

Auteur: Frans Bieckmann

De broncode revisited¹

Aanknopingspunten voor een nieuwe IS-beleidstheorie

In 2005 heeft binnen DGIS een interessante exercitie plaatsgevonden. Het 'OS-in-debat-netwerk' stelde in een reeks werkgroepen een document op dat in april 2006 werd gepresenteerd en intern werd besproken: de broncode (voluit: 'DE BRONCODES VAN HET OS-BELEID; Articulatie van een beleidstheorie ontwikkelingssamenwerking').

In dit artikel wordt kort ingegaan op het ontstaan van de broncode. Vervolgens een korte uitleg over hoe de broncode in elkaar zit. Daarna een aantal centrale dilemma's die bij de opstelling naar voren kwamen. In de vierde paragraaf een reeks elementen uit de broncode die van nut kunnen zijn voor het proces dat wij nu ingaan met '*Singing a New Policy Tune*', om te eindigen met een aantal conclusies en suggesties voor datzelfde proces.

Door het hele stuk heen staan in rood de dilemma's en vragen die tijdens het Policy tune traject moeten worden opgelost.

1. De broncode: een nuttige exercitie

De broncode is neergelegd in een zeventig bladzijden tellend document (plus een samenvatting 'In acht stappen door ontwikkelingssamenwerking'). Hoewel zeer de moeite van het lezen waard, is de Broncode nog niet een echte beleidstheorie. Het is een aanzet, een nuttig experiment, dat medio 2006 helaas niet werd voortgezet maar nu gelukkig weer opgepikt wordt.

De broncode is ontstaan in een reeks discussies en bijeenkomsten van een groep ambtenaren binnen DGIS, onder auspiciën van Rob Visser en Wierish Ramsoekh. Deze ambtenaren verdeelden zich over een aantal groepen, die elk verschillende stappen van het OS-beleid onder de loep namen: kort samengevat als de 'waarom', 'wat', 'hoe' en 'wie' vragen. Zij verdiepten zich in de impliciete en expliciete aannames van het OS-beleid en stelden relatief korte teksten op die tezamen de OS-beleidstheorie moesten gaan vormen. Toen die verschillende teksten aaneengevoegd moesten worden tot een logisch geheel, bleek dat de gevolgde procedure had geleid tot een serie ongelijksoortige hoofdstukken, die niet echt logisch met elkaar in verband stonden. Doordat iedere werkgroep zijn eigen denkproces had gehad, waren er allerlei verschillende redeneringen en logica's ontstaan. Ook was door de specifieke focus van iedere werkgroep het grotere plaatje wat uit beeld verdwenen: de mondiale context waarin landen en mensen tot ontwikkeling moeten komen. Bovendien, en daarom is het ook geen echte beleidstheorie, werd nauwelijks ingegaan op de causale en finale relaties tussen al die verschillende stappen.

¹ Door Frans Bieckmann, hoofdredacteur The Broker en verbonden aan onderzoeksbureau *WiW-Global Research & Reporting*.

Op de voorliggende hoofdstukken is vervolgens een fikse redactie gepleegd, wat resulteerde in de broncode. In plaats van de verschillende hoofdstukken geforceerd aan elkaar te verbinden, werd ervoor gekozen de tegenstellingen en dilemma's (opgevoerd onder de noemer 'kanttekeningen') die naar voren kwamen, expliciet te maken. Ook werden aparte kadertjes toegevoegd waarin de mondiale factoren (in dit broncodeproces nog gezien als 'extern' aan de beleidstheorie) werden aangestipt. Tot slot werden ook korte kadertjes ingevoegd die de politieke context beschreven: de vooral binnenlandse of internationaal politieke omstandigheden, verschuivende ideologieën en andere externe factoren die van invloed zijn op het beleid; want wat theoretisch of wetenschappelijk gezien een logische stap mag lijken, kan door dit soort invloeden onhaalbaar zijn of een heel andere richting in geduwd worden.

De broncode is zeer lezenswaardig en biedt veel stof tot nadenken, al kleven er ook wat nadelen aan het hanteren van de broncode als uitgangspunt voor dit proces. Waarover later meer. Het voert te ver om hier nu diep in te gaan op de inhoud van de broncode zelf, of om die uitputtend samen te vatten. In de volgende paragraaf wel een korte uitleg van de opbouw van de broncode.

2. Het trommelmodel

Bij het opstellen van de broncode is gekozen voor het 'trommelmodel': een grafische weergave van (veronder)stellingen rond het beleid in de vorm van een tweetal driehoeken, die spiegelbeeldig tegenover elkaar staan, waardoor een tweezijdige trommel wordt gevormd (zie bladzijde 3). 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.

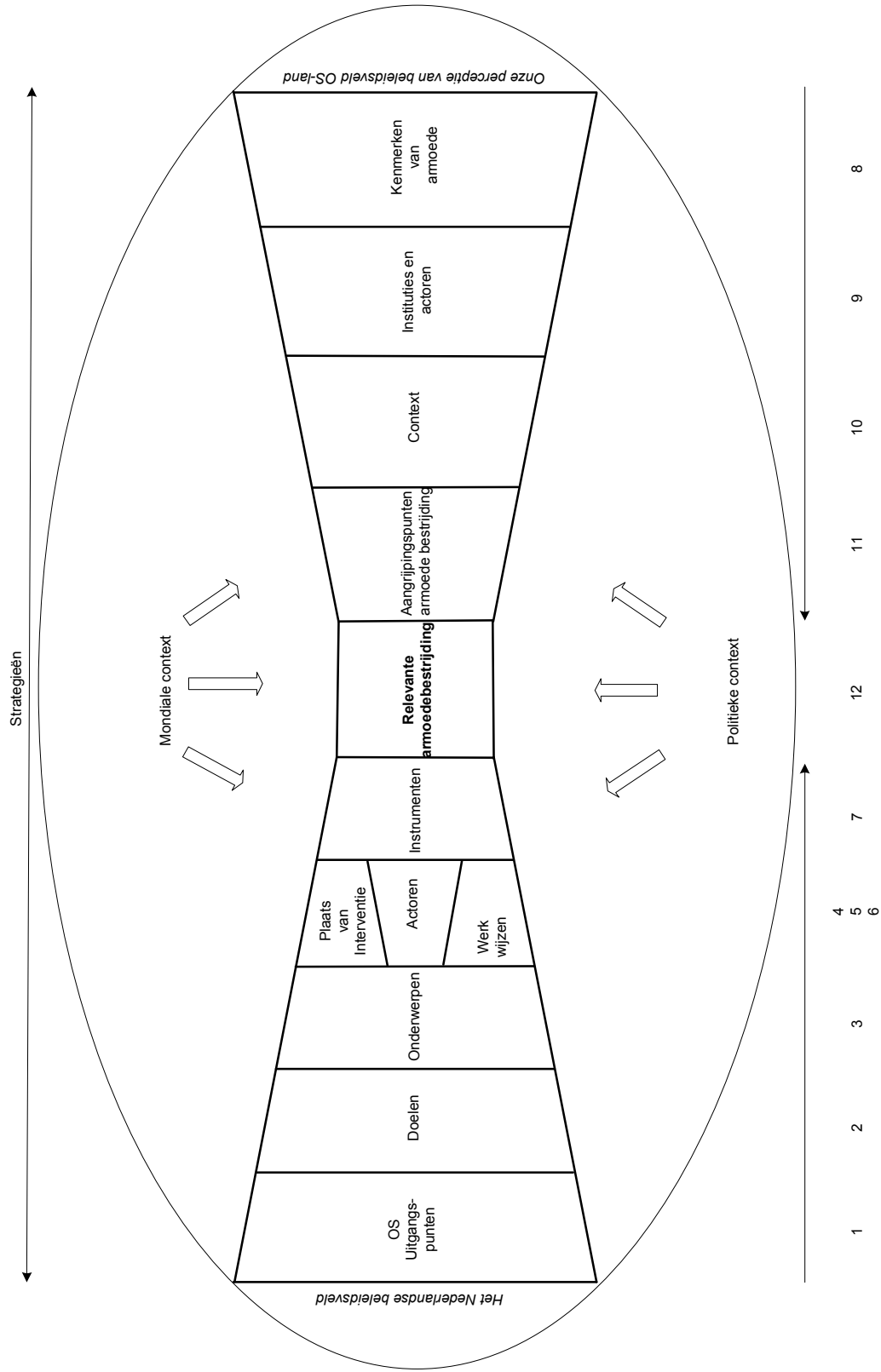
Daarnaast is er ook een politieke context: zowel de minister en Tweede Kamer als ook andere actoren (bijvoorbeeld andere ministeries die andere belangen dienen) kiezen vaak voor specifiek beleid op tal van terreinen. Dergelijke keuzes volgen niet altijd logisch uit, en stroken niet altijd met, de algemene uitgangspunten die aan het OS-beleid ten grondslag liggen. 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.

De linkerkant van de trommel begint met veld 1, dat nader ingaat op het 'waarom' van ontwikkelingssamenwerking. De grondslagen en motieven vormen de (meta-)uitgangspunten van ons handelen. Veld 2 gaat nader in op armoedebestrijding, de hoofddoelstelling van OS (de 'wat?'-vraag in brede zin). Veld 3 behandelt de 'wat' vraag in specifieke zin: welke aannames liggen ten grondslag aan de keuze van beleidsonderwerpen. In veld 4 staat de 'hoe'-vraag centraal, gericht op de werkwijze, zowel extern (de werkwijze in het OS-land) als intern (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, de civil society, het bedrijfsleven, de burgers, de EU en multilaterale actoren. Veld 6 richt zich op 'waar' geïntervenieerd moet worden. Veld 7 gaat grijpt terug naar de 'hoe'-vraag, maar dan specifiek gericht op de instrumenten van OS.

In veld 8 gaan wij naar de rechterkant van de trommel (de veronderstellingen van de donor over kenmerken van armoede in ontwikkelingslanden). Dit hoofdstuk gaat over 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 specifieke context (veld 10) in het betreffende ontwikkelingsland en zijn internationale omgeving. Veld 11 behandelt vervolgens een reeks voorwaarden en criteria waarop het aangaan van een relatie met een ontwikkelingsland is gebaseerd.

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

3. Fundamentele dilemma's

In de broncode staan op bijna iedere bladzijde meerdere 'kanttekeningen'. Deze reflecteren de inherente tegenstellingen die naar voren kwamen tijdens het opstellen van de broncode. Op pagina 12 van de samenvatting van de broncode staat een aantal centrale dilemma's waarover ook tijdens het huidige *Policy tune* proces duidelijk knopen moeten worden doorgehakt:

- Input- of donorsturing versus endogene ontwikkeling en ownership.

'Vanuit de overtuiging dat veel van onze westerse waarden en aannames over inrichting van staat en economie 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 [FB: en van de mensen daar in hun maatschappelijke context] centraal moeten staan.'

- 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. Het is een grote uitdaging om ook voor deze in theorie veel duurzamere benadering adequate vormen van resultaatmeting en verantwoordingsmethoden te vinden.' Deze tegenstelling is sinds 2006 nog scherper geworden, door de keuze van minister Koenders om in 'moeilijke' landen te opereren, waar langdurige conflicten spelen in zeer complexe contexten. Eendimensionale 'targets' werken daar niet, het gaat om continue strategische afwegingen op basis van integrale analyses van de situatie in het betreffende land of regio.

- 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. Globalisering als "meta-ontwikkeling" leidt tot kansen en bedreigingen ten aanzien van armoedebestrijding. De kennis daarover is nog niet voldoende.' Ook op dit terrein hebben zich sinds 2006 zeer grote verschuivingen voorgedaan. Inmiddels is het zelfs in de bastions van de (in 2006 in aangepaste vorm nog steeds dominante) Washington Consensus – de 'neoliberale' wereldordening die ook het internationale ontwikkelingsbeleid (de MDGs) in grote mate stuurde - niet meer zo vreemd te pleiten voor een fundamenteel andere invulling van de mondiale economische structuren. De synchroon optredende crises – financieel, klimaat, energie, voedsel – leidden bijvoorbeeld tot de roep om een *Global green deal*, terwijl tegelijkertijd hardnekkige pogingen worden ondernomen om het wankelende financiële en economische systeem te restaureren.

Het is overigens de vraag of het nu voorgestelde IS-beleid (dat zich vooral richt op het verstevigen van de beleidscoherentie) de bovenstaande lacune voldoende invult. Dat zou niet het geval zijn als de nieuwe IS net als de huidige OS blijft focussen op de nationale staat (in ontwikkelingslanden) en probeert vooral de invloed van andere ministeries en Nederlandse beleidsterreinen daarop meer te stroomlijnen. Een alternatief beleid zou daartegenover juist het mondiale niveau als primaire eenheid moeten zien (waarin natuurlijk

ationale staten en hun civil societies een belangrijke plek hebben). In zijn moderniseringsspeech lijkt minister Koenders daarop te doelen als hij beleidscoherentie omschrijft als 'een instrument om mondiale problemen beter te kunnen adresseren'. Bij de opstelling van een beleidstheorie moeten dergelijke fundamentele uitgangspunten goed worden bediscussieerd, omdat zij in grote mate bepalen hoe de beleidstheorie (en het beleid) wordt uitgewerkt en ingevuld.

- Lerende organisatie versus politieke context

'Een deel van de inzichten in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is tot stand gekomen op basis van voortschrijdend inzicht en toenemende kennis, opgedaan door 'trial and error' en door uitwisseling met andere (vooruitstrevende) donoren. Aan de andere kant zijn er specifieke politieke visies en keuzes voor bepaalde politieke prioriteiten, alsmede 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.'

Het is belangrijk ook tijdens dit Policy tune proces een heel duidelijk onderscheid te maken tussen *evidence based policy making* en *policy based evidence*. Oftewel: probeer eerst zo zuiver mogelijk vast te stellen wat het ideale beleid zou moeten zijn, en ga dan kijken of het politiek haalbaar is en of er gevestigde belangen en financiën mee worden aangetast.

4. Belangrijkste aspecten van de broncode

De broncode werd geschreven onder het bewind van minister Van Ardenne. Het is bovendien een algemeen geschrift: het probeert de fundering te zoeken onder het Nederlandse *armoedebestrijdings*beleid. Het huidige *Policy tune* proces heeft twee doelen: het funderen van de vier speerpunten van minister Koenders (plus daaraan toegevoegd goed bestuur) en een aanzet geven tot een beleidstheorie voor een toekomstige IS. Omdat de broncode weinig specifiek is over afzonderlijke onderdelen van het beleid, zitten er voor de meer thematische speerpunten (economische groei en equity, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, als ook goed bestuur) weinig gedetailleerde aanknopingspunten in. Zeker goed bestuur is in feite een instrument, dat zeer divers kan worden ingevuld al naar gelang de fundamentele invalshoeken die worden gekozen en de doelen die worden gesteld. Als bijvoorbeeld een duidelijke keuze wordt gemaakt voor economische groei met grote nadruk op equity, worden de criteria voor goed bestuur daaraan aangepast.

De broncode is nuttiger voor een toekomstig IS-beleid, en voor de twee meer algemene speerpunten fragiele staten en de nexus veiligheid en ontwikkeling, alsmede klimaat, duurzaamheid en energie. In deze paragraaf lopen we kort langs een aantal van de velden uit de broncode, en geven waar mogelijk aan of ze van pas kunnen komen bij het opstellen van een beleidstheorie.

Maar eerst nog een vraag die daaraan vooraf gaat: ***moet armoedebestrijding nog wel het hoofddoel zijn van een toekomstig IS? Of gaat het daarbij om meer mondiaal gedefinieerde doelen als 'transformatie naar een rechtvaardig en duurzaam mondiaal economisch en politiek systeem' (waarin dus zowel armoedebestrijding als equity als milieu zit besloten, en dat zich ook richt op structurele mondiale oorzaken) of iets dergelijks?***

En, daaraan gekoppeld: ***Moet de traditionele focus op de natiestaat (het ontwikkelingsland en zijn overheid) nog gehandhaafd blijven bij een toekomstig IS, nu steeds meer wetenschappelijke literatuur aantoont dat naast die natiestaat (die zeker niet zal verdwijnen) tal van andere actoren (internationale organisaties, steden,***

multinationals, allerhande netwerken) actief zijn in de mondiale maatschappij. Of, zoals de broncode vermeldt, '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.' Dergelijke invalshoeken leggen een totaal andere basis voor een beleidstheorie van IS.

Waarom? Solidariteit en eigenbelang

De samenvatting van de broncode beschrijft twee motieven waarom Nederland zich bezig houdt met OS: 'solidariteit en (verlicht) eigenbelang. Soms werken die gelijk op, soms zijn er fricties tussen.' Over solidariteit: die is 'gebaseerd op morele motieven. OS vloeit voort uit een cultureel en historisch bepaald zelfbeeld van humaniteit en universaliteit van mensenrechten, dat wordt weerspiegeld in zowel christendemocratische, socialistische als liberale ideologieën, maar ook terug te vinden is in tal van andere culturen en religies. Die waarden achten wij ook van toepassing op landen en burgers buiten Nederland....' Vervolgens wordt een reeks 'fundamentele en universele waarden' beschreven, zoals 'het streven naar vooruitgang, individuele vrijheid en lichamelijke integriteit. Sociaal-politieke essentialia betreffen onder meer de trias politica, meerpartijendemocratie, de mondige burger, gelijkheid tussen man en vrouw en scheiding tussen kerk en staat. Op economisch terrein beschouwen wij als essentieel: 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.'

Het moge duidelijk zijn dat hierin al een reeks aannames zit die zeer bepalend zijn voor de rest van de beleidstheorie, omdat zij een westers ontwikkelingsmodel impliceren, dat op gespannen voet kan staan met de visies in zowel het ontvangende land als in de rest van de multipolaire wereld.

Het tweede motief, al dan niet verlicht eigenbelang, 'wordt onderbouwd door de veronderstelling dat een stabiele en bloeiende buitenlandse omgeving een positieve invloed heeft op een klein en open land als Nederland. Sterker nog, binnenlandse voorspoed zal fragiel blijken als het buiten onze grenzen slecht gaat. Nederland als handelsnatie is gebaat bij internationale orde en stabiliteit, en bij groeiende afzetmarkten, ook in ontwikkelingslanden.... Het nastreven van dit Nederlandse belang heeft twee kanten: de korte termijn en de lange termijn. De korte termijn betreft actuele doelen zoals veiligheid en antiterrorisme, economische belangen en acties die het gevolg zijn van de politieke context en krachtsverhoudingen. De langere termijn (ook wel omschreven als 'verlicht' eigenbelang) betreft processen die toekomstige doelen dienen: het voorkomen van conflicten, uitputting van de aarde, economische neergang en internationale politieke tegenstellingen. Gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke coherentie tussen die korte en lange termijn.'

De broncode gaat niet in op de tegenstellingen die besloten liggen in de (op zich reële) aanvaarding dat twee soorten motieven besloten liggen in het OS-beleid. Zeker maatregelen die worden genomen om het korte-termijn eigenbelang te dienen, kunnen in de praktijk de armoedebestrijding (en ook de internationale stabiliteit) ondermijnen.

Een op Internationale Samenwerking gericht beleid zal veel meer aspecten van Nederlands internationale aanwezigheid moeten meenemen. Een belangrijke startvraag betreft de centrale doelstelling van een dergelijk IS-beleid: moet dat bij voorbaat al die andere doelen en belangen al in zich herbergen (en dus vooral ook dat korte-termijn eigenbelang nader definiëren)? Of moet het juist expliciet de solidariteit met de armen (en/of het lange termijn eigenbelang, bijvoorbeeld ingevuld als het streven naar een mondiale rechtvaardige en duurzame samenleving) centraal stellen? Nu lopen (in de broncode maar ook in het publieke debat in Nederland) die twee door elkaar. Tal van lobby's proberen OS voor hun eigen belangen in te zetten, en om redenen van draagvlak of politieke haalbaarheid wordt soms het korte termijn eigenbelang van stal gehaald om het OS-beleid te ondersteunen. Dat is begrijpelijk, maar bij de opstelling van een beleidstheorie dient de centrale doelstelling zo duidelijk mogelijk geformuleerd te worden, alsmede de processen die tot dat doel leiden. Alleen dan ontstaat een heldere uitgangspositie voor de 'onderhandelingen' met andere, legitieme belangen in het Nederlandse beleid.

Wat is armoede?

De broncode gaat ervan uit dat de centrale doelstelling van het beleid armoedebestrijding is. Armoede wordt breed gedefinieerd, gebaseerd op discussies daarover in de jaren negentig: '... onder internationale donoren bestaat er draagvlak voor een definitie met vijf dimensies. Dit model is opgesteld tijdens langdurige ambtelijke besprekingen in het Ontwikkelingscomité (DAC) van de OESO en komt in grote lijnen overeen met definities die gehanteerd worden in het World Development Report 2000 van de Wereldbank en door de UNDP. De vijf dimensies zijn: economisch (inkomen, rechtszekerheid van bezit); sociaal (bijv. gezondheid, onderwijs), maatschappelijk (participatie in samenleving), politiek (mensenrechten en inspraak) en kwetsbaarheid (voor externe schokken; een brede definitie van veiligheid). Naast deze brede en integrale definitie van armoede (en diensengevolge een uiterst complex en langdurig armoedebestrijdingsbeleid) heeft de internationale politiek een veel eenvoudiger omschrijving van armoede geadopteerd: het absolute bestaansminimum van 1 dollar per dag. De eerste Millennium Doelstelling (MDG), halvering van de armoede in 2015 (ten opzichte van de 1,2 miljard mensen die in 1990 van minder dan 1 dollar per dag leefden), is hierop gebaseerd.

De definitie van armoede heeft belangrijke gevolgen voor het uiteindelijk te voeren OS-beleid. In het DAC-model wordt bijvoorbeeld 'equity', een rechtvaardige verdeling, als essentieel voor armoedebestrijding genoemd. In het aan de MDG's gerelateerd (economische) beleid, zo stelt onder meer het Human Development Report van de UNDP, wordt dit verdelingsvraagstuk vaak ondergeschikt gemaakt.'

Bevreesd om het vigerende beleid teveel aan te vallen, deinst de broncode ervoor terug deze fundamentele tegenstelling (en de impliciete keuzes die zijn gemaakt bij het invullen van de MDGs en het 1 \$ per dag criterium) als zodanig te benoemen. Enigszins verhullend staat er: 'Het is een grote uitdaging in het donorbeleid om deze twee verschillende concepten met elkaar in overeenstemming te brengen. De vijf DAC-dimensies impliceren een lange termijn proces waarin veel verschillende elementen op een integrale wijze moeten worden aangepakt. Hoewel veel beter doordacht en gebaseerd op tientallen jaren onderzoek en ervaring in de hele wereld, bieden de DAC-dimensies weinig houvast voor concrete en controleerbare actie op korte termijn. De voordelen van een kwantitatieve aanpak zoals rond de MDG's zijn de meetbaarheid, de concrete doelen waar iedereen aan gehouden kan worden en de politieke commitment die internationaal is uitgesproken.'

In de praktijk wordt vooral lippendienst bewezen aan de brede armoededefinities (Amartya Sen wordt vaak geciteerd, net als nieuwe concepten als Wellbeing), maar wordt vaak

eendimensionaal beleid gevoerd, uitgaande van het bewerkstelligen van economische groei om meer mensen boven de 1-dollargrens te tillen.

Eenzelfde vraag kan gesteld worden bij de invulling van een IS-beleid, of van het speerpunt fragiele staten, wat betreft de definitie van veiligheid. De broncode: '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.'

Wat zijn de oorzaken van armoede?

Deze sectie bevat elementen voor een echte beleidstheorie, maar de broncode gaat niet gedetailleerd in op causale relaties. Zij noemt een aantal *fysieke* en *menselijke* oorzaken, maar somt die op, in plaats van te kiezen en ze causaal met elkaar te verbinden. Er wordt een opmerking gemaakt over een meer politieke benadering van het OS-beleid: 'In de analyse van armoede is Nederland geneigd politieke factoren, macht en machtsverschillen (binnen landen en internationaal) minder aandacht te geven. In lijn met het poldermodel wordt gekozen voor harmonie en consensus, en daarmee gelijk geconcludeerd dat machtsverschillen en politieke tegenstellingen geen rol van betekenis spelen. Grondstoffenmarkten bijvoorbeeld worden vooral in technische zin benaderd, niet als (economisch) strijdtoneel en bron van conflicten. Daartegenover staat een visie dat ontwikkeling niet zonder strijd tot stand komt, omdat gevestigde belangen nooit zomaar opgegeven worden. Deze visie begint langzaam wat meer terrein te winnen.'

Minister Koenders heeft een meer politieke aanpak duidelijk gepropageerd. De vraag is hoe dat verder ingevuld kan worden. En hoe verhoudt het zich tot de gelijktijdig opgang doende 'win-win' benadering, die soms onverzoenbare tegenstellingen probeert glad te strijken. En heeft dat 'politieke' alleen betrekking op de ontwikkelingslanden, of ook op Nederland, het westen, en de mondiale verhoudingen? Voor de zuidelijke landen is binnen het OS-beleid al een aantal stappen genomen in deze richting, bijvoorbeeld door grotere aandacht voor de informele politieke processen 'behind the facade' en met de ontwikkeling van het SGACA-model. Een beleidstheorie van IS zou echter ook de cruciale machtsrelaties in de donorlanden en in de wereld als geheel moeten analyseren.

In de broncode zelf is de mondiale context niet meegenomen in de verschillende werkgroepen, en slechts later wat geforceerd toegevoegd. In de samenvatting van de broncode is vervolgens geprobeerd die mondiale oorzaken van armoede wel mee te nemen. Ook al lijkt het hier vooral een opsomming van het algemene Nederlandse beleid onder het vorige kabinet (dus niet specifiek OS), het biedt aanknopingspunten voor de discussie over een IS-beleidstheorie, die tijdens het *Policy tune* proces onder de loep kunnen worden genomen, en aangepast aan de sinds 2005 gewijzigde wereldverhoudingen: 'Een belangrijke opkomende factor in de analyse van armoede is de mondiale context. De toenemende verknoping van landen in een wereldeconomie creëert nieuwe omstandigheden, nieuwe problemen en nieuwe mogelijkheden voor het ontwikkelingsbeleid. Een belangrijk aspect

daarvan is dat steeds meer van oorsprong binnenlandse beleidsterreinen in Nederland een buitenlands politieke component krijgen.... In de Nederlandse visie op de relatie tussen mondialisering en armoede staat een aantal aannames centraal. De vrije wereldhandel is leidend economisch principe, maar daarbij worden in de praktijk veel kanttekeningen geplaatst. Economische globalisering wordt 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. Ook op andere terreinen heeft de economische mondialisering in de Nederlandse visie positieve effecten. De markteconomie stimuleert democratie. Economische vrijheid leidt tot een roep om politieke vertegenwoordiging, door het ontstaan van een geletterde middenklasse die politieke invloed wenst. En door de mondialisering raken landen steeds meer vervlochten. Dat vermindert de kans op internationaal conflict. Mondialisering heeft echter ook grensoverschrijdende problemen geïntensiveerd, met negatieve effecten voor ontwikkelingslanden, zoals georganiseerde criminaliteit (o.a. terrorisme, drugs), fragiele staten met tal van interne conflicten, milieudegradatie en conflicten rond toegang tot schaarse middelen als water en landbouwgrond, migratie en besmettelijke ziekten. 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.'

Naast de schaalvergroting die een mondiale blik met zich meebrengt, wordt in de broncode tegelijkertijd een ander zeer cruciaal uitgangspunt benadrukt: het in de laatste jaren definitief doorgebroken 'besef dat elk land en situatie zijn eigen aanpak en beleid behoeft, gebaseerd op contextspecifieke procesanalyses. Er is geen eenduidige oorzaak van armoede en ook geen standaard receptuur voor armoedebestrijding en ontwikkeling. De belangrijkste les uit de jaren negentig is dat armoede situatiespecifiek is en dat armoedebestrijding vraagt om maatwerk, gericht op opheffing van landenspecifieke knelpunten ('binding constraints')...'.

Deze constatering is zeer belangrijk voor de opstelling van een nieuwe beleidstheorie. Zij impliceert immers dat het weinig zin zou hebben een algemene beleidstheorie op te stellen (althans, daarmee te beginnen), en dat thematische beleidstheorieën ook niet veel nut hebben. Daarentegen zouden land- of regiospecifieke analyses moeten worden gemaakt, om van daaruit dan te komen tot meer algemene aannames – en de uitzonderingen daarop. 'De situatie in een ontwikkelingsland valt te analyseren aan de hand van onder meer cultuur, religie, geschiedenis, geografie en bevolkingssamenstelling. Daarnaast is er een aantal bredere contextfactoren, zoals de positie binnen de wereld(economie), de schuldenpositie van een land, immigratie, grensoverschrijdende (milieu-)problemen, kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen, internationale verdragen, AIDS, et cetera. Al deze contextfactoren kunnen worden gerangschikt in een micro-macro-verband, dat aanknopingspunten biedt voor interventies.

Zulke analyses van dynamische verarmingsprocessen hebben in de praktijk veel te weinig plaatsgevonden. Er is onvoldoende op gestuurd, in ontwikkelingslanden zijn niet genoeg harde gegevens beschikbaar, en de aandacht ging vooral uit naar macro-economische processen.'

De broncode stelt elders: '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 noodzaak tot contextspecificiteit, gekoppeld aan eventuele keuzes voor een endogene ontwikkeling en een strategisch lange termijn perspectief, werpen de vraag op of niet moet worden gekozen voor landen- of regio specifieke beleidstheorieën, waarbij gebruik gemaakt kan worden van bijvoorbeeld het SGACA-model of de MJSP's. Een cruciale vraag die al in het begin van het Policy tune proces moet worden beantwoord.

De Wie-vraag: welke actoren zijn van belang?

In de broncode wordt een reeks actoren opgesomd, maar er worden geen keuzes gemaakt, geen causale relaties gelegd, niet aangegeven welke spelers in welke omstandigheden de voorkeur krijgen. 'In de complexiteit van een ontwikkelingsproces zijn tal van actoren aan te wijzen die een rol kunnen en moeten spelen. Binnen het ontwikkelingsland zijn dat overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, media en burgers. Aan donorkant zijn al deze actoren ook aanwezig. Daarnaast zijn er nog internationale actoren als de EU en de VN, multilaterale organisaties en, steeds meer, structurele of ad hoc samenwerkingsverbanden en netwerken op internationaal niveau.' Gesignaleerd wordt dat zowel de rol van het bedrijfsleven als die van het maatschappelijk middenveld in importantie zijn toegenomen. Maar de rol van het bedrijfsleven is nog onvoldoende ingevuld. 'Vaak blijft het bij algemene uitgangspunten als de centrale importantie van vrije handel, particuliere investeringen en verbetering van het ondernemersklimaat. Over de manier waarop dat bijdraagt aan armoedebestrijding staan nog veel vragen open.'

Wat betreft de civil society wordt gezegd: 'Daar waar incompetente of corrupte regeringen aan de macht zijn, worden in toenemende mate maatschappelijke organisaties gesteund, meestal via de Nederlandse medefinancieringsorganisaties. Vroeger had die steun vooral een soort alternatieve dienstverlening tot doel. De partnerorganisaties deden bijvoorbeeld gezondheidsprojecten, omdat de centrale overheid daarin niet kon of wilde voorzien. Op dit moment is een tendens te zien naar een meer politiek-maatschappelijke rol van partnerorganisaties. Door versterking van de politieke kracht van de civil society, lobby of capaciteitsopbouw moeten zij zorgen dat hun overheid zich beter van haar taken kwijt.' Inmiddels is die rol opnieuw gedefinieerd, waarbij volgens sommigen de MFO's in de rol van 'onderaannemer' van het bilaterale beleid zijn geduwd, een kwalificering waar minister Koenders het niet mee eens is. Dit is een discussie die tijdens *Policy tune* niet opnieuw gevoerd moet worden. ***Wel lijkt het van belang om een basiskeuze te maken over hoe bijvoorbeeld tegen staatsopbouw (het creëren van stabiele en rechtvaardige politieke en sociale relaties in een land) wordt aangekeken: is dat een proces dat je extern kunt forceren door bijvoorbeeld een westers democratiemodel op te leggen of te stimuleren, of moet je van endogene staatsvormingsprocessen uitgaan, waarin de lokale bevolking en haar informele instituties en gewoontes leidend zijn. De keuze voor het een of het ander impliceert immers ook welke actoren je centraal stelt: een overheid of regering, dan wel de mensen in hun maatschappelijke context.***

Bij de donoren, of, concreter, in de Nederlandse politieke arena, is het ook de vraag wie de relevante spelers nu zijn. Het basisprincipe van een IS-beleid is dat dat niet meer alleen, zoals vroeger, DGIS en de ontwikkelingsorganisaties zijn, maar net zo goed alle andere ministeries en ook bedrijven en andere maatschappelijke actoren. Uit de broncode: 'Een

relatief nieuwe invalshoek aan donorkant, die samenhangt met de mondialisering, is de rol van andere ministeries en beleidsterreinen, naast OS en Buitenlandse Zaken. De uitwerking van concrete beleidsanalyses op dit coherentieterrein staat nog in de kinderschoenen. Soms is die niet meer dan de constatering dat bepaalde beleidsvelden samenhangen. Over de exacte causale relaties is nog te weinig bekend. Onder het huidige kabinet bijvoorbeeld is een duidelijke link gelegd tussen veiligheid en ontwikkeling, en daarmee tussen Defensie en OS. De uitwerking daarvan is echter nog niet zo ver dat goed onderbouwde integrale analyses kunnen worden geleverd, gericht op de bijdrage van Defensie aan armoedebestrijding. Dat gebrek kan leiden tot een omgekeerde integratie: OS wordt ingezet voor Defensiedoeleinden. De ingrediënten voor een meer ontwikkelingsgericht veiligheidsbeleid zijn er wel. In het DAC-model wordt een brede veiligheidsdefinitie gehanteerd die raakt aan het concept 'human security'.

Hieruit kan een belangrijk dilemma voor een toekomstig IS-beleid worden gedestilleerd: in hoeverre lukt het de specifieke OS-doelen binnen zo'n beleid overeind te houden: '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.' Behalve een stevige machtsbasis voor die OS-doelen, is het dus ook van groot belang deze zo zuiver mogelijk te formuleren, in plaats van bij voorbaat al een consensus te zoeken met eventueel tegengestelde doelen van andere beleidsterreinen.

Hoe, en met welke beleidsinstrumenten, vult Nederland het OS-beleid in?

Deze secties zijn voor de uitgangspunten van het huidige *Policy tune* proces van minder belang. In de broncode wordt in feite het vigerende beleid (onder Van Ardenne, wat deels ook nog onder Koenders wordt voortgezet) beschreven. Terwijl een beleidstheorie moet beschrijven welke beleidsinstrumenten zouden moeten worden ingezet als de causale relaties uit die beleidstheorie zouden worden doorgeredeneerd. Hoe dan ook, voor een IS-beleidstheorie moeten eerst bovenstaande uitgangspunten worden vastgesteld, alvorens het beleid kan worden ingevuld met concrete beleidsinstrumenten.

Voor de werkgroepen die zich gaan richten op goed bestuur, zou de tekst hierover (onder meer Veld 3 van de Broncode en blz. 7 van de samenvatting) als uitgangspunt kunnen dienen. Binnen deze sectie staat wel hier en daar een aanzet tot het beschrijven van causale relaties, zoals: '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.' En: '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.'

5. Hoe nu verder?

De broncode is geen beleidstheorie.

De broncode reflecteert eigenlijk vooral het gebrek aan consistente beleidstheorie. Het beleid is in de loop der tientallen jaren ontstaan en steeds veranderd. Oude gewoontes, partnerlanden, toezeggingen en hypes zijn deels verdwenen, deels overeind gebleven, terwijl nieuwe ministers andere prioriteiten toevoegden of om politieke redenen bepaalde beleidselementen invoegden. Zo ontstond een lappendeken, een mengelmoes waarvan niet

altijd duidelijk is of al die beleidselementen wel zo weloverwogen zijn, dan wel om andere redenen gehandhaafd worden: binnenlands politieke (verschillende achterbannen die moeten worden gerustgesteld), organisatiepolitieke, ambtelijke, juridische (verdragen met partnerlanden), et cetera. Een goede beleidstheorie analyseert welk van die beleidsinstrumenten daadwerkelijk nodig zijn. In veel hoofdstukken heeft de broncode kool en geit willen sparen, is keuzes uit de weg gegaan. Het resultaat is een opsomming, die het document maken tot een soort naslagwerk, dat kan worden gebruikt bij het opstellen van een beleidstheorie.

Een ander manco van de broncode is dat er nauwelijks causale relaties worden gelegd tussen de verschillende stappen van het beleid. Er worden geen analyses gemaakt van de hele keten van interventie tot het uiteindelijke beoogde doel. In plaats daarvan zijn van alle afzonderlijke stappen aannames en veronderstellingen vastgesteld, zonder onderlinge verbanden.

Dat zijn tekortkomingen, maar ze hebben er wel toe geleid dat vele tientallen inherente tegenstellingen ('kanttekeningen') in het ontwikkelingsbeleid tevoorschijn zijn gekomen, die stuk voor stuk nader onderzoek en discussie behoeven, en voor het *Policy tune* project van waarde kunnen zijn, omdat zij het denkproces verder helpen. Het goede is overigens dat de opstellers van de broncode het hebben aangedurfd al die tegenstellingen te benoemen, in plaats van ze ambtelijk weg te masseren.

Een ander nuttig element van de broncode wordt gevormd door de kadertjes 'Politieke context'. Zij kunnen dienen om het *Policy tune* proces 'zuiver' te houden, door onderscheid te maken tussen enerzijds wat theoretisch de beste aanpak is, en anderzijds de politieke en andere overwegingen om toch voor een ander beleid te kiezen.

In dit paper zijn in de rode alinea's een aantal dilemma's en vragen geschetst, die onderdeel vormen van de kerndiscussie van dit *Policy tune* traject en die ook tijdens de latere meer thematisch gefocuste bijeenkomsten moeten worden meegenomen. Enigszins gechargeerd worden ze in de onderstaande tabel nog eens als twee tegengestelde scenario's of modellen samengevat, met in de derde kolom een aanzet tot een daaraan complementaire beleidstheorie voor een mondiaal gerichte IS. Het zou goed zijn te kiezen, alvorens het *Policy tune* proces voort te zetten. Een andere mogelijkheid is vanuit alle drie de invalshoeken een aantal basiselementen en causale relaties van een beleidstheorie te destilleren (er zit voor elk wat wils in de broncode), en die tegen elkaar af te zetten.

<i>traditionele OS</i>	<i>Nieuwere inzichten OS</i>	<i>Mondiale context en IS</i>
<i>Armoedebestrijding</i>	<i>Armoedebestrijding</i>	<i>Transformatie naar rechtvaardige en duurzame mondiale politieke en economische structuren</i>
<i>Input- of donorsturing</i>	<i>Endogene ontwikkeling en ownership</i>	
<i>Economische groei</i>	<i>Gelijkwaardigheid, verdeling</i>	<i>Duurzame economische groei en verdeling</i>
<i>Korte termijn perspectief</i>	<i>Lange termijn perspectief</i>	

<i>Korte termijn eigenbelang</i>	<i>Verlicht eigenbelang</i>	<i>Mondiaal belang (inclusief dat van de aarde/milieu)</i>
<i>Politieke context in NL bepalend</i>	<i>Lerende organisatie</i>	
<i>Westers ontwikkelingsmodel</i>	<i>Endogene processen in een multipolaire wereld</i>	<i>Global governance, earth system governance, multipolaire wereld</i>
<i>Armoede = 1 \$ per dag</i>	<i>Multidimensionele armoededefinitie</i>	<i>Armoede, milieu, geopolitiek</i>
<i>Kwantitatieve doelstellingen en zichtbare, meetbare resultaten</i>	<i>Kwalitatief, proces, integraal, systeemanalyse, et cetera</i>	
<i>Eendimensionale 'targets',</i>	<i>Strategische afwegingen op basis van integrale analyses van de situatie in het betreffende land of regio. in zeer complexe contexten</i>	
<i>Topdown, maakbaarheid, externe interventies om ontwikkeling af te dwingen</i>	<i>Bottom up, experimenten, externe interventies om obstakels en binding constraints weg te nemen</i>	<i>Binding constraints voor inclusion of the poor op mondiaal niveau wegnemen</i>
<i>Lineaire causale relaties</i>	<i>(ook) relaties in complexe contexten</i>	<i>Multi-level causale relaties</i>
<i>'Technische' kijk op ontwikkeling</i>	<i>Politieke kijk op ontwikkeling (vnl in ontwikkelingslanden)</i>	<i>Politieke kijk op ontwikkeling (mondiale machtsverhoudingen ook meegenomen)</i>
<i>Focus op de natiestaat (het ontwikkelingsland en zijn overheid)</i>	<i>Focus op maatschappelijke transformatie, informele instituties</i>	<i>Focus op de plek – inclusion/exclusion - van actoren (staten, elites, multinationals, steden, ngo's) in wereldwijde netwerken/mondiale maatschappij</i>
<i>Thematische beleidstheorieën mogelijk en hebben voorkeur</i>	<i>Specifieke land/regio beleidstheorieën</i>	<i>Beleidstheorieën startend vanuit mondiaal perspectief</i>