aan de beleidsdoelen van andere ministeries. De samenwerking met andere departementen levert nog te veel spanningen op (bijv. op milieuterrein). Bovendien bestaat het gevaar dat die andere beleidsterreinen juist ruimte of geld van OS afsnoepen, omdat zij in het binnenlandse politieke krachtenveld sterker staan.

Politieke context: T.a.v. de samenwerking tussen verschillende departementen bestaan verschillende ideeën, variërend van betere coördinatie via interdepartementale overlegorganen, een coherentietoets binnen het kabinet, tot integratie van de internationale afdelingen van departementen in BZ of pooling van ambtenaren daarbinnen in een internationaal gerichte deeldienst met BZ als spil.

- De primaire partner van de Nederlandse overheid blijft de overheid van het andere land. Daarom is Nederland voorstander van versterking van de natiestaat. Maar Nederland krijgt steeds meer oog voor de maatschappelijke dynamiek in ontwikkelingslanden en zal vanuit een strategische visie steeds meer relevante maatschappelijke actoren ondersteunen ten behoeve van armoedebestrijding (al dan niet via het particuliere Nederlandse kanaal).

Politieke context: Mede vanwege deze verregaande verbreding van OS, dienen partners hier in Nederland en in OS-landen te worden aangesproken op hun brede ontwikkelingsagenda. Dit heeft ook implicaties voor de vaardigheden van OS-staf: meer politiek sensitief, vaardig t.a.v. coalitievorming, diplomatie en strategisch opereren in plaats van technische kennis.

Maatschappelijk midden (excl. bedrijfsleven)

- Voor armoedebestrijding is maatschappijopbouw onontbeerlijk. Maatschappelijke organisaties hebben daarbij een meerwaarde. Bovendien is volgens recente inzichten voor armoedebestrijding in het bijzonder het faciliteren van 'pro-poor'-instituten nodig. Ook op dit terrein hebben maatschappelijke organisaties een meerwaarde.

Kanttekening: Sommigen menen dat dit dan wel in afstemming met andere actoren moet. Het bilaterale kanaal is beter in staat om de voorwaarden op nationaal niveau voor het faciliteren van 'pro-poor'-instituten te bespreken. Tegen deze instrumentele visie op de rol van maatschappelijke organisaties spreken voorstanders van verdieping van de democratie als middel tot ontwikkeling: het stimuleren van maatschappelijk debat, transparantie, checks and balances, et cetera.

- Maatschappelijke organisaties zijn geworteld in de samenleving en ontleen daaraan hun bestaansrecht. Zij staan dicht bij de burger dan de overheid en kunnen daarom beter namens de burger spreken.

Kanttekening: Dit is niet per definitie het geval en moet daarom af en toe geverifieerd worden: maatschappelijke organisaties spreken namens een deelverzameling van de samenleving, en de omvang daarvan kan aan verandering onderhevig zijn.

- De visie van 'Aan Elkaar Verplicht' vraagt om bredere contacten, het onderhouden van contacten buiten de overheidssfeer en het uitwisselen van ideeën, kennis en ervaring. Ook dit impliceert een waardering voor het particulier initiatief.

- Overheid en maatschappelijk midden dienen te zoeken naar complementariteit. De meerwaarde van verbreding van de dialoog zit in het aanspreken van aanvullende kennis, middelen en verantwoordelijkheden voor effectieve armoedebestrijding.

Kanttekening: Dit streven vraagt om veel extra aandacht, aangezien beide partijen gewend zijn en voor een deel zelfs aangestuurd worden om langs elkaar heen te werken, op *ad hoc* uitzonderingen na. Bovendien ligt er ook een meerwaarde in de autonomie van maatschappelijke organisaties, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden.

- Maatschappelijke organisaties zijn onmisbaar voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Verdere verbreding van het draagvlak voor OS wordt bereikt door inschakeling van niet-traditionele OS-partners als boerenorganisaties, gezondheidsorganisaties en onderwijsinstellingen. Een forse investering in maatschappelijke organisaties is daarom zinvol vanuit OS. Voor het toekomstige draagvlak is bijzondere aandacht voor jongeren gerechtvaardigd.

Kanttekening: Bij het aanspreken van nieuwe (en oude) doelgroepen moet worden opgepast voor te oppervlakkige boodschappen. Verbreding van draagvlak is nodig, maar ook verdieping. Het is voor OS bijvoorbeeld noodzakelijk te kunnen uitleggen dat ontwikkeling een lange termijn horizon vergt. Dat resultaten moeilijk aantoonbaar zijn, dat het gaat om ingewikkelde processen. Als dat niet gebeurt, graaf je je eigen graf: je moet zichtbare effecten op korte termijn gaan tonen, die meestal niet het meest opleveren.

- Ten behoeve van grotere effectiviteit, dient ook de werkwijze van particuliere organisaties ter discussie te staan (versnippering, geringe decentralisatie, MFO's als 'miniministeries', een zwakke 'research&development'-agenda).

Politieke context: Aan NGO's zijn veelal positieve assumpties verbonden. Het is tijd om deze kritischer te benaderen en onderscheid te maken tussen verschillende soorten maatschappelijke organisaties. In de media is de discussie al op gang gekomen, ondermeer doordat de financiële verslaggeving van goede-doelen-organisaties kritisch onder de loep genomen wordt. Ook politici nemen (vooral) de MFO's steeds vaker op de korrel.

Bedrijfsleven

- Bedrijven zijn organisaties die werken vanuit een principe van winstmaximalisatie en vervullen daarbij een maatschappelijke rol. Het bedrijfsleven is de motor van economische groei en kan daardoor de rol spelen van aanjager van ontwikkelingsdynamiek.
 - Bedrijven hebben een belang bij het oplossen van mondiale problemen die ook de armen raken. Vandaar dat zij potentiële partners in ontwikkeling zijn (net als andere hoeders van het eigen belang in ruime zin).

Kanttekening: Vinden wij dat het bedrijfsleven een belang heeft of erkennen de bedrijven zelf dit ook en zijn zij bereid daar naar te handelen? In ieder geval is het opmerkelijk dat in vele conferenties waarin de rol van het bedrijfsleven benadrukt wordt dat bedrijfsleven zelf niet of marginaal aanwezig is. Maar misschien zegt dit ook iets over 'het praatcircuit' binnen de OS-wereld, waar bedrijven zich niet altijd in thuis voelen.

Kanttekening: Een van de ontwikkelingen waar nu veel van verwacht wordt, is het 'bottom of the pyramid' denken: als de miljarden armen in de wereld iets minder arm worden, ontstaat een enorme markt voor bedrijven. Daarom zouden (grote) bedrijven ook gebaat zijn bij armoedebestrijding, omdat het de vraag in een steeds verzadigder markt vergroot.

- Bedrijven zijn innovatiever en creatiever dan overheden en maatschappelijke organisaties. Van dat gegeven moet gebruik gemaakt worden bij de vormgeving van het OS-beleid.

Kanttekening: Op dit terrein ligt nog een brede denkagenda open.

- Het internationaal opererende bedrijfsleven is een actor van formaat waar rekening mee gehouden moet worden bij de formulering van beleid. Zo zijn er internationale private geldstromen (buitenlandse investeringen, maar ook flitskapitaal) die groter zijn dan de internationale hulpstromen. Deze kunnen gebruikt worden voor ontwikkeling, maar ze kunnen ontwikkeling ook juist tegengaan door o.a. het uitstellen van noodzakelijke beleidsmaatregelen. Daarnaast zijn internationale bedrijven dikwijls belangrijke werkgevers die de macht hebben lokale ontwikkelingsprocessen ingrijpend te beïnvloeden door het verplaatsen van bedrijfsvestigingen.

Politieke en mondiale context: Het multinationalaal bedrijfsleven is volgens bijna alle analyses een van de belangrijkste spelers in de globalisering. De een vindt dat zij ontwikkelingslanden veel goeds brengen (investeren, banen, kennis), de ander ziet vooral de negatieve kanten (wegconcurreren van het lokaal bedrijfsleven, snelle verplaatsing van vestigingen, geen overdracht van kennis of andere ‘erfenissen’ na vertrek). De macht van multinationals om, via lobby, de internationale regelgeving naar hun hand te zetten, wordt door sommigen gehekel en door anderen gezien als het creëren van spelregels voor een efficiënte marktwerking.

- De dynamiserende rol van het bedrijfsleven kan ook pro-poor ontwikkeling remmen door weinig aandacht te hebben voor het binnen de eigen bedrijfsvoering handhaven van bepaalde internationaal overeengekomen normen op milieu en sociaal gebied. Alleen bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen verdienen dan ook onze steun.

Kanttekening: Er is in Nederland al een brede praktijk op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds ‘gewone’ bedrijven, die hier en daar maatschappelijker (willen) gaan opereren, zolang dat hun bedrijfsvoering ten goede komt, of op zijn minst niet schaadt. Daaronder zijn banken die bepaalde activiteiten (niet) financieren, of bedrijven die bewuster met het milieu omgaan, et cetera. Anderzijds zijn er bedrijven die MVO tot de ‘core’ van hun opereren hebben gemaakt, zoals Max Havelaar en vaak kleinschaliger bedrijfjes die aan ‘eerlijke handel’ doen en een hogere prijs proberen te betalen dan de wereldmarkt voorschrijft. Ook zijn er tal van verschillende interpretaties van MVO: volgens sommigen volstaat het hebben van een transparant MVO-jaarverslag, anderen stellen veel verder gaande eisen. Een bedrijf als Unilever staat als redelijk verantwoord bekend, maar is volgens vakbonden in ontwikkelingslanden helemaal niet sociaal. Met al die verschillende gradaties dient rekening te worden gehouden bij het uitstippelen van een MVO-strategie.

- Het gaat primair om het lokaal aanwezige bedrijfsleven. Nederlandse bedrijven zijn eerder instrument dan doel op zich. Het is dan ook niet de bedoeling om Nederlandse bedrijven (duurzaam) voor te trekken voor lokale ondernemers.

Kanttekening: In de discussies lopen deze twee categorieën heel vaak door elkaar heen. Tegenstanders van de rol van westerse multinationals verzetten zich tegen het stimuleren van een ‘enabling environment’ voor lokale bedrijven in ontwikkelingslanden. Andersom stellen voorstanders van vrijhandel en opening van arme economieën dat zoiets ten goede komt van het lokale bedrijfsleven, terwijl die juist soms gebaat zijn bij een bepaalde mate van protectie.

- Wel is het zo dat binnen Nederlandse bedrijven regelmatig burgers werkzaam zijn die hun kennis en kunde (al dan niet voor niets) willen inzetten voor ontwikkelingsdoelen. Dit soort maatschappelijk betrokken ondernemers kunnen, mits goed gemanaged, een goede partner zijn omdat zij kennis meebrengen die wij niet in huis hebben.

Burgers

- Er bestaat een natuurlijke drang van veel burgers om mensen in ontwikkelingslanden te helpen. Daarnaast wordt de eis van effectieve besteding van OS-gelden steeds sterker. De burger conditioneert aldus het handelen van andere actoren.
- Opmerkelijk is de toenemende betrokkenheid van groepen burgers bij uitvoering van mini-projecten ('doe-het-zelvers') buiten de professionele organisaties om.

Kanttekening: De appreciatie van de 'doe-het-zelvers' verschilt. Pragmatici menen dat de overheid het particulier initiatief serieus moet nemen en er in het kader van een zekere differentiatie financiële ruimte voor moet maken. Dit pleidooi komt vooral van de mensen die zien dat hiermee een groter draagvlak voor OS wordt gecreëerd. Terwijl de traditionele ontwikkelingsorganisaties zodanig geprofessionaliseerd zijn, dat het gewone publiek nauwelijks nog contact heeft met hun werkelijkheid. Veel van de 'doe-het-zelvers' handelen, behalve uit betrokkenheid met vaak specifieke personen die zij op een reis naar een ontwikkelingsland hebben ontmoet, uit een gevoel van machteloosheid: we kunnen toch niets doen aan de mondiale ontwikkelingen, laten we in ieder geval in het klein nog iets betekenen. De professionals menen dat het professionele inzicht niet moet toegeven aan deze tijdsgeest. Dit is immers niet effectief, leidt tot geldverkwisting en kan zelfs averechts werken, door versnippering, paternalisme en andere kwalen die de professionele OS in de loop der decennia (deels) heeft opgelost.

- Een enorme uitdaging blijft om de behoeften van arme mensen en toekomstige generaties mee te laten wegen in het dagelijkse consumentengedrag.

Politieke context: De macht van de consument wordt steeds meer onderkend. Zeker door grote bedrijven die gevoelig zijn voor een negatief imago. Shell stelt al jaren dat de boycot (al dan niet terecht uitgeroepen) naar aanleiding van het doen afzinken van booreiland Brent Sparr haar tot inzicht heeft gebracht dat het meer rekening moet houden met milieu en vooral met de eisen die burgers en organisaties haar in dat opzicht stellen. Zo ligt er ook nog veel terrein open op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen richting ontwikkelingslanden. Organisaties als de Consumentenbond maken systematisch analyses van het MVO-gedrag van bedrijven. Het past in een filosofie die meer en diepgaander betrokkenheid van de maatschappij verlangt, om dergelijke strategieën in de overweging te betrekken.

Europese Unie

- OS is een gemengde bevoegdheid van de lidstaten en de EU, waarbij de Europese OS complementair dient te zijn aan de nationale inspanningen. De verwevenheid tussen nationaal en EU-beleid wordt steeds groter. Het EU-kader biedt Nederland (extra) mogelijkheden om de nationale doelstellingen te realiseren, terwijl het nationale beleid bijdraagt aan de realisering van de doelstellingen van het EU-beleid. Dit potentieel wordt groter, nu de Europese OS de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd. Pragmatisme en de opportuniteit van de meest effectieve oplossing vormen leidraad voor Nederland t.a.v. de Europese OS.
 - In het licht van een steeds invloedrijkere EU zullen ook de OS-inspanningen van de verschillende lidstaten en de Commissie sterker op elkaar afgestemd dienen te worden. Daartoe is een (pro)actieve instelling nodig.
 - Verbetering van de coördinatie heeft ook gevolgen voor de wijze waarop het veld en de hoofdkantoren samenwerken. Veel van de coördinatieproblemen zijn niet op te lossen op het veldniveau en er zal sterker dan nu geschakeld moeten worden tussen hoofdkantoor en veld en tussen de hoofdkantoren onderling.
 - De afspraken over verdergaande coördinatie en harmonisatie zijn een voorbeeld van het positieve effect van Europese samenwerking.

Politieke context: Na een lange periode van 'living apart together' zal in de komende jaren de rolverdeling tussen Europese en nationale OS een belangrijk agendapunt worden. Aanleiding zijn het zich ontwikkelende gemeenschappelijke buitenlandse beleid van de EU en de wens om te komen tot een efficiëntere taakverdeling tussen de lidstaten en de Commissie. Verschillende scenario's zijn hierbij denkbaar. Zo is voorstelbaar, dat met het volwassen worden van het externe beleid van de EU (een minister van BZ, een gemeenschappelijke diplomatieke dienst, geïntegreerd buitenlands beleid) de OS t.a.v. minder gepolitiseerde sectoren als onderwijs en gezondheid naar Brussel verschuift (schaalvoordelen en meer 'body' voor de Europese OS) en Nederland zich toelegt op meer politieke thema's als goed bestuur, sectordoorsnijdende onderwerpen als gender, en een pionierende rol als agenda-setter zoals nu het geval is met het onderwerp veiligheid en ontwikkeling. Die politieke rol kan gespeeld worden binnen de EU, om het beleid in de door ons gewenste richting te beïnvloeden en het grotere gewicht van de EU te gebruiken voor meer invloed in derde landen. Maar ook via de eigen posten, om als katalysator nationale ontwikkelingsprocessen waar mogelijk aan te jagen richting armoedebestrijding.

Echter, ook een spiegelbeeldig scenario is denkbaar: de meer politieke OS-onderwerpen verschuiven naar Brussel als gevolg van groei van de externe dimensie van de Europese samenwerking en de nationale staten richten zich op minder gepolitiseerde sectoren als onderwijs en gezondheid. Uiteraard mag een ander scenario niet worden uitgevlakt na het referendum over de Europese grondwet: een renationalisering van de OS.

Kanttekening: OS wordt gesteld voor uitdagingen t.a.v. de effectiviteit van hulp. Sterkere europeanisering van de hulp biedt een nieuwe weg voorwaarts. Ten eerste om de coherentie te zoeken met andere EU-beleidsvelden, met name op handelsgebied en verder in de toekomst op het terrein van vrede en veiligheid. Ten tweede evolueert het OS-denken steeds meer richting een brede benadering van ontwikkeling - weg van projectinterventies, in de richting van modernisering van samenlevingen (goed bestuur). De EU heeft als super-actor (grote markt, meer dan de helft van de mondiale ODA) een grotere massa om samenlevingen en globaliseringseffecten te beïnvloeden dan afzonderlijke lidstaten. Bovendien speelt het veel meer dan de afzonderlijke lidstaten – en zeker Nederland – een doorslaggevende rol in de mondiale geopolitiek en ten aanzien van 'global public goods'. Tot slot kan de EU veel beter belangrijke hervormingen in het mondiaal bestuur op gang brengen.

Dit alles is natuurlijk niet een automatisch gevolg van het overhevelen van taken van nationaal naar Europees niveau: alles hangt af van hoe de invulling van het Europees buitenlands beleid gestalte krijgt. Daarom is het van groot belang daar een actieve Nederlandse inbreng en visie op te ontwikkelen, ook als OS.

Multilaterale organisaties

- Ontwikkelingssamenwerking heeft een mondiale dimensie, waarbij multilaterale organisaties een rol spelen. Deze organisaties zijn actief op het internationale niveau (conflictmanagement; agenda setting en normontwikkeling; facilitering en monitoring van internationale afspraken; financiële overdrachten; goedkeuring van landenprogramma's) en daarnaast, net als de bilaterale donoren, het nationale niveau (beleidsanalyse, facilitatie bij implementatie; technische assistentie).
 - Een *sterk* multilateraal stelsel dat op basis van gezamenlijkheid tot internationale beslissingen over de inrichting van onze mondiale samenleving komt, is belangrijk voor een relatief klein land als Nederland, dat alleen hiertoe niet in staat is.
 - Multilaterale organisaties hebben een aantal voordelen: ze worden niet geleid door geopolitieke overwegingen, door hun specialisatie is er veel kennis en ervaring aanwezig, door hun grootschaligheid zijn ze sterker dan individuele bilaterale donoren en door het faciliteren van een gezamenlijke aanpak is er minder beheerslast bij de ontvangende landen.

Mondiale context: De meest invloedrijke multilaterale organisaties zijn echter wel speelbal van donoren en geopolitieke overwegingen. Waar 'one dollar, one vote' heerst (zoals bij Wereldbank en IMF), maken rijke landen de dienst uit. Meer democratisch aangestuurde

organisaties blijken echter minder effectief in het uitoefenen van invloed op de mondiale gang van zaken.

- Er zijn echter nog steeds knelpunten in het systeem als geheel: complexiteit en fragmentatie, overlap van werkzaamheden, verkokering, zwakke centrale regie, gebrekkige aansturing door de lidstaten, een ongestructureerde financieringswijze en zwaktes in de bestuursstructuur.
- Multilaterale organisaties blijken door hun rigiditeit en bureaucratische inertie met name moeilijk in staat om aan te sluiten bij de lokale context. Ook worden deze organisaties gehinderd door dogmatisch geïnterpreteerde mandaten, bureaupolitiek, en een apolitieke technocratische aanpak. Een geëngageerd bilateraal programma en lokale processen van harmonisatie en alignment, gekoppeld aan beleidsdialoog en samenwerking op hoofdkwartierniveau, zijn noodzakelijk om multilaterale organisaties effectiever te maken.
- Besluiten van sommige internationale organisaties hebben direct invloed op de uitvoering van Nederlands beleid, zoals het ‘off-track’ raken van een ontwikkelingsland bij het IMF of het niet langer verstrekken van PRSC’s door de Wereldbank.

Andere bilaterale donoren

- Nederland is niet de enige bilaterale donor. Sommige donoren zijn gelijkgezind, anderen zijn minder vooruitstrevend in hun aanpak en beleid. Donoren kunnen complementair zijn en qua beleid en aanpak elkaar aanvullen. Ook zijn bilaterale donoren vaak flexibeler dan multilaterale organisaties en hebben daardoor de mogelijkheid om te innoveren, zich aan te passen en van elkaar leren. Maar er kan ook sprake zijn van concurrentie, het ondergraven van elkaars beleid en het zich tegen elkaar laten uitspelen door de hulpontvanger.
- Nederland zet zich ervoor in om andere bilaterale, maar ook multilaterale donoren te laten aansluiten bij harmonisatie en het beleid van het ontvangende land.

Mondiale context: Te overwegen valt ook een actievere houding – al dan niet samen met ‘like minded countries’ - naar donoren met een ander beleid. Soms wordt door hen teniet gedaan, of vertraagd, wat door vooruitstrevende donoren als Nederland in gang is gezet. Soms wordt dat mede veroorzaakt doordat OS in andere donorlanden meer onderdeel is van geopolitiek of veiligheidsbeleid.

Partnerschappen

- Naast partnerschap als maatschappijbeeld, zijn partnerschappen ook coalities van belanghebbende actoren om gezamenlijke doelstellingen te behalen. Overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennis- en onderzoeksinstituten en andere partners werken samen op basis van wederzijdse verantwoordelijkheden en wederzijds belang, vastgelegd in naleefbare afspraken en gericht op resultaat. Partnerschappen hebben meerwaarde omdat partijen kennis, vaardigheden en middelen bij elkaar brengen en aldus meerwaarde scheppen.

Kanttekening: Ondanks aanzetten om partnerschap te definiëren, lopen de interpretaties uiteen. Hoewel partnerschap in AEV wordt gezien als vehikel om de kwaliteit van OS te verhogen, kan de feitelijke uitwerking op gespannen voet staan met het streven naar alignment. Binnen thema’s als goed bestuur, ondernemingsklimaat, aids, duurzame ontwikkeling of milieu wordt veelal projectmatig gewerkt, met een groot scala aan partners. Het is niet vanzelfsprekend dat deze activiteiten worden ingebed in de strategie van of beleidsdialoog met het partnerland. Deze kanttekening is tevens van toepassing op het gehele bedrijfslevenprogramma. De partnerschapgedachte veronderstelt *complementariteit*, maar er is niet altijd feitelijke synergie tussen activiteiten op verschillende niveaus.

6. Plaats van interventie

Er worden ook keuzes gemaakt over de plaats waar geïntervenieerd zou moeten worden en ook hier liggen bepaalde veronderstellingen aan ten grondslag. Zo wordt steeds meer gekozen voor effectiviteit in praktische zin (concentratie op een beperkt aantal landen en thema's).

- We zijn maar een klein land en er zijn heel veel arme landen. Dus moeten we kiezen met wie en waar wordt samengewerkt.

Kanttekening: Het nut van concentratie op een kleiner aantal landen wordt door nog maar weinigen betwijfeld: het verhoogt de effectiviteit van OS. Er zijn echter ook mensen die stellen dat 'voet aan de grond' bij zoveel mogelijk ontwikkelingslanden de politieke invloed vergroot, en zo meer bijdraagt aan de noodzakelijke hervormingen.

- Hoewel bij bepaalde interventies een voorkeur bestaat voor regionale samenwerking, wordt primair gekeken naar afzonderlijke staten. In overleg met de betreffende overheid kunnen nadere afspraken worden gemaakt over een meer specifieke geografische focus, zoals bepaalde provincies.
- Bij de landenkeuze speelt een aantal factoren een rol: continuïteit (vanwege de doelmatigheid en ook omdat we een betrouwbare partner willen zijn); een voorkeur voor armste landen; een voorkeur voor landen met min of meer goed bestuur; de vraag of Nederland in een bepaald land een zichtbaar verschil kan maken; en elementen van algemeen buitenlands beleid. Een steeds belangrijker overweging wordt de complementariteit met andere donoren.

Kanttekening: Doordat verschillende donoren onafhankelijk van elkaar een landenkeuze maken ontstaan er 'donor darlings', landen waarin donoren over elkaar heen buitelen en meer dan de helft van de begroting voor hun rekening nemen, en 'donor orphans' die vooral voor humanitaire hulp in aanmerking komen. In deze laatstgenoemde groep van landen is er meestal sprake van een laag ontwikkelingsniveau en slecht bestuur. Samenwerking met dergelijke landen brengt hoge risico's met zich mee, maar ook, in potentie, een hoog marginaal rendement per donoreuro.

- Er is een verband tussen Nederlandse handelsbelangen en de keuze van gebieden waar wordt gewerkt, maar dit verband is gering.
- De minderhedenproblematiek in Nederland is nog niet zodanig, dat we moeten overwegen om hulp te gaan geven aan Turkije en Marokko.

Politieke context: Het zou goed zijn ook de (niet-OS) elementen van het Nederlands buitenlands beleid expliciet te benoemen (zoals economisch belang, migratie, veiligheid). Het zijn de aspecten waarop gestreefd kan worden naar een grotere beleidscoherentie ten bate van armoedebestrijding. In het voorbeeld van Turkije en Marokko speelt daarnaast het thema van de 'remittances' een rol: het geld dat migranten naar hun landen van oorsprong overmaken, overtreft de ontwikkelingshulp daarheen.

- Hoe groter de afstand, hoe kleiner onze bereidheid te assisteren: de eilandstaten in de Stille Oceaan regio zijn bijv. te klein en te ver weg om als Nederland een bilaterale relatie mee op te bouwen.
- In de praktijk spelen bijzondere overwegingen ook een rol bij de landenkeuze.
 - Landen die lid zijn van de Nederlandse kiesgroep bij Wereldbank en IMF verdienen een speciale behandeling.
 - Nederland heeft (historisch gezien) meer op met Afrika en Azië dan met Latijns Amerika.
 - Afrika is het 'verloren continent' en verdient daarom bijzondere aandacht.
 - Vanuit het koloniale verleden hebben Indonesië en Suriname een speciale plaats in het ontwikkelingsbeleid.

- Zuid-Afrika is belangrijk voor de Zuidelijk Afrikaanse regio en alleen al daarom verdient dit land bijzondere aandacht.

Politieke context: Ook voor Zuid-Afrika geldt dat Nederland er een bijzondere historische relatie mee heeft: eerst vanwege de gezamenlijke wortels, later vanwege de Nederlandse rol in de strijd tegen apartheid.

- Afghanistan heeft hulp nodig om niet terug te vallen in de oude situatie.
- De landen in de Balkan komen ook uit een conflictsituatie en verdienen daarom onze steun. Wel moet hier de focus liggen op de armere gebieden.
- Egypte en de Palestijnse Gebieden hebben een speciale plaats in het OS-beleid, in verband met de problematiek in het Midden-Oosten.
- Irak heeft teveel potentie en een te slecht bestuur om in aanmerking te komen voor bilaterale hulp.

Mondiale context: Een aantal van deze ontwikkelingsrelaties zijn ook ingegeven door andere motivaties dan OS: geopolitiek en veiligheid. Afghanistan is een arm land, maar ook een groot veiligheidsrisico. Dat geldt ook voor het Midden-Oosten en de Balkan. En eigenlijk ook voor Irak.

- India heeft aangegeven geen hulp van Nederland meer nodig te hebben.
- Nederland is te klein om in China effectief bezig te kunnen zijn. Daarnaast groeit de Chinese economie ook zonder hulp al dermate hard, dat extra hulp niet nodig is.

Mondiale context: Voor landen als China, maar ook voor Brazilië en India geldt echter dat deze uitstekend geschikt zouden zijn voor de moderne variant van OS, namelijk IS. Hiermee zou een leemte binnen de huidige internationale OS-architectuur worden geadresseerd: wat te doen met de armen in relatief rijke ontwikkelingslanden met een voor OS te hoog gemiddelde BNP per capita? Deze vraag impliceert overigens ook een nadere kijk op de uitgangspunten van het OS-beleid: is het streven naar gelijkheid binnen landen een basiselement van OS? Een bevestigend antwoord zou de grondslag van de Nederlandse OS stevig doen schudden.

7. Instrumenten

Nadat in veld 4 ingegaan is op de 'hoe'-vraag in relatie tot werkwijze, zal hier nader ingegaan worden op de instrumenten. Ontwikkelingshulp kent als belangrijkste instrumenten de financiële overdrachten ter financiering van ontwikkelingsactiviteiten, capaciteitsontwikkeling/ technische assistentie en beleidsdialoog/politieke invloed (diplomatie).

Financiële overdrachten

- Nederland is bereid om 0,8% BNP van onze eigen welvaart via de overheid in te leveren ter bestrijding van armoede in de rest van de wereld.

Kanttekening: Vormt dit percentage de grens van onze bereidheid? In hoeverre moeten we vasthouden aan de 0,8% vanwege perverse effecten voortvloeiend uit de bestedingsdruk? Er gaan bovendien stemmen op over het loslaten van dit vaste percentage. Dan zou OS steeds zijn begroting moeten verdienen, hetgeen het politieke debat zal stimuleren. Dat zou enerzijds de discussie kunnen verdiepen, maar het is waarschijnlijker dat juist meer gehamerd wordt op zichtbare, korte termijnresultaten, om zoveel mogelijk mensen achter OS te krijgen.

- Ontwikkelingshulp is een financieringsbron naast andere: 1. binnenlandse besparingen en belastingheffing in ontwikkelingslanden; 2. buitenlandse handel; 3. buitenlandse investeringen; 4. overmakingen door migranten ('remittances') en 5. schuldverlichting.

Kanttekening: Vroeger was OS meer een directe financiering, in plaats van de hier genoemde andere bronnen. Nu wordt het steeds meer opgevat als een katalysator van beleid dat voor die andere financieringsbronnen moet zorgen: beter begrotings- en belastingbeleid, meer export, aantrekken meer investeringen en betere besteding van 'remittances'.

- Projectsteun en programmasteun zijn financiële instrumenten om de ontwikkelingshulp bilateraal te kanaliseren.
- Projectsteun betreft het financieren van interventies met duidelijk geoormerkte inputs, activiteiten, output, uitvoeringsstructuur en budget. Projecten zijn doorgaans niet aligned en niet geharmoniseerd. Dit instrument wordt gebruikt wanneer idealere instrumenten door omstandigheden (zoals slecht bestuur) niet mogelijk of wenselijk zijn. Ook worden projecten benut als aanvulling op een ontwikkelingsprogramma, bij voorbeeld door het ondersteunen van maatschappelijke organisaties.

Kanttekening: Binnen het huidige beleid wordt steun aan maatschappelijke organisaties steeds meer beschouwd als een werkveld waarin medefinancieringsorganisaties een comparatief voordeel hebben.

- Waar mogelijk dient gestreefd te worden naar een overgang van projectsteun naar programmasteun, omdat deze grotere ownership en alignment en daardoor duurzaamheid mogelijk maakt.

Kanttekening: Niettegenstaande de beweging richting programmasteun bestaat ons hulpprogramma nog steeds vooral uit projecten.

- Het financieren van programma's betreft financieren van (delen van) het ontwikkelingsbeleid van een land. Programmasteun draagt bij tot alignment en harmonisatie, verlaagt transactiekosten en verhoogt effectiviteit en duurzaamheid de steun. Voorwaarden voor programmasteun zijn het ownership van de ontvangende overheid en een situatie van goed bestuur. Voorbeelden van programmasteun zijn: sectorale steun (cofinanciering van sectorale hervormingsprogramma's, basket funding en sectorale budgetsteun), macrosteun (cofinanciering van sectoroverstijgende

hervormingsprogramma's, schuldkijschelding, betalingsbalanssteun en algemene begrotingssteun). Dergelijke steun is effectiever naarmate beleid en beleidsuitvoering beter zijn. Algemene begrotingssteun wordt doorgaans gezien als de ideale vorm van hulp. Voorwaarde is het voldoen aan tal van criteria voor goed bestuur.

Kanttekening: De beweging richting alignment en programmasteun, die ons beleid kenmerkt en die in het bovenstaande instrumentarium wordt weerspiegeld, veronderstelt een gevoel van ownership en de capaciteit tot effectieve beleidsuitvoering en goed bestuur aan de ontvangende kant. In werkelijkheid schieten overheden meestal op al deze fronten in belangrijke mate tekort. De voorkeur voor programmasteun, versterkt door bestedingsdruk, negeert vaak capaciteitstekorten in het ontwikkelingsland en weerstand van gevestigde belangen tegen verandering. Onze eigen capaciteitstekorten en drang tot meer efficiency zijn medeoorzaak van een verschuiving in deze richting. Programmasteun betekent immers vermindering van het aantal activiteiten en minder arbeidsintensieve instrumenten. Daarnaast leidt een dogmatische invulling van de sectorale benadering tot een te enge focus op de (centrale) overheid en te weinig voeling met en impact op het lokale niveau.

Kanttekening: Een discussiepunt blijft de rol van projecten. Sommigen menen dat het potentieel van projecten - in complementariteit met het verdere programma - meer benut moet worden. Projecten geven de ruimte te experimenteren met innovatieve institutionele arrangementen, technologieën en beleid. Er is bij projecten ook ruimte voor alignment, wanneer specifieke projecten van de overheid ondersteund worden. Ook kunnen projecten via *silent partnerships* of *joint financing agreements* geharmoniseerd worden ondersteund. Er gaan stemmen op voor een nieuw financieringsinstrument, dat middelen direct naar gemeenschappen of lokale autoriteiten sluis, natuurlijk gebruikmakend van de geleerde lessen op het gebied van harmonisatie en alignment. Zo wordt capaciteitsontwikkeling op lokaal niveau ondersteund en gebrekkige absorptiecapaciteit op centraal niveau omzeild. Sceptici van projectsteun wijzen op het kerkhof van mislukte pilots en projecten, die de afgelopen vijftig jaar tot stand zijn gekomen uit naam van innovatie (niet zelden donorhobbyisme) en ten koste van geld voor de armen. De groeiende tendens, eerder in dit document beschreven, naar 'doe-het-zelf' projecten door enthousiaste betrokken burgers, lijkt deze laatste les in de wind te slaan.

- Lange tijd is aangenomen, dat gezamenlijke financiering via internationale organisaties efficiency en effectiviteit van OS zou verhogen als gevolg van lagere transactiekosten en versterkte coördinatie. Ook zou een grote Nederlandse bijdrage aan deze organisaties ons navenante invloed geven binnen deze organisaties. Bij deze veronderstellingen wordt de laatste tijd de nodige kanttekeningen geplaatst, hetgeen leidt tot een versterkte beleidsaandacht.
 - Het is twijfelachtig of gezamenlijke financiering inderdaad leidt tot minder transactiekosten, aangezien op landenniveau ook alle andere bilaterale donoren aanwezig en actief blijven, zonder dat sprake is van een duidelijke complementaire arbeidsverdeling. Ook zijn de verschillende multilaterale instellingen intern en onderling verkokerd, leiden aan *mission creep* en coördineren nog onvoldoende. Internationale organisaties moeten nog verder decentraliseren om aan te sluiten bij de lokale context. Ook de eigen programma's en conditionaliteiten moeten onderwerp zijn van dialoog met de betrokkenen, inclusief maatschappelijk middenveld. Internationale organisaties moeten zich (blijven) inspannen en hervormen om te kunnen aansluiten bij alignment en harmonisatieprocessen.
 - Een gerichter beleidsbeïnvloeding van multilaterale organisaties is gewenst, daar de koppeling financiële bijdrage en invloed gebaseerd bleek op enkele veronderstellingen, die niet zonder meer blijken op te gaan.
 - o Financiële omvang van algemene bijdragen bepaalt de invloed op het totale beleid van een organisatie.
 - o Geoormerkte bijdragen dragen bij aan de ontwikkeling van specifieke Nederlandse beleidsdoelstellingen.

- Aanzienlijke financiële bijdragen geven een eigen podium voor overleg met betrokken organisaties, zoals beleidsoverleg bij de Wereldbank en enkele VN-organisaties.
- Door cofinanciering van een programma van een internationale organisatie heeft Nederland meer invloed op de inhoud van het programma en minder beheerskosten.

Mondiale context: Critici menen, dat echte verandering door Nederlandse beïnvloeding amper plaats vindt, zowel financieel als via andere middelen. Anderen denken dat strategisch opereren wel degelijk impact kan hebben, vide de Nederlandse rol bij de hervormingen van de Algemene Vergadering en de UNDP. Beide stellingen zijn moeilijk meetbaar. Het zou de moeite waard zijn een aantal mogelijke scenario's uit te werken. Te overwegen valt meer via machtsvorming in EU-verband te werken.

- Verondersteld wordt dat ngo's een (financieel) instrumentarium hebben, dat hen beter in staat stelt om de arm(st)en te bereiken op een aantal terreinen en op plaatsen waar andere actoren minder mogelijkheden hebben. Daarom is medefinanciering door de overheid gerechtvaardigd.

Kanttekening: Er bestaat twijfel of ngo's zich in de praktijk richten op de allerarmste groepen en gebieden waar andere actoren niet actief kunnen zijn. Om er voor te zorgen dat maatschappelijke organisaties hun comparatieve meerwaarde benutten, dient de donor daartoe de juiste prikkels te geven. Te denken valt aan financiële beloning van organisaties als ze met die groepen en in die gebieden werken waar andere (type) organisaties niet kunnen werken.

- Bedrijven kunnen met hun kennis en kunde een bijdrage leveren aan lokale ontwikkeling die armen ten goede komt. Voor die activiteiten, die (nog) niet commercieel rendabel maar wel ontwikkelingsrelevant zijn, kan enige financiële ondersteuning worden geboden.

Kanttekening: Het bedrijfslevenprogramma is in een ontbonden vorm het meest effectief en efficiënt.

- Het is van belang een financieel instrumentarium te hebben, dat bijdraagt aan lokale (financiële) marktontwikkeling en dat niet leidt tot lokale marktverstoring.
- Kwijtschelding van exportkreditschulden leidt tot een grotere solvabiliteit en liquiditeit bij ontwikkelingslanden en is goed voor armoedebestrijding.

Politieke context: In slechts enkele gevallen leidt het kwijtschelden van exportkreditschulden tot grotere financiële ruimte voor ontwikkelingslanden. Alleen als dat wel het geval is kan het tot ontwikkelingssamenwerking gerekend worden.

- Met een aantal donoren zit Nederland dermate op één lijn dat instrumenten zoals 'silent partnerships' en 'joint financing agreements' steeds meer van belang worden.

Capaciteitsontwikkeling en technische assistentie

- Capaciteitsgebrek in ontwikkelingslanden is een belangrijk knelpunt voor ontwikkeling. Capaciteitsontwikkeling is een lokaal proces, dat donoren hooguit kunnen faciliteren. Programmatische steun waarbij de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij het land zelf heeft een 'inherent' capaciteitversterkende werking en creëert in de praktijk prikkels die leiden tot samenwerken tussen partijen die dat eerder niet deden.

Kanttekening: Er is onder donoren geen consensus of capaciteitsontwikkeling een doel op zich is of concrete resultaten moet dienen. De focus op het behalen van de MDG's (met deadlines en

kwantitatieve doelstellingen) staat op gespannen voet met een procesfocus die beoogt het probleemoplossend vermogen in ontwikkelingslanden te versterken (zelfredzaamheid). Donoren hebben zelf geringe capaciteit voor 'facilitatie' van endogene processen en neigen, op grond van hun haast, nog steeds tot blauwdrukbenaderingen en 'gap filling' die weinig ruimte bieden voor experimenten met eigen, lokale oplossingen, die meer gericht zijn op systeemverandering.

- Er is veel tijd mee gemoeid voor institutionele verandering leidt tot tastbare impact op grote schaal.

Kanttekening: De tijd die benodigd is voor fundamentele sectorhervorming wordt geschat op 10 tot 15 jaar. Er lijkt geen overtuigend alternatief dat minder tijd kost. Dit vergt dus lange adem en een goed verhaal, waarin de lange termijn voorop staat.

- Met capaciteitsontwikkeling wordt niet hetzelfde bedoeld als met technische assistentie. Capaciteitsontwikkeling impliceert het tot ontwikkeling brengen en stimuleren van al aanwezige kennis en vaardigheden om verandering en innovatie te bewerkstelligen. Bij technische assistentie wordt er van uitgegaan dat hulp (assistentie) van buitenaf tot nieuwe kennis en vaardigheden leidt. De kritiek op technische assistentie komt voort uit de ervaring dat de kennis weer verdampte met het weggaan van de technische assistentie. Dat betekent echter niet dat technische assistentie geen goed instrument kan zijn. Het is wel van belang om te streven naar zo veel mogelijk 'pooled TA' en geïntegreerde technische assistentie. Daarbij is meer sprake van lokale ownership, flexibiliteit, gebruik van lokale en regionale deskundigen en een focus op institutionele versterking.

Kanttekening: *Lange termijn uitzending* van deskundigen is de traditionele modus van TA. Het inzetten van Nederlandse deskundigen binnen een (overheids-) organisatie zou leiden tot overdracht van kennis en vaardigheden. Deze vorm van TA is vaak inefficiënt en weinig duurzaam gebleken en speelt thans een verwaarloosbare rol in ons beleid. *Pooled TA* is een aanpassing van dit instrument om te passen bij de sectorale benadering en voortschrijdende harmonisatie. Een flexibele inschakeling van TA, waarbij ook lokale expertise ingezet kan worden en de ontvanger een rol speelt bij de inzet, sluit beter aan bij werkelijke behoeften. *Geïntegreerde TA* veronderstelt dat de ontvangende overheid de capaciteit heeft om zelf TA aan te trekken en te financieren om geïdentificeerde lacunes in capaciteit te beslechten. Capaciteitsontwikkeling wordt tegenwoordig niet meer gezien als uitsluitend TA als toevoeging op een programma, maar als een volledige aanpak met een sterke focus op institutionele issues.

Kanttekening: Er is meer denkwerk vereist over hoe donorsteun op een meer directe wijze effectief kan bijdragen aan capaciteitsontwikkeling. De integratie van TA heeft te weinig geleid tot aanpak van capaciteitstekorten. Ons instrumentarium om deze problemen aan te pakken wordt nog onvoldoende aangewend en is nog te weinig effectief. Er is meer aandacht nodig voor capaciteitstekorten. Hiervoor is het ook nodig te investeren in een omgeving waarin human resources (ook die van ons) optimaal worden benut. Organisatieversterking is meer dan financiering, het omvat ook beleidsdialoog en het beschikbaar maken van organisatieadvies.

- Internationale organisaties hebben een veel groter reservoir aan kennis dan individuele donoren of ngo's, dat ingezet kan worden ten behoeve van ontwikkeling. Nederland draagt hieraan bij.
- Een bijzondere vorm van uitzending is de detachering van Nederlandse ambtenaren bij de multilaterale organisaties zelf. Verondersteld wordt, dat detacheringen, mits strategisch ingezet, resulteren in extra invloed op beleid, inzicht in het informele functioneren van internationale organisaties en het aanscherpen van inhoudelijke programma's richting Nederlands beleid.

Mondiale context: Detacheringen worden vooral gebruikt voor nauwe organisatiebelangen (om de puzzel van HDPO kloppend te maken) en te weinig voor strategische beleidsdoeleinden. Detacheringen zouden meer en strategischer moeten worden ingezet. Doel

moet zijn bijdragen aan verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van internationale organisaties.

- Zuidelijke ngo's hebben vaak een gebrekkige capaciteit. Noordelijke ngo's kunnen bijdragen aan het verhelpen hiervan.
- Bij bedrijven in het zuiden bestaat een capaciteitsprobleem, wat opgelost kan worden door verschillende vormen van technische assistentie, gegroepeerd onder de verzamelnaam Business Development Services (BDS).

Beleidsdialoog en politieke invloed

- Beleidsdialoog dient ertoe om kennis te nemen van wederzijdse doelstellingen en elkaars beleid en beleidsuitvoering te beïnvloeden. Beleidsdialoog heeft zich ontwikkeld van verantwoordingsoverleg tot overleg over de bredere agenda van het ontvangende land en participatie van meer actoren. Teneinde besluitvormers te beïnvloeden in de gewenste richting, dienen er naast de dialoog ook andere vormen van politieke invloed aangewend te worden, zoals publieke diplomatie en ondersteuning van ontwikkelingsgerichte krachten in de samenleving.

Kanttekening:

- *Verantwoordingsoverleg* was lange tijd de meest gangbare vorm van dialoog met de ontvangende overheid. Onderwerp van gesprek tijdens verantwoordingsoverleg is de mate waarin aan de projectvoorwaarden wordt voldaan. Er ligt een sterke focus op de verantwoording over bestedingen en wordt gekenmerkt door een hoge mate van micromanagement.
- *Beleidsdialoog* zou een minder asymmetrische verhouding tussen donor en recipiënt inhouden. Het biedt ruimte voor ownership. Door een dialoog die zich richt op resultaten en het formuleren van performance-indicatoren wordt de dialoog onderdeel van een integrale benadering van capaciteitsontwikkeling. De beleidsdialoog biedt een adequaat forum voor het bespreken van condities en de naleving daarvan.
- *Multi-stakeholderdialoog* breidt de beleidsdialoog uit tot onderdelen van het maatschappelijke middenveld. Donoren stimuleren de participatie van maatschappelijke organisaties, zoals brancheorganisaties, vakbonden, ngo's en andere belangenverenigingen. Zowel in de formulering van beleid als in het monitoren van de uitvoering kunnen stakeholders een belangrijke rol spelen. De inzet op multi-stakeholderprocessen veronderstelt capaciteit en legitimiteit van de betrokken actoren. Deze blijkt echter vaak onvoldoende.
- De formele volksvertegenwoordiging vindt plaats door het gekozen parlement. Beïnvloeding door de donor kan soms op gespannen voet staan met parlementaire voorkeuren.

Kanttekening: Tussen dialoog en resultaat gaapt meestal een enorm gat. Er wordt vaak aan 'donor appeasement' gedaan: men pleegt lippendienst aan de verwachtingen van de donor

Politieke context: Onze werkpraktijk is nog te veel gericht op formele dialoog met counterparts. Er dient meer aandacht te komen voor meer politieke vormen van beïnvloeding. Dat kan door het ondersteunen van mensenrechtengroepen, vakbonden, vrije media, democratiseringsbewegingen en andere meer politiek gerichte maatschappelijke organisaties. Zij kunnen de druk op een regering tot beleidshervorming helpen vergroten.

- De beleidsdialoog met multilaterale organisaties is een instrument voor beleidsbeïnvloeding van deze organisaties.

- Beleidsdialoog via de bestaande bestuursstructuren, zoals de Executive Boards of Raden van Bewindvoerders, geeft invloed op beleid en landenprogramma's van betreffende organisatie.
- Individueel beleidsoverleg met betreffende organisaties geeft inzicht in overwegingen en invloed op beleidsagenda.
- Beleidsdialoog op landenniveau met internationale organisaties geeft invloed op de inhoud en vormgeving van landenprogramma's van betreffende organisatie.

Kanttekening: In de praktijk blijkt, dat internationale organisaties door hun eigen bureaucratische inertie, rigide procedures en beklemmende mandaten mammoettankers met een eigen stuwung zijn en moeilijk te beïnvloeden door afzonderlijke landen. De beleidsbeïnvloeding moet zich veel meer richten op een select aantal onderwerpen, vooral landenprogramma's. De wijze van beïnvloeding door Nederland is te zeer agendavolgend en heeft derhalve zeer weinig invloed op de beleidsontwikkeling en landenprogramma's van internationale organisaties. Een andere mogelijke strategie is samen met 'like minded countries' of via de EU grotere invloed proberen uit te oefenen.

- Door middel van beleidsdialoog kan de complementariteit vergroot worden tussen het particuliere kanaal en het bilaterale kanaal, wat goed is voor de effectiviteit van de hulp.

Politieke context: Complementariteit moet niet alleen bestaan tussen het Nederlandse particuliere en bilaterale kanaal, maar ook tussen de zuidelijke organisaties en de overheid en andere donoren daar. De overheid moet Nederlandse maatschappelijke organisaties stimuleren een strategische analyse te maken van de landen waar ze actief zijn. Daarbij moeten ze niet alleen rekening houden met het Nederlandse bilaterale kanaal, maar met alle ontwikkelingsactoren.

- Een dialoog van de overheid met het bedrijfsleven kan deze stimuleren om maatschappelijk meer verantwoord te gaan ondernemen. Een volgende stap kan zijn het ontwikkelen van partnerships.

Kanttekening: Er wordt al vele jaren gesteld dat er meer dialoog of samenwerking moet komen tussen overheid en bedrijfsleven. Pogingen daartoe hebben nog niet tot veel resultaat geleid. Koudwatervrees, onderling wantrouwen en uiteenlopende doelen en belangen liggen daaraan ten grondslag. Alleen als die obstakels worden opgeheven, hebben partnerships tussen overheid en bedrijfsleven kans van slagen. Anders rest alleen dwingend regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De rechterkant van de trommel

De rechterkant van het trommelmodel behandelt het beleidsveld in het ontwikkelingsland. Hoe kijken wij aan tegen de armoede, welke percepties en definities hanteren donoren daarvoor? Op basis van welke veronderstellingen analyseren wij de armoede in ontwikkelingslanden? In veld 8 worden de vijf dimensies behandeld van het OESO/DAC-armoedemodel. In hoofdstuk 9 worden de percepties ten aanzien van de instituties en actoren in ontwikkelingslanden besproken en in hoofdstuk 10 gaat het over de specifieke context in het betreffende ontwikkelingsland. Die drie velden resulteren in een reeks aanknopingspunten of criteria waarop een specifiek armoedebestrijdingsbeleid kan worden opgesteld, en besloten tot een ontwikkelingsrelatie met een bepaald land. Deze punten worden opgesomd in hoofdstuk 11.

8. Kenmerken van armoede

We behandelen hier veronderstellingen van de donor over kenmerken van armoede in ontwikkelingslanden. Dit doen we aan de hand van de vijf dimensies van het DAC-model: kwetsbaarheid, economische factoren, sociale factoren, maatschappelijke factoren en politieke factoren.

Kenmerken van armoede (dimensies van het DAC-model)

- De visie is dat het DAC-model klopt.

Politieke context: Het DAC-model is een ambtelijk compromis dat na jaren onderhandelen tussen de armoede-experts van de donoren is overeengekomen. Het is echter wel gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Het komt – in grote lijnen – overeen met de definities van armoede zoals die in het World Development Report 2000 van de Wereldbank en in het Human Development Report van de UNDP worden gehanteerd. Het verschilt van de meer simpele armoededefinities – onder de 1 of 2 dollar per dag – die in de praktijk vaak worden gebruikt, ook door Nederland.

- Dat DAC-model zegt om te beginnen dat er een nauwe samenhang is tussen armoede, milieu en gender.
- Deze samenhang, ondanks het contextspecifieke karakter van armoede, wordt in alle situaties bepaald door simultaan werkende factoren in vijf dimensies: kwetsbaarheid, economische, sociale, maatschappelijke en politieke factoren.
- Verondersteld wordt voorts dat er geen hiërarchie is tussen deze factoren.

Kanttekening: Die laatste veronderstelling is niet onomstreden, er zijn ook benaderingen die wel uitgaan van een rangorde of een centraal thema.

- Ten eerste de veronderstelling dat ‘de rechten van armen’ de centrale factor moeten vormen (de rechtenbenadering);
- Ten tweede de veronderstelling dat te allen tijde de sleutel voor armoedebestrijding gelegen is in goed bestuur. Dat is dan dus het centrale begrip.
- Ten derde de veronderstelling dat de sleutel voor een armoedebestrijding niet zo zeer gezocht moet worden in een opsomming van factoren maar in instituties, die al dan niet ‘pro-poor’ zijn.

Kanttekening: Critici in ontwikkelingslanden noemen als bezwaar tegen het DAC-model, dat het armen vooral gaat om inkomen, honger en gebrek aan sociale basisvoorzieningen, en dat het donoren zijn die er allerlei andere dingen bijsleepen, zoals bescherming, waardigheid, gender en milieu. Dit leidt volgens hen alleen maar af van de kern van het probleem. Overigens hoeven verschillen in perceptie voor samenwerking geen probleem te zijn. Problematisch wordt het pas als deze verschillen niet onderkend worden.

Kanttekening: Het DAC-model heeft ongetwijfeld verdienste, al was het maar omdat het de multidimensionaliteit van armoede illustreert. Maar het DAC-model kan niet het eind van de discussie zijn. Het gaat immers over kenmerken van armoede en zegt nog te weinig over de oorzaken.

- Soms treffen we in beleidsstukken passages aan, die wijzen op het feit dat de armen zelf andere definities van armen hebben (Voices of the Poor) en dat die bepalend zouden moeten zijn.

Kanttekening: In sommige organisaties huldigt men de veronderstelling dat armen zelf het beste in staat zijn hun armoede te analyseren. Dat is een te eenvoudige stelling. Armoede wordt immers bepaald door allerlei fenomenen, vaak op macroniveau, die niet overzien kunnen worden door de armen zelf. Maar daarmee is niet gezegd, dat de mening van de armen zelf er

niet toe doet. Wel dat die mening moet worden afgewogen met wat 'objectief' de armoedesituatie is en in een 'micro-macro' perspectief moet worden gezet.

Kwetsbaarheid

- De kwetsbaarheidsdimensie heeft betrekking op het vermogen van armen om externe, onverwachte negatieve gebeurtenissen het hoofd te bieden.
 - Veiligheid is een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling. Juist de armen zijn bij uitstek slachtoffer van conflicten.
 - De kwetsbaarheid van armen komt voorts tot uiting in hun gebrek aan alternatieven in gevallen van milieuschaarste, met name in geval van milieurampen.
 - Daarnaast wordt kwetsbaarheid bepaald door politieke oorzaken, zoals gebrek aan zeggenschap, en maatschappelijke oorzaken als gebrek aan weerbaarheid (onder meer vanwege rechteloosheid).
 - Macro-economische stabiliteit is een basisvoorwaarde voor armoedebestrijding en groei. Los daarvan is het opvangen van economische schokken specifiek voor armen door overheden in ontwikkelingslanden nauwelijks uitvoerbaar.

Kanttekening: De dimensie kwetsbaarheid wordt onvoldoende meegenomen in armoedeanalyses. Het zit wel ingebakken in het concept 'human security', dat veiligheid heel breed interpreteert. Het is zaak om naast een aantal andere tekorten van armoedeanalyses ook dit punt in te brengen in het PRSP-discours. Internationaal begint er een debat te ontstaan over verzekeringsmechanismen voor armen om het hoofd te bieden aan externe schokken.

- Een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen draagt bij aan een verbetering van de positie van de armen.

Economische factoren

- De economische dimensie van armoede heeft onder meer te maken met het vermogen om een inkomen te verdienen en de rechtszekerheid van bezit.
 - Economische groei is van wezenlijk belang voor armen, zelfs voor die groep armen die vooral in de informele economie participeren.

Kanttekening: Over de betekenis van economische groei voor armoedevermindering is veel discussie. Niet zozeer over de vraag of economische groei noodzakelijk is, maar wel over hoeveel nadruk op dit aspect moet worden gelegd. De veronderstelling kan niet los worden gezien van het volgende punt over verdeling. Daarnaast blijven overheden worstelen met de vraag hoe zij economische groei kunnen bevorderen. Veelal komt men niet verder dan de simpele veronderstelling dat groei wordt veroorzaakt door investeringen en innovatie.

- Naast groei is ook 'equity' van belang, zowel vanwege een 'rechtvaardiger verdeling' als vanwege het 'pro-poor'-karakter van de groei.

Politieke context: Het World Development Report 2006 en vele andere bronnen geven aan waarom grote ongelijkheid niet alleen op morele maar ook op economische gronden ongewenst is. Opvattingen over de beleidsprioriteit voor het verminderen van ongelijkheid blijken niettemin in de (Nederlandse) praktijk vaak te worden gezien als ideologische uitgangspunten, niet als op empirie gebaseerde inhoudelijke meningen.

- De overheid moet invulling geven aan een pro-poor-growth beleid gericht op een aanscherping van de link tussen economie en armoede.

Kanttekening: Op het belang van 'pro poor growth' wordt al lange tijd gewezen, zonder dat er een consensus bestaat over wat dit inhoudt. In de POVNET groep van OESO/DAC is men wel ver gevorderd met een uitwerking van het begrip pro poor growth in het kader van een private sector ontwikkelingsagenda. Sommige critici die uitgaan van de 'trickle down'-benadering van groei menen dat pro poor interventies groeibeleemmerend kunnen werken.

- In een op groei gericht economisch beleid moet de nadruk liggen op het wegnemen van 'binding constraints' (zoals corruptie) en het toepassen van prikkels ('incentives', zie o.a. het werk van Easterly).
- In de economische ontwikkelingsdynamiek in een maatschappij is de private sector de centrale speler. Ondernemerschap is in ieder ontwikkelingsland aanwezig, maar moet de ruimte krijgen. Uiteindelijk komt deze ontwikkelingsdynamiek ten goede aan armen.
- Overheden zijn in staat om een 'enabling environment' te creëren voor het beter functioneren en het stimuleren van die private sector, direct of indirect van belang voor armen.
- Economische groei moet gelijk opgaan met een versterking van instituties; groei leidt niet vanzelf tot betere instituties. En instituties kunnen er ook voor zorgen dat groei eerder bij de armen terecht komt.
- De armen zijn vooral werkzaam op het platteland, in de informele sector en het kleinbedrijf.
- Internationale handel en externe gerichtheid zijn noodzakelijk voor economische groei in ontwikkelingslanden gezien de beperkte omvang van hun interne markt.

Kanttekening: Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat veel van de armste landen voorlopig niet concurrerend zijn op internationale markten en dat internationale liberalisering van de handel niet per definitie voordelen voor die landen zal opleveren. Ook wordt na de slechte ervaringen met tijdelijke protectie in de jaren zeventig nu weer voorzichtig hierover gesproken, met de nadruk op de tijdelijkheid van beschermingsmaatregelen.

- Investeren in infrastructuur is alleen nuttig als het wordt ingebed in een pro poor beleidspakket.

Kanttekening: Internationaal worden er op dit moment veel voorstellen gedaan voor uitbreiding van de investeringen in infrastructuur. Dit vraagt om een integrale Nederlandse visie.

Sociale factoren

- De sociale dimensie van armoede heeft betrekking op gezondheid, onderwijs, voeding, schoon water en huisvesting.
 - Sociale investeringen zijn van wezenlijk belang voor armoedebestrijding.
 - Basisonderwijs is daarbij de belangrijkste sociale investering.

Kanttekening: De juistheid van deze stelling is niet onderbouwd. Er bestaat al wel een studie over het positieve economische rendement voor armen van gezondheidsinvesteringen (studie Jeffrey Sachs voor de WHO), terwijl het 'Copenhagen Consensus'-project van Lomborg concludeert dat het rendement van onderwijsinvesteringen relatief tegenvalt.

- Essentieel voor armoedebestrijding is met name onderwijs voor meisjes.
- Capaciteitsgebrek is een bottleneck die door onderwijs kan worden opgelost.

Kanttekening: Dat is een veel te simpele veronderstelling. Capaciteitsproblemen zijn veel meer dan menskrachtproblemen en ook gerelateerd aan sociale systemen.

- Binnen de gezondheidszorg is reproductieve gezondheid een wezenlijke doelstelling (die overigens verder reikt dan de gezondheidssector).
- Zonder de aanpak van AIDS is armoedebestrijding niet effectief en doelmatig.
- Voor AIDS is een breder beleid nodig dan gezondheidsbeleid.

- Voor zowel AIDS als reproductieve gezondheid is basisgezondheidszorg een essentiële voorwaarde.

Maatschappelijke factoren

- De maatschappelijke factoren hebben betrekking op het participeren van mensen binnen hun gemeenschap en hun natie als volwaardig lid. Uitsluiting is zowel oorzaak als gevolg van armoede.
 - Armoedebestrijding vraagt om maatschappelijke transformatie.
 - Het gaat daarbij niet alleen om organisaties, maar ook om instituties. Die spelen zelfs een cruciale rol.
 - Een doorslaggevende bottleneck is corruptie. Die is te bestrijden.

Kanttekening: Die stelling klopt wel, maar met betrekking tot de wijze waarop moet niet zozeer aan aparte maatregelen of aparte projecten gedacht worden, maar meer aan ‘accountability’ zoals omschreven in WDR 2004.

- Armoedebestrijding kan niet zonder maatschappijopbouw. De ngo’s hebben op dat punt een belangrijke meerwaarde.

Politieke context: Centraal daarin staat het gegeven dat bepaalde problemen bij overheden (zoals corruptie en despotisme) nooit door die overheden zelf zullen worden opgelost, zolang er geen sterke countervailing power is die hen daartoe dwingt. Dit vereist dus een politiekere benadering van maatschappijopbouw, naast de meer technische invalshoek, waarin meer een kwestie van middelen, inzet en doorzettingsvermogen is om overheden meer capaciteit te laten ontwikkelen.

- In alle geledingen van de maatschappij (overheid, civil society, bedrijfsleven) zijn zowel krachten die ontwikkeling belemmeren als krachten die verandering en ontwikkeling bevorderen.
- Cultuur en religie zijn bepalende factoren voor ontwikkeling, maar we moeten daar nog handen en voeten aan geven.

Kanttekening: Binnen BZ is een aanvang gemaakt met de discussie over deze thematiek. Zie ook het advies van het AIV (2005) hierover.

Kanttekening: Donoren kunnen bestaande cultuurspecifieke accountability relaties verstoren en met goede bedoelingen averechtse effecten tot stand brengen.

Politieke factoren

- De politieke dimensie van armoede heeft te maken met mensenrechten, inspraak en invloed op de politieke besluitvorming.
 - Het model van democratie en trias politica levert de beste garantie voor accountability door overheden in ontwikkelingslanden.

Kanttekening: Een lopende discussie betreft de fasering van democratie: zo snel mogelijk invoeren, met als risico dat democratisch verkozen machthebbers in een situatie zonder ‘checks and balances’ despotisch worden? Of geleidelijk invoeren, bevochten door een steeds meer eisen stellende ondernemers- en middenklasse? (zie o.a. Fareed Zakaria: ‘The Future of Freedom’ en interviews met de Singaporese oud-president Lee Kuan Yew). Deze discussie heeft een nieuwe dimensie gekregen na de inval in Irak of het verschijnsel van de ‘humanitaire interventie’. Gepoogd werd van buiten af een westers model van democratie op te leggen. Het is nog te vroeg om te oordelen of dat gaat lukken.

- Participatie door armen levert een beter armoedebeleid op.
- Vastleggen van eigendomsrechten vormt een belangrijk instrument voor de ontplooiing van het potentieel van de armen.

9. Instituties en actoren

We behandelen hier de veronderstellingen van donoren over actoren en instituties in ontwikkelingslanden. Zij komen niet rechtstreeks voort uit de in het vorige veld beschreven vijf dimensies van armoede uit het DAC-model, al hangen zij daar natuurlijk wel mee samen. Het betreft vooral een beschrijving van de verschillende actoren en instituties, voortbouwend op de rol die deze ook in ontwikkelde landen spelen. Voorzover er beleidsimplicaties zijn voor het al dan niet aangaan van een ontwikkelingsrelatie met betreffende actoren, is een aantal algemene conclusies te trekken, maar zijn de meeste antwoorden afhankelijk van de specifieke context in het ontwikkelingsland, die in veld 10 wordt besproken. Wel blijkt ook hier dat er een aantal fundamentele keuzes ten grondslag liggen aan het beleid: de verhouding tussen (een goed besturende en betrouwbare) overheid en (een kritische dan wel legitimerende) civil society; en ownership (ook in het vormgeven van instituties volgens eigen cultuur en traditie) versus het opdringen van donorpercepties.

Actoren

- In ontwikkelingslanden wordt de (nationale) overheid verantwoordelijk geacht voor alles wat er in een land gebeurt, dus ook armoedebestrijding. Besluiten over programma's worden door de regering genomen. Ook hoe programma's worden uitgevoerd en wie ervan profiteert behoort tot het prerogatief van de overheid.

Kanttekening: Is de legitimiteit van overheden in ontwikkelingslanden echt zo groot als wij denken of is er van onze kant sprake van een etnocentrische projectie? Wordt de staat als gegeven aanvaard door de burgers (met uitzondering van werkers in de media, universiteiten en sommige ngo's)? Hoe ver is het natievormingsproces voortgeschreden? Zijn failed states en autoritaire staten juist niet het gevolg van een gebrek aan legitimiteit? Of is bovenstaande constatering juist een onderschatting van de rijpheid van de civil society in veel ontwikkelingslanden, en het resultaat van een te grote focus op overheden, gevoed door de ambtelijke bias van een bilaterale donor?

- Donoren (zowel multilaterale als bilaterale) huldigen het principe dat de overheden – idealiter met participatie van de maatschappij - in de 'drivers seat' zitten wat betreft ontwikkelingsprogrammering en -uitvoering.

Kanttekening: De praktijk is soms anders. Donoren hebben bijvoorbeeld verborgen dan wel open eigen agenda's vanwege 'inputdoelstellingen'. Dat leidt tot nieuwe conditionaliteit, soms onder de noemer 'dialogue'.

- Wij opereren op basis van de veronderstelling, dat de keuzes van de regering van het OS-land grotendeels bepaald worden door het landsbelang, inclusief het belang van armen.

Kanttekening : Dit standpunt (evenals overigens het omgekeerde) is veel te eenzijdig en te generaliserend. Het is algemeen bekend dat loyaliteiten op basis van etniciteit, religie en regio een rol spelen. Bovendien weten we dat het in veel ontwikkelingslanden geen algemeen principe is dat een overheid verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van alle bevolkingsgroepen. Dat de overheid verantwoording af zou moeten leggen over besteding van gelden en uitvoering van programma's is evenmin een algemeen aanvaard principe, noch bij overheden zelf, noch bij de bevolking. In veel gevallen is het eerder andersom: ontvangende partijen moeten moeite doen voor voorzieningen in ruil voor bijvoorbeeld (politieke) loyaliteit. Zij moeten daarvoor een prijs (soms letterlijk) betalen en zij zijn dankbaar voor hetgeen ze ontvangen. Toch is veel hulpinstrumentarium afgestemd op de ideale perceptie van de rol van de overheid door donoren.

Mondiale context: Volgens sommige theoretici ontstaan mondiale netwerken, waarin ook (delen van) overheden van ontwikkelingslanden zijn opgenomen. De vraag is aan wie deze kosmopolitische elites verantwoording afleggen: aan hun achterban in het eigen land, of aan de

mensen met wie ze zich door opleiding, culturele interesse, contacten of economische belangen veel meer verbonden voelen.

Kanttekening: Er ontstaat in donorlanden een steeds kritischer kijk op overheden in ontwikkelingslanden. Gevallen van vermeende en daadwerkelijke corruptie dragen hieraan bij. Sommigen pleiten voor heroriëntering van de hulp richting niet-statelijke actoren. Anderen wijzen erop, dat de staat essentieel blijft voor ontwikkeling en deze, mits politieke wil tot goed bestuur bestaat, juist versterkt dient te worden. Hierbij geldt dat een overheid niet monolithisch is: werk met constructieve krachten en neutraliseer 'rent seekers'. Van belang blijft dat enerzijds de staat niet te dominant moet zijn en voldoende ruimte moet laten aan het particuliere domein. Anderzijds moet zij niet in een te minimalistische rol gedrongen worden, opdat essentiële dienstverlening mogelijk blijft en institutionele structuren en capaciteit niet verloren gaat (vide ervaringen in Latijns Amerika in de afgelopen decennia).

- De overheden erkennen dat ze soms tekort schieten in het vervullen van hun taken. Meestal wijzen ze daarbij op te weinig uitvoeringscapaciteit en op te weinig fondsen voor armoedebestrijding.

Kanttekening: Het verbeteren van overheidsdienstverlening voor armen is een cruciaal punt op de beleidsagenda, waarbij tot nu toe de theorievorming ver voor loopt op de beleidspraktijk. Hoewel bekend is dat de dienstverlening door overheden niet soepel verloopt, is dat geen reden de voorkeur te geven aan andere kanalen. De sleutel voor armoedebestrijding is capaciteitsversterking in moderne zin door de overheid. Overheden in ontwikkelingslanden moeten niet zo zeer geringer in betekenis worden, maar gedwongen worden om verantwoording af te leggen.

- Nationale overheden vinden wel dat bepaalde programma's decentraal moeten worden uitgevoerd, maar het is nog maar de vraag of men daarmee de regie van het proces uit handen geeft.
- Lijnministeries dienen daarin de leiding te nemen, met het oog op coördinatie in de sector (afstemming met andere ministeries lijkt daar soms onder).
- In sommige gevallen speelt het Ministerie van Financiën de belangrijkste rol. Dit heeft te maken met controle op de middelen.
- De positie en rol van ngo's en andere maatschappelijke organisaties verschilt van land tot land. In sommige landen kunnen ze een eigenstandige rol spelen in ontwikkeling, in andere moeten zij zich houden aan de richtlijnen van de regering. De kwaliteit en mate van armoedegerichtheid van ngo's verschilt enorm.

Kanttekening: Het is dan ook veel te eenvoudig om in het algemeen betrokkenheid van ngo's bij ontwikkeling toe te juichen. De rol en mogelijkheden van ngo's moeten per situatie opnieuw worden bekeken, aan de hand van specifieke criteria, die voortkomen uit de armoedeanalyse van het betreffende land. De manier waarop ngo's van nut kunnen zijn, hangt mede af van de uitgangspunten van het OS-beleid. Als democratisering, pluralisme, mensenrechten en vrije meningsuiting als essentiële elementen van ontwikkeling worden gezien, zul je andere ngo's moeten steunen, dan wanneer je ze een meer instrumentele rol toedicht in bijvoorbeeld het verzorgen van sociale basisbehoeften of het vertegenwoordigen van lokale gemeenschappen.

- De uitvoering van sociale programma's (zoals voor onderwijs en gezondheidszorg) is ook de taak van de regering. Doorgaans wordt daarbij gebruik gemaakt van de diensten van decentrale (semi)-overheidsinstanties.

- In de marge kunnen ook particulieren ingeschakeld worden (bijvoorbeeld kerken bij de uitvoering van gezondheidszorg), maar het beleid wordt in hoofd- (en soms zij-) lijnen uitgestippeld door de overheid.
- Soms worden commerciële particuliere bedrijven ingeschakeld bij de uitvoering van infrastructurele programma's.

Kanttekening: Er is inmiddels meer kritiek op de inschakeling van commerciële bedrijven bij het verrichten van overheidsdiensten. Zo wordt gesteld dat commerciële bedrijven *de facto* een voor armen te hoge prijs kunnen bedingen voor hun diensten. Ook bij diensten die door de critici als een onvervreemdbaar recht worden gezien – zoals drinkwater – leidt dit in de praktijk vaak tot uitsluiting van de allerarmsten. Het veronderstelde voordeel van marktwerking – door concurrentie de laagste prijs en de beste kwaliteit – gaat niet altijd op: ondanks formele tender procedures wordt vaak ook gekeken naar de loyaliteit van bedrijven aan de regering.

Instituties

- De begrippen instituties en capaciteitsversterking kunnen tot misverstanden leiden in de dialoog en samenwerking tussen donoren en ontvangende overheden. Het is van belang hiervan bewust te zijn.
 - Als er in ontwikkelingslanden over instituties gesproken wordt, bedoelt men meestal organisaties in enge zin. Het gaat dan om instellingen die een bepaalde rol spelen in het bestuur van een land (officieel of niet-gouvernementeel). De nadruk hierbij wordt gelegd op tekortkomingen in de interne organisatie of in de relaties tussen enkele instituties (bijvoorbeeld het ontbreken van voldoende kennis op bepaalde terreinen zoals financieel management, planning en monitoring, slechte communicatie of coördinatie tussen twee onderdelen, et cetera). Institutionele problemen worden snel geassocieerd met personeelsproblemen (te weinig personeel, niet goed opgeleid, slecht betaald, weinig samenwerking, niet gemotiveerd). Bij een dergelijke definitie van instituties horen oplossingen als organisatieversterking, aankoop van hardware en training.

Kanttekening: Dit leidt bovendien vaak tot het aantrekken van consultants, ook buitenlandse, die door donoren worden aanbevolen. Zij stellen een snelle diagnose, meestal gebaseerd op een blauwdrukmodel dat ze al vaker hebben gebruikt, en stellen dan een aantal aanpassingen voor. Als de diagnose luidt dat er veel tekortkomingen zijn bij het personeel, wordt training aanbevolen, vaak door buitenlandse trainers. Men noemt dat dan 'capacity building'.

- Donoren hanteren vaak een andere definitie van instituties en institutionele problematiek. Zij refereren aan ongrijpbare concepten als: regels van het spel, systeem, houding, cultuur, et cetera. Zij hebben de neiging te kijken naar de aard van de relaties tussen actoren. Daaraan verbinden zij conclusies over hoe een samenleving opereert en vooral wat er daardoor niet goed gaat in de armoedebestrijding. Vaak worden aspecten als patroon-cliënt verhoudingen, etnische verbanden, religieuze verbondenheid, vriendjespolitiek, machtspolitiek, corruptie, et cetera aangevoerd als verklaring waarom dingen niet goed gaan.

Kanttekening: We raken hier een kernprobleem voor armoedebestrijding. In partnerlanden worden deze punten vaak anders geïnterpreteerd. Zo kan bijvoorbeeld een patroon-client verhouding worden uitgelegd als een eeuwenoud patroon, dat heel goed functioneert om menselijke betrekkingen te reguleren. Zo kunnen vermeende vriendjespolitiek of etnische machtspolitiek en relatie tot corruptie uitgelegd en ervaren worden als onvermijdelijke loyaliteit naar de achterban. De oplossing lijkt niet een dialoog of een afweging tussen het principe van niet-inmenging in lokale culturen enerzijds en het handhaven van eigen principes anderzijds. Een oplossing moet eerder gezocht worden in het faciliteren van 'accountability', conform de gedachte ontvouwd in WDR 2004.

10. Context

De specifieke situatie van ieder ontwikkelingsland bepaalt de mogelijkheden van armoedebelaid. Samen met de vijf armoededimensies van het DAC-model (veld 8) en een inschatting en beoordeling van de specifieke actoren en instituties in het betreffende land, levert deze context de ingrediënten voor een analyse van de karakteristieken en oorzaken van de armoede in het betreffende land, en daarmee de basis voor een beleid. Dat de situatie in elk ontwikkelingsland weer anders is, is geen open deur, maar een van de centrale en betrekkelijk nieuwe uitgangspunten van het OS-beleid, na de algemene recepten die vroeger werden gehanteerd. De situatie in de ontwikkelingsland wordt onder meer bepaald door cultuur, religie, geschiedenis, geografie en bevolkingssamenstelling. In deze bespreking van de contextfactoren valt een aantal zaken op, die terug te voeren zijn op eerdere discussies: het ownership is gering, vooral door gebrek aan capaciteit bij overheden in ontwikkelingslanden; de theoretische voordelen van economische marktwerking gaan voor veel van de armste landen niet op; de mondiale context wordt nog te weinig meegenomen in de contextanalyse; en ondanks de constatering dat veiligheid en ontwikkeling integraal moet worden benaderd, staat de discussie over de manier waarop nog in de kinderschoenen.

- Het is mogelijk op basis van een analyse van de specifieke armoedesituatie in een land de belangrijkste bottlenecks voor ontwikkeling te identificeren. Het beschikbare cijfermateriaal is hiervoor voldoende.

Kanttekening: Ons geloof in feitelijke analyse is onbeperkt. In ontwikkelingslanden wordt echter zelden beleid gemaakt op basis van analyse. De cijfers zijn niet altijd voldoende beschikbaar, maar daarnaast speelt het probleem van de wetenschappelijke bias. In veel gevallen is het niet mogelijk een objectieve weergave van de situatie te maken. Er wordt vrijwel altijd geredeneerd op basis van allerlei aannames. Dat wordt bijvoorbeeld in deze beleidstheorie gedaan.

- Ontwikkelingslanden zijn in staat leiding te geven aan de donorgemeenschap als het gaat om de financiering van een armoedestrategie, alignment en harmonisatie van hulp.

Kanttekening: In de praktijk eerder uitzondering dan regel, hoewel een positieve trend waarneembaar is.

- Veel ontwikkelingsproblemen hebben een grensoverschrijdend karakter. Regionale samenwerking is dan ook een belangrijke voorwaarde voor hun oplossing.

Kanttekening: Relaties tussen ontwikkelingslanden op verschillende continenten zijn tot dusver niet van groot belang. De regelmatige verwijzingen naar Zuid-Zuid samenwerking waren vooral retorisch van aard. De opkomst van China, India en Brazilië zou echter wel eens een nieuwe dimensie kunnen geven aan Zuid-Zuid samenwerking. Nu reeds is veel Chinees activisme en economische activiteit te constateren in Latijns Amerika en Afrika. De vraag is dan wat deze Chinese en in de toekomst Indiase activiteiten zullen betekenen voor donorcoördinatie en harmonisatie, ervan uitgaande dat deze opkomende machten zich daaraan zullen blijven onttrekken. Het lijkt van groot belang om deze landen te betrekken bij het internationale OS-acquis.

Mondiale context: Blokvorming door ontwikkelingslanden als China, India en Brazilië mag dan vanuit OS-oogpunt positief zijn, het creëert een totaal nieuwe situatie in de wereldverhoudingen. Landen als China lijken zich nog minder dan de oude grootmachten te storen aan mensenrechten en steunen, om hun enorme behoefte aan grondstoffen te kunnen stillen, autoritaire regimes in Afrika. Hun multinationals houden zich minder dan de westerse concurrenten aan milieu- en andere normen. Sterke blokken in wereldhandelsonderhandelingen kunnen ook niet op blijde gezichten rekenen bij andere Nederlandse departementen, zoals Landbouw en Economische Zaken. Dan gaat het ouderwets hard tegen hard.

- Geleide economie en protectionisme hebben hun aantrekkingskracht verloren. Het besef is aanwezig, dat marktliberalisatie snellere groei en armoedebestrijding mogelijk kan maken. Maar dan moeten er wel redelijk ontwikkelde marktinstituties aanwezig zijn, anders moet eerst hierin worden geïnvesteerd.

Kanttekening: Dit algemene uitgangspunt wordt in de praktijk steeds door allerlei nuanceringen in het OS-beleid onderuit gehaald, of op zijn minst ietwat afgezwakt. Het principe van liberalisering blijft dan misschien overeind staan, de praktijk laat eerder een specifieke vorm van gestuurde economie zien: eentje die de omgeving – level playing field, inclusief waar nodig bepaalde tijdelijke vormen van protectionisme - schept voor een zo gelijk mogelijke competitie tussen nationale en internationale ondernemers.

- Ontwikkelingslanden onderkennen dat zij belang hebben bij participatie in het internationale handels- en kapitaalverkeer. Globalisering biedt hen mogelijkheden voor versnelde ontwikkeling.

Politieke context: Onderzoek heeft geen verband tussen globalisering en armoedevermindering kunnen aantonen. Op zijn minst zullen de risico's van handelsliberalisering voor de armste landen en voor de armste mensen binnen veel ontwikkelingslanden in beschouwing moeten worden genomen. Daarom wordt bovenstaande veronderstelling door veel critici als ideologisch omschreven.

- De mogelijkheden voor een grotere mobilisatie van binnenlandse middelen in de meeste ontwikkelingslanden via belastingheffing, zonder negatieve gevolgen voor de armoedebestrijding, zijn uiterst beperkt. Kapitaalvlucht valt niet te beheersen.
- Een hoge buitenlandse schuld vormt op zichzelf een rem op ontwikkeling. Het is zinvol de schuld terug te brengen tot een houdbare schuldensituatie.
- De aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen vormt een vloek en een zegen voor de mogelijkheden van armoedebestrijding. Natuurlijke hulpbronnen vormen een belangrijke oorzaak en voedingsbron voor conflicten. Transparantie is het belangrijkste wapen tegen het misbruik van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen.
- De dalende trend en instabiliteit van veel internationale grondstoffenprijzen vormen een belangrijke factor die stabiele ontwikkeling in de weg staat. Regulering van internationale grondstoffenmarkten is echter onwerkbaar gebleken.

Mondiale context: Kapitaalvlucht, strijd om natuurlijke hulpbronnen, internationale grondstoffenprijzen en migratie zijn bij uitstek thema's waarvoor alleen in een mondiale context oplossingen kunnen worden gevonden. Zij conditioneren veel ontwikkelingslanden zodanig, dat binnenlandse armoedebestrijding bijna als 'dweilen met de kraan open' moet worden gezien. Het betrekken van dergelijke internationale en mondiale componenten in de armoedeanalyse is dan ook cruciaal.

- Internationale migratie zal verder toenemen en biedt zowel kansen als bedreigingen, zowel voor het individu als voor ontwikkelingslanden en Nederland.

Kanttekening: De discussie over migratie is nu op de internationale agenda gekomen. Tegenover de proponenten van de 'brain drain' staan echter zij die geloven in 'brain gain', waarbij de these van circulaire migratie een synthese tot stand zou kunnen brengen.

- Wij veronderstellen dat het capaciteitstekort in veel ontwikkelingslanden geen gevolgen heeft voor de absorptiecapaciteit voor additionele hulp in landen met behoorlijk bestuur.

Kanttekening: Het is nog maar de vraag of dat zo is. Sommige beleidsmakers wijzen op grote zorg of de huidige 'ontwikkelingsarchitectuur' wel bestand is tegen de beoogde verdubbeling van het wereldwijde ODA-budget.

- In fragiele staten moet eerst de basis voor een armoedebestrijding worden gelegd door herstel van stabiliteit en opbouw van bestuur. In landen in conflict kan armoedebestrijding alleen vorm krijgen via een geïntegreerde aanpak van veiligheid en ontwikkeling.

Politieke context: Dat veiligheid en ontwikkeling met elkaar samenhangen, en ook geïntegreerd moeten worden aangepakt, staat tegenwoordig buiten kijf. Dat wil niet zeggen dat daarmee ook duidelijk is hoe die integratie moet plaatsvinden van twee fundamenteel verschillende beleidsterreinen – met ieder hun eigen logica, dynamiek, cultuur, politieke achtergrond en politieke consequenties, en niet te vergeten hun eigen budgetten. Essentieel in de discussie, die nog maar in de kinderschoenen staat, is de vraag of het veiligheidsdenken moet worden geïntegreerd in OS-strategieën (waarbij dan de lange termijn voorop staat), of dat de huidige, omgekeerde tendens wordt voortgezet: OS wordt gebruikt in (korte termijn) vredesmissies die vooral veiligheidsdoelen of terrorismebestrijding dienen. En wat dergelijke keuzes betekenen voor het OS- (en Defensie-)beleid en de praktische invulling en uitvoering daarvan.

- De geïntegreerde visie op veiligheid en ontwikkeling wordt geen realiteit zolang Nederlandse militairen alleen ingezet worden in zo goed als veilige gebieden.
- Over de universaliteit van mensenrechten wordt verschillend gedacht. In veel ontwikkelingslanden kent men meer dan in het westen een grotere waarde toe aan de collectiviteit.

11. Aanknopingspunten armoedebestrijding

In dit veld wordt een aantal algemene criteria, veronderstellingen of voorwaarden opgesomd die ten grondslag liggen aan de beslissing om met een ontwikkelingsland in zee te gaan, en aan de armoedeanalyse die vervolgens tot een specifiek armoedebeleid moet leiden. Zij komen deels voort uit de velden 8, 9 en 10, maar grijpen ook terug op de algemene uitgangspunten van het OS-beleid in de eerste velden.

Enerzijds worden het belang, de behoefte, de politieke wil en de hervormingsgerichtheid (van bepaalde actoren) in ontwikkelingslanden centraal gesteld, alsmede de noodzaak om van daaruit tot een specifieke analyse en een endogeen armoedebestrijdingsplan te komen. Daartegenover staan tal van factoren die in een meer donorgestuurde aanpak resulteren. Een andere conclusie die getrokken wordt, is dat het ontwikkelingsbeleid zich moet richten op het creëren van een ‘enabling environment’ voor het lokale bedrijfsleven. Een derde veronderstelling, voortbouwend op veld 8, is dat het DAC-model uitgangspunt voor armoedebestrijding moet zijn. Daarnaast wordt nog geconstateerd dat grensoverschrijdende contextfactoren onvoldoende worden meegenomen in de analyse van de armoedesituatie.

- Het voornaamste aanknopingspunt voor een donor blijft de behoefte van het ontvangende land aan ontwikkelingshulp. Deze asymmetrie geeft de donor een entree en een invloedsmarge.

Kanttekening: Waar een ontwikkelingsland duidelijk maakt geen behoefte aan hulp te hebben, wordt de invloedsmarge aanzienlijk kleiner. Zie het geval India. Die invloed was ook het voornaamste argument van de Nederlandse tegenstanders van concentratie van hulp: als Nederland wil aanzitten aan de onderhandelingsstafel van donoren en overheden van ontwikkelingslanden, moet een (minimaal) hulpbedrag aan entree betaald worden.

- Ook is van belang, dat de regering politieke wil toont en bereid is te luisteren naar de eigen burgers. Zonder politieke wil komt OS neer op pappen en nathouden. In het slechtste geval leidt het tot financiële voordelen voor enkelen en corruptie.
- Een ander aanknopingspunt is het aanwezig zijn van hervormingsgezinde krachten in de samenleving (‘champions’ in de overheid, maatschappelijk middenveld, pers en bedrijfsleven).
- Verondersteld wordt, met name de laatste tijd, dat het lokale bedrijfsleven de motor kan zijn voor de dynamiek in ontwikkeling.
- Goede samenwerking tussen donoren en bereidheid tot coördinatie en harmonisatie is ook een voorwaarde en aanknopingspunt voor armoedebestrijding.
- Voor ontwikkeling is het ontstaan van een ‘conducive environment’ met de juiste prikkels van groot belang. Goede randvoorwaarden en stabiliteit kunnen de ondernemersgeest uit de fles roepen, zoals het geval is geweest in landen als China, India en Vietnam.
- Het DAC-model (zie veld 8) begint met het poneren van een nauwe samenhang tussen gender, milieu en armoede. Naast (in)direct op armoede gerichte interventies kunnen ook milieu- en gender-activiteiten adequate ingangen zijn voor armoedebestrijding. Ngo’s zijn hierbij een belangrijke bondgenoot.

Kanttekening: Daarmee is overigens niet gezegd dat alle gender- en zeker niet alle milieuactiviteiten per definitie bijdragen aan armoedebestrijding. Gezocht moet worden naar die milieuactiviteiten die dat wel doen.

- Interventies ten behoeve van armoedebestrijding dienen te worden gebaseerd op een analyse van de armoedeproblematiek. Deze analyse dient (de samenhang tussen) alle vijf dimensies van het DAC-model te omvatten en de ‘binding constraints’ in een land te identificeren.

Kanttekening: Er is sprake van een spanning tussen enerzijds ownership als uitgangspunt en anderzijds het feit dat het armoedebeleid van overheden meestal niet of tenminste onvoldoende is gebaseerd op analyse van de armoede (mede vanwege schaars cijfermateriaal). Een ander probleem is de frictie tussen een brede armoededefinitie zoals in het DAC-model, en de 'simpele' definities die besloten liggen in de Millennium Doelstellingen.

Kanttekening: Het feit dat alle elementen van het DAC-model van belang zijn voor een analyse houdt nog geen pleidooi in voor integrale interventies, gericht op alle vijf de aspecten. In sommige situaties is een van de armoedebepalende factoren, bijvoorbeeld goed bestuur, een sleutelfactor. Een en ander is zeer contextspecifiek.

- Voorts worden aanknopingspunten voor armoede-interventies bepaald door voor armen relevante actoren en de institutionele context van armen.

Kanttekening: Donoren hebben te lang geen oog gehad voor religie en het belang van door religie geïnspireerde organisaties voor veel armen.

- Opmerkelijk daarbij is dat enerzijds de overheid als een onmisbare actor wordt beschouwd, maar dat anderzijds steeds meer vraagtekens worden gesteld bij het pro-poor-gehalte van overheden. Vooral als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening van overheden ten behoeve van armen. Er zijn op dit punt moeilijk algemene uitspraken te doen, ook in dit geval gaat het om de specifieke context.
- Het belang van de institutionele context is al in veld 9 besproken.

Kanttekening: Met name het inzicht dat de informele instituties van cruciaal belang zijn heeft nog steeds te weinig operationele handen en voeten.

- Armoede wordt niet alleen bepaald door de kenmerken van de situatie waarin de armen leven, maar ook door een aantal bredere contextfactoren (zie veld 10): globalisering, de schuldenpositie van een land, immigratie, de sociaal-geografische situatie, grensoverschrijdende (milieu-)problemen, kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen, migratie, internationale verdragen, AIDS, et cetera. Al deze contextfactoren kunnen beschouwd worden als aanknopingspunten voor interventies, omdat deze immers de randvoorwaarden bepalen voor de situatie van armen.
- Als de specifieke kenmerken van armoede, zoals genoemd in het DAC-model (zie veld 8), gekoppeld worden aan de macrogegevens in dit contextveld, dan vloeit daar logisch het belang van micro-macro verbanden uit voort.

Kanttekening: Genoemde factoren zijn onderling verweven en vormen samen een dynamiek welke we verarmingsprocessen kunnen noemen. Kennisverwerving over armoede is veel te weinig gericht geweest op deze processen, althans niet op de samenhang tussen deze factoren (wel op een bepaald onderdeel, zoals macro-economische processen).

- Een armoedeanalyse moet dus, naast een analyse van de kenmerken van armen, de handelingsruimte en pro-poor-focus van de actoren en de institutionele setting, ook bestaan uit een zo objectief mogelijke analyse van sociaal-geografische en politiek-economische context, lokaal en op macroniveau, alsmede op de hierboven genoemde internationale factoren.

Mondiale context: De roep om effectiviteit en doelmatigheid is vooral gericht op beleidsuitvoering, veel minder op keuzes voor interventies. Dat heeft ook te maken met het ontbreken van een onder het vorige punt genoemde vollediger analyse. Pas op grond daarvan kan bepaald worden wat de belangrijkste 'triggers' zijn voor verarming en waarop interventies gericht moeten worden om doelmatigheid en effectiviteit te optimaliseren.

Linkerkant en rechterkant van de trommel komen bijeen

In deze beleidstheorie is gekozen voor een model met twee kanten. Aan de linkerkant werden in diverse velden de veronderstellingen achter het beleid geformuleerd, aan de rechterkant de veronderstellingen over hoe de armoede in ontwikkelingslanden tot stand gekomen is en hoe en met wie wij die armoede kunnen helpen verminderen. Theoretisch zou de ‘confrontatie’ tussen de linker- en de rechterkant een aantal fricties moeten opleveren, omdat het beleid niet alleen op basis van theoretische analyse en wetenschappelijk onderzoek wordt geformuleerd, maar ook een resultante is van een proces waarin oude gewoontes en toezeggingen maar langzaam plaats maken voor aanpassing aan nieuwere inzichten. Bovendien lopen daar doorheen verschillende politieke visies die het beleid weer op hun eigen manier vorm geven, al naar gelang de politieke krachtsverhoudingen in Nederland. Tot slot zijn er veranderingen in de steeds belangrijker wordende mondiale context die enerzijds invloed hebben op het beleid zelf (door internationale politieke pressie of door het beperken of veranderen van de voorwaarden voor OS-interventies) en anderzijds de opties voor dat beleid vergroten, omdat de mondiale verhoudingen zelf terrein van interventie worden.

Wordt de linkerkant van de trommel dus mede bepaald door deze ‘verstorende’ factoren, aan de rechterkant zijn idealiter wat ‘zuiverder’ analyses te maken. Deze kant is meer gebaseerd op analyse, wetenschappelijke kennis en in de loop der tijd in de ontwikkelingspraktijk opgedane inzichten. Maar ook hier is natuurlijk sprake van donorbias, omdat de situatie in ontwikkelingslanden door een westerse bril bekeken wordt. Dat blijkt ook, want een aantal fundamentele dilemma’s klinken aan beide kanten door. Deze worden hieronder opgesomd, alvorens in het volgende veld tot een synthese van de twee kanten van het model te komen. Het zijn tegenstellingen in de aannames die fundamentele keuzes veronderstellen, of nieuwe inzichten die nog niet volledig in de beleidspraktijk zijn verwerkt en daardoor fricties in de theorie veroorzaken.

Linkerkant van de trommel

Aan de linkerkant komt een vijftal dilemma’s steeds terug, naast een grote reeks kleinere vraagstukken. Het zijn eigenlijk een soort clusters – die deels ook weer onderling samenhangen - met daarin een centrale tegenstelling, die op verschillende manieren in de meeste van de zeven velden terugkomen:

1: Input- of donorsturing versus endogene ontwikkeling en ownership.

Vanuit de overtuiging dat veel van onze westerse waarden universeel zijn en dus ook ten grondslag moeten liggen aan het armoedebeleid van ontwikkelingslanden, wordt het OS-beleid vormgegeven. Dat leidt onder meer tot twijfels over de capaciteit, de corruptie en de goede wil bij overheden om een goed armoedebeleid te voeren. Daartegenover staat het besef dat ontwikkeling een endogeen proces is, waarin ownership en de specifieke situatie en wensen van het ontwikkelingsland centraal moeten staan.

2: Lerende organisatie versus politieke context

Een deel van de inzichten in de beleidstheorie is tot stand gekomen op basis van voortschrijdend inzicht en toenemende kennis, opgedaan door ‘trial and error’ en door uitwisseling met andere (vooruitstrevende) donoren. De conclusies daaruit zijn onder meer terug te vinden in de rechterkant van het model. Aan de andere kant zijn er specifieke politieke visies en wijzigingen in de mondiale context die hun eisen aan het beleid stellen. Een voorbeeld zijn de Millennium Doelstellingen (als uiting van een internationaal politiek compromis van belangrijke westerse donoren). De MDG’s doorkruisen tot op zekere hoogte oudere inzichten zoals die bijvoorbeeld zijn samengevat in het OESO-DAC-model.

3: Korte termijn perspectief versus lange termijn perspectief

Deze tegenstelling speelt continu door alles heen. Nogal schematisch weergegeven staat het korte termijn perspectief voor kwantitatieve doelstellingen en zichtbare, meetbare resultaten (zoals de MDG's), voor politieke haalbaarheid en consensus en het tonen van effectiviteit aan de achterban. Het lange termijn perspectief heeft als trefwoorden: kwalitatief, proces, integraal, systeemanalyse, et cetera.

4: De mondiale context wordt onvoldoende meegenomen in analyse, theorie en beleid

Nog steeds overheerst de traditionele OS-gerichtheid op het niveau van de staat. Grensoverschrijdende of mondiale contextfactoren (milieu, global governance, handel, migratie, veiligheid, terrorisme, de rol van cultuur en religie, et cetera) worden wel steeds genoemd, maar niet voldoende in het beleid geïntegreerd. De kennis daarover is nog niet voldoende.

5: Het streven naar beleidscoherentie ten bate van OS is nog onvoldoende uitgekristalliseerd

Dit dilemma komt deels voort uit het vorige. Er is binnen OS nog te weinig visie en beleid ontwikkeld op de aanpalende terreinen die andere elementen van het buitenlands beleid en de mondiale context bestrijken, alsmede op niet-OS-factoren die het OS-beleid mede sturen. Er wordt wel gepleit voor Internationale Samenwerking (IS) in plaats van Ontwikkelingssamenwerking (OS), maar nog te weinig idee wat dat moet betekenen, zeker als het gaat om integratie met andere (impliciete en expliciete) doelen van het Nederlands buitenlands beleid. Dat geldt nog meer voor het beleid van de EU en multilaterale organisaties.

Rechterkant van de trommel

Aan de rechterkant van de trommel gaat het om een viertal uitgangspunten:

1. De vijf dimensies van het DAC-model staan centraal in de armoedebestrijding

De vijf dimensies van het DAC-model (kwetsbaarheid, economische factoren, sociale factoren, maatschappelijke factoren en politieke factoren) staan voor een integrale benadering van ontwikkeling. Dat betekent onder meer dat het belang onderstreept wordt van zaken als 'equity' (in de praktijk vaak ondergeschikt aan economische groei) of een brede definitie van veiligheid (soms in tegenspraak met een meer militaire interpretatie van veiligheid).

2: Ownership versus donorsturing

Net als aan de linkerkant van het model komt ook hier steeds de tegenstelling terug tussen de noodzaak om het belang, de behoefte, de politieke wil en de hervormingsgerichtheid (van bepaalde actoren) in ontwikkelingslanden centraal te stellen en een in de praktijk veel meer donorgestuurd ontwikkelingsbeleid.

3: Vrije markt en rol van het bedrijfsleven

Hoewel continu benadrukt wordt dat internationale vrijhandel cruciaal is voor armoedebestrijding en dat stimulering van het (lokale) bedrijfsleven voorop moet staan, worden daar bij nadere uitwerking veel vraagtekens bij gesteld, zeker wat betreft de mogelijkheden voor arme landen om hiervan te profiteren.

4: De mondiale context (en de daaruit volgende beleidscoherentie) wordt nog te weinig meegenomen in de contextanalyse

12 Relevante armoedebestrijding

Uit de linker- en rechterkant van dit theoretische model is een reeks uitgangspunten te destilleren over hoe relevante armoedebestrijding er uit zou moeten zien. Zij gaan deels voorbij aan de hierboven opgesomde tegenstellingen in de theoretische onderbouwing van het beleid. Die moeten vroeg of laat, door vallen en opstaan, worden opgelost, maar mogen ons niet weerhouden van een continue verbetering van het huidige OS-beleid. Het oplossen van de grote dilemma's is uiteindelijk geen theoretische opgave, maar een steeds weer opnieuw in de praktijk zoeken naar de beste weg. Hier is dus een eerste poging gedaan een voorlopige synthese van de verschillende invalshoeken tot stand te brengen, waarin soms expliciet en soms impliciet al keuzes gemaakt worden, daarbij zoveel mogelijk aansluitend op de huidige beleidspraktijk en de actuele binnenlandse politieke verhoudingen en internationale politieke consensus (zoals rond de Millennium Doelstellingen).

- Wij zijn bereid tot ontwikkelingssamenwerking uit motieven van solidariteit en (verlicht) eigenbelang. Hierbij vormt het geloof in een aantal fundamentele en universele waarden een leidraad. Hoewel de afgelopen decennia het optimisme is teruggeschroefd, is er nog steeds een wezenlijk geloof in de maakbaarheid van de wereld, en dus ontwikkeling van arme landen. Dat wordt minder geïnterpreteerd als een rechtstreekse (overheids)sturing, maar meer als het leveren van een bijdrage aan de voorwaarden voor endogene ontwikkelingsprocessen.
- Ontwikkelingslanden zijn bereid tot ontwikkelingssamenwerking, omdat het besef aanwezig is dat voor nationale ontwikkeling en armoedebestrijding externe financiering nodig is, hulp bij capaciteitsopbouw en een internationale omgeving die kansen biedt voor ontwikkeling.
- Ontwikkeling is derhalve een gedeeld belang van Nederland en het ontwikkelingsland en komt neer op een 'deal' tussen betrokken partijen. Deze luidt volgens de Monterrey Consensus, dat de ontwikkelingslanden zich inspannen voor goed beleid en bestuur en dat de ontwikkelde landen ervoor zorgen dat er voldoende financiering is en de internationale omgeving ontwikkelingsvriendelijk gemaakt wordt.
- Goed bestuur in ontwikkelingslanden (in ieder geval de intentie daartoe gepaard met een zichtbare trend qua maatregelen) is van belang om een omgeving te scheppen waarin maatschappelijke actoren zich willen en kunnen ontwikkelen. Op hoofdlijnen kunnen partnerland en donor het eens worden over een gemeenschappelijke agenda: democratie en rechtstaat (respect voor mensenrechten), liberale markteconomie en armoedebestrijding. Uitvoering van een dergelijke agenda zal economische groei en een gelijkmatigere welvaartsverdeling mogelijk maken, hetgeen weer goed bestuur schraagt.
 - Het is mogelijk de Nederlandse agenda aan te laten sluiten bij de agenda van de ontvangende landen en een wisselwerking tussen die agenda's tot stand te brengen. De internationaal overeengekomen Millennium Doelstellingen geven immers richting alle partijen aan wat onder relevante hulp moet worden verstaan.
 - Daarom is het mogelijk om wederzijdse afspraken te maken over gezamenlijke resultaten en over de manier waarop onze instrumenten worden ingezet in lokale processen en structuren. Dit heet partnerschap en schept een kader voor wederzijdse verantwoording.
 - Nederland kan niet alle prioriteiten in de armoedestrategie van een partnerland ondersteunen. Tegelijk wil Nederland samenwerken met diverse partners uit overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. De keuze komt tot stand in de dialoog met de overheid van het partnerland, allocatiebeslissingen in Den Haag, consultatie met donorpartners en door eigen strategische planning van de ambassade.
 - Omdat het gaat om wederzijdse afspraken, is er niets mis mee als wij expliciet zijn in onze politieke agenda (inputdoelstellingen, verticale fondsen).

Kanttekening: Dat dit op gespannen voet staat met de noodzaak van een landenspecifieke en op behoefte gebaseerde analyse en interventie is al vermeld. Ook is er een spanning met de democratische besluitvorming in het land zelf.

- Gezien het belang van goed bestuur voor relevante armoedebestrijding, is het goed dat dit een bepalend criterium is voor de keuze van partnerlanden.
 - Terugkoppeling komt tot stand door monitoring, evaluatie en resultaatmeting.
 - Naast resultaatmeting is de dialoog het belangrijkste instrument om de wederzijdse agenda's op elkaar aan te laten sluiten. Beide partijen zijn bereid in die dialoog het eigen beleid ter discussie te stellen.
- Ontwikkelingssamenwerking is meer dan het ter beschikking stellen van financiële middelen. Wij beïnvloeden via zowel de bilaterale, multilaterale als particuliere kanalen maatschappelijke veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden door het bieden van prikkels, het financieren van katalyserende activiteiten, de overdracht van kennis, het vergroten van capaciteit en het openstellen van het internationale speelveld. Hierbij is de nationale overheid wel de belangrijkste maar zeker niet exclusieve partner, omdat Nederland zowel aan aanbod- als ontvangstkant werkt met verschillende maatschappelijke actoren. OS is daarmee steeds minder technocratisch en meer verbreed en politieker geworden.
- De nadruk op de bilaterale relatie in ons beleid is relevant omdat wij hiermee de overheden in ontwikkelingslanden – bepalend voor herverdeling van de welvaart en een belangrijke factor bij het geven van ruimte voor welvaarts-groei – kunnen beïnvloeden. Het Nederlandse hulppakket is uitdrukkelijk onderdeel van de bredere bilaterale relatie met het partnerland. Daarbij kan de ontwikkelingsrelatie niet los worden gezien van de politieke relatie. Door het geven van hulp is Nederland een partij in het binnenlandse politieke krachtenveld in het ontwikkelingsland. Hulp kan een effectieve hefboom vormen in de politieke dialoog.

Kanttekening: Door de nadruk op onze bilaterale inspanning verliezen we het zicht op de effecten van de gezamenlijke hulpinzet. Zolang het gaat om de beperkte Nederlandse bilaterale hulp kunnen we de illusie handhaven dat de negatieve effecten van hulpafhankelijkheid en fungibiliteit voor ons niet opgaan.

- Bovendien impliceert bilaterale samenwerking betrokkenheid van beide samenlevingen, hetgeen draagvlak schept voor de samenwerking. Via het particuliere kanaal kunnen actoren uit onze samenleving samenwerken met niet-statelijke actoren in ontwikkelingslanden.
- Het multilaterale kanaal is naast partner in ontwikkeling in het veld vooral van belang om een ontwikkelingsgerichte internationale omgeving tot stand te brengen.
- Ons OS-beleid is relevant voor armoedebestrijding omdat alle armoededimensies erin aan bod komen en de focus gericht is op aandacht voor de armsten ('pro-poor' en MDG's).

Kanttekening: Het gaat niet om het adresseren van alles, maar om de juiste diagnose van de 'binding constraints' per land (bijvoorbeeld het aanbrengen van hiërarchie in behoeftes), de integrale inzet van instrumenten en het zoeken naar complementariteit met andere donoren. Het is de vraag of de manier waarop wij/donoren werken dit toelaat.

- Gezien het belang van (internationale) contextfactoren op de armoedesituatie, is het goed dat wij OS verbreden tot IS en zoveel mogelijk nadruk leggen op integraal en coherent beleid.

Kanttekening: We doen dit nog weinig systematisch (analyse per land, geïntegreerde aanpak met landenspecifiek hulpinstrumentarium, schakelen tussen nationaal en internationaal niveau).

We hebben eigenlijk geen idee hoe belangrijk de internationale factoren zijn in relatie tot het geven van hulp.

- Met de nadruk in het beleid op de relatie tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling krijgt dat aspect van menselijke kwetsbaarheid opnieuw aandacht. Goed in dit verband is dat we werken naar een beleid op fragiele staten.
- Dankzij de meer politieke inzet van OS is er nu meer aandacht voor politieke en maatschappelijke factoren, die van grote invloed zijn op ontwikkeling en armoedebestrijding.

Kanttekening: Maar we kunnen dit nog absoluut geen handen en voeten geven. Bovendien wordt een daadwerkelijke diepte-investering in maatschappelijke transformatieprocessen – met alle risico's van dien – steeds minder opportuun, nu sommige Nederlandse politici uit populistische overwegingen OS vernauwen tot het benadrukken van corruptie en slecht bestuur.

Kanttekening: Iets nieuws onder de zon? Zie een 'Wereld in Geschiedenis' van 12 jaar geleden waarin een soortgelijke politieke inzet werd bepleit.

Kanttekening: We hebben weinig idee hoe onze opstelling in het politieke krachtveld uitpakt. Het is naïef te veronderstellen dat wij daarin optreden namens de armen. Als we veranderingsgezinde krachten identificeren, hebben we dan ook de instrumenten om die krachten te ondersteunen en hebben zij daar wel behoefte aan?

- 'Incentives', prikkels, zijn terecht een belangrijk onderdeel van onze bilaterale relatie en de politieke dialoog, omdat ze - mits situatiespecifiek ingezet – relevant zijn voor armoedebestrijding: ze zetten het politieke establishment onder druk.

Kanttekening: Waarom denken we dan niet systematisch na over de inzet van prikkels?

Kanttekening: We handelen hierbij nogal opportunistisch: hoewel wij weten dat financiële hulp een perverse prikkel (bijv. het uitstellen van hervormingen) kan geven, trekken we ons hier soms niets van aan – bijvoorbeeld bij bestedingsdruk.

- Omdat armoedebestrijding duurzamer is als je een hengel geeft en leert vissen, dan wanneer je een vis geeft, is het goed dat ons beleid zich focust op verbetering van de randvoorwaarden voor armoedevermindering.

Kanttekening: Is bestrijding van abjecte armoede, 'de armsten van de armsten', inderdaad het meest duurzaam bij het zorgen dat die mensen een baan krijgen, of zou een sociaal zekerheidssysteem (nieuwe bedeling, bijv. voedselprogramma's) hiervoor efficiënter kunnen zijn? Sommige mensen zullen moeilijk productief worden.

Mondiale context: Om in de vissenmetafoor te blijven: moeten we naast die hengel niet ook zorgen dat de rivier – of beter nog, de oceaan – waarin de arme vist, wat stabiel en rustiger is? Minder hoge golven die de argeloze visser kunnen verrassen?

- Het bevorderen van het ondernemingsklimaat is derhalve relevant voor armoedebestrijding. Daarom is het goed dat wij hier een prioriteit van hebben gemaakt.

Kanttekening: Het gevaar is dat we dit alleen op macroniveau invullen en geen oog meer hebben voor de microsituatie op het platteland. Verder hebben we nog te weinig oog voor de achterliggende gevestigde belangen.

- Gezien de rem die buitenlandse schulden vormen voor ontwikkeling, is onze bijdrage aan schuldvermindering relevant. Ook al negeren we daarbij een groot deel van de voorwaarden die voor de rest van de hulp gelden.

Mondiale context: Ondanks het erkende belang van stabiele internationale grondstofprijzen voor stabiliteit en ontwikkeling, hebben wij geen beleid op dit terrein.

Kanttekening: Als de collectieve mensenrechten aanknopingspunt vormen voor dialoog over oorzaken en aanpak van armoede voor veel ontwikkelingslanden, waarom doen wij daar dan weinig mee? En waarom houden wij geen rekening met de beperkte geldigheid van zogenaamde universele mensenrechten voor veel mensen in OS-landen (bijvoorbeeld gendergelijkheid, individuele vrijheid, lichamelijke integriteit)?

- Armoedebestrijding is specifiek beleid: per land en per armoedesituatie moet worden gezien welke interventies worden ingezet. Dat vereist een integrale en holistische analyse van de armoedeproblematiek van het land (zoveel mogelijk met anderen) en steeds meer maatwerk en strategisch opereren.
 - Dankzij ons delegatiemodel kunnen wij hierop inspelen (landenspecifieke analyse, planning en aanpak) en vraaggericht opereren.

Kanttekening: Zijn wij wel in staat om armoede te analyseren? In hoeverre biedt ons beleid ruimte om ook iets met deze analyse te doen (gezien bijvoorbeeld inputdoelstellingen en hoge omloopsnelheid van onze beleidskaders)? Wat is de rol van monitoring en evaluatie?

Kanttekening: Maar we doen nog maar bar weinig om de armen zelf bij het vormgeven van armoedebelief te betrekken.

- Door analyse-instrumenten als ISOA, MJSP en de OESO/DAC dimensies van armoede hebben wij meer oog voor de institutionele en sociaal-politieke realiteit in ontwikkelingslanden. Hierbij moet wel meer aandacht komen voor de culturele en religieuze context.
- Nederland opereert echter als deel van de donorgemeenschap en de gezamenlijke inspanning kan slechts effectief zijn bij een vergaande harmonisatie.
 - Harmonisatie en alignment maken armoedebestrijding effectiever omdat het een kleiner beslag legt op de beperkte lokale capaciteit en omdat het de officiële kanalen van de overheid volgt.

Kanttekening: Maar is de capaciteit om zelf in de 'driver-seat' te zitten wel aanwezig? En zijn de lokale systemen die wij via PFM versterken wel de relevante systemen, gegeven de achterliggende politieke realiteiten die men in veel ontwikkelingslanden aantreft? En in hoeverre worden zo zinvolle checks & balances van donoren uit het systeem gehaald?

- Conditionaliteit werkt in het algemeen niet goed als prikkel, zeker niet als het gaat om beleidsvoorwaarden vooraf in plaats van een track record (dus niet 'jullie moeten, voordat je dit krijgt'; maar 'als je deze resultaten hebt bereikt, krijg je volgend jaar dit').
 - Dat neemt niet weg dat de hulp moet worden gestaakt als het geld niet voor de afgesproken doelen wordt gebruikt of anderszins een onaanvaardbare politieke ontwikkeling plaatsvindt.
 - In de landen waar niet aan de basisvoorwaarden voor goed bestuur is voldaan, is een partnerschap op basis van de armoedestrategie van de overheid niet effectief. Daar kan door een andere inzet van instrumenten op een meer toegespitste wijze toch worden bijgedragen aan armoedevermindering.