

Van ontwikkelingshulp naar internationale samenwerking

Meine Pieter van Dijk, Professor of Water services management, UNESCO-IHE Institute for Water education m.vandijk@unesco-ihe.org werkt regelmatig in ontwikkelingslanden en aan de ontwikkelingsproblematiek

Spreker op 7 december a.s. in het Trefpuntcafé in Bennebroek

Samenvatting

In 1965 kreeg Nederland de eerste minister voor 'ontwikkelingshulp' (Theo Bot). Dat werden later ministers voor ontwikkelingssamenwerking en nu hebben we een minister voor Buitenlandse Handel, ontwikkelingssamenwerking. Dat is de koopman en de dominee in één werd er al gespot. Hier ligt een ontwikkeling in ons denken over armoede en ontwikkelingslanden aan ten grondslag die besproken zal worden. Dat denken is sterk beïnvloed door de snelle ontwikkeling in Azië, de belangrijke rol van de particuliere sector daarin (commercieel en niet-gouvernementeel), kritiek op de traditionele ontwikkelingssamenwerking en recentelijk door de rol van China en India als donoren in het tegenwoordig ook snel groeiende Afrika. Die nieuwe minister van NGO en PVDA huize (mevr. Ploumen) kreeg gelijk ruzie met de minister van economische zaken (Kamp) over de besteding van die één miljard 'bezuinigingen', in een zaak die heel duidelijk het verschil in achtergrond van beide politici verraadt (Financieel Dagblad 6-11-12). De overgang naar internationale samenwerking heeft nogal wat implicaties

Inleiding

In 1965 kreeg Nederland de eerste minister voor 'ontwikkelingshulp' (Theo Bot). Dat werden later ministers voor ontwikkelingssamenwerking (OS) en nu hebben we een minister voor Buitenlandse Handel, ontwikkelingssamenwerking. Dat is de koopman en de dominee in één werd er al gespot. Dominee of koopman in de aankondiging is natuurlijk vooral een lokkertje geweest om u hier na toe te krijgen, want het antwoord van de wetenschapper is toch meestal: het is ingewikkelder!

Aan die nieuwe minister ligt een ontwikkeling in ons denken over armoede en ontwikkelingslanden aan ten grondslag die besproken zal worden. Dat denken is sterk beïnvloed door de snelle ontwikkeling in Azië, de belangrijke rol van de particuliere sector daarin (commercieel en niet-gouvernementeel), kritiek op de traditionele ontwikkelingssamenwerking en recentelijk door de rol van China en India als donoren in het tegenwoordig ook snel groeiende Afrika, dit zijn de vijf factoren die ik wil behandelen.

Ik zal het niet hebben over het draagvlak voor OS, omdat als je zegt dat het nu om internationale samenwerking gaat, je het draagvlak daarvoor zou moeten meten. Ook zal ik het niet over 1 miljard bezuinigingen hebben, noch over

suggesties om het woord ontwikkelingsland maar uit ons woordenboek te schrappen (Financieel Dagblad 6-11-12: 9).

De koopman en de dominee in één

De huidige minister van handel (en), ontwikkelingssamenwerking wordt wel de koopman en de dominee in één genoemd. Dat doet mij aan mijn jeugd denken waarin mijn gereformeerde ouders altijd vroegen wat ik later wilde worden. Mijn vader was aannemer en mijn antwoord was dus: door de week zakenman en dan in het weekend dominee, want zo'n man leek mij als kind alleen iets op zondag te doen te hebben. Zo beoordeeld ben ik wel mislukt, maar toch zit ook in mijn werk het zakelijke (zorgen dat je werk hebt en je inkomen verdient) en het ethische, wat zijn we nu aan het doen in die ontwikkelingslanden? Dat is het onderwerp van vanavond.

Er zijn vele soorten dominees, zoals wij ook in deze gemeente weten en ook het bedrijfsleven heeft vele gezichten. In box 1 het verhaal van een goede dominee, maar ik ben in Zuidelijk Afrika ook Amerikaanse fundamentalistische protestantse dominees tegen gekomen die in hun Fourwheel drives naar dorpen gingen om de mensen te bekeren. Dan kwamen ze in de hemel, over hun dagelijks brood moesten ze zich geen zorgen maken! Het gaat om het hiernamaals, niet om het nu.

Box 1 De goede dominee

Wij waren in Senegal in 1973 zeer onder de indruk van de Franse paters die daar na de onafhankelijkheid waren blijven werken. Maaïke schreef er een artikel over in het VU Magazine. Ze gingen met een motor van dorp naar dorp om daar lichtbeelden van de heer te laten zien. Maar de pater die wij bezochten kreeg daar toch wat moeite mee als de mensen vervolgens niets te eten hadden of aan hun ziekten bezweken. Dus begon hij sociale activiteiten: putten bouwen en groenteverbouw door vrouwen stimuleren.

Ook bedrijven in ontwikkelingslanden heb je ook in alle soorten. Shell is voor de meeste Nederlanders een geweldige multinational, die adverteert met lampjes op zonne-energie in het oerwoud van een ontwikkelingsland. Maar in Nigeria wordt Shell gelijk gesteld met een vervuilende oliestroom in de Niger Delta. Aan de andere kant timmert Unilever aan de weg dat het vanaf 2015 alleen nog maar duurzaam geproduceerde palmolie wil gebruiken. In de water sector worden nieuwe manieren van afvalwaterzuivering ontwikkeld die toch vooral verkocht moeten worden aan ontwikkelingslanden. Kortom veel variatie.

Ontwikkeling in ons denken over armoede en ontwikkelingslanden

OS als onderwerp is problematisch, omdat er een aantal veranderingen hebben plaats gevonden die er toe leiden dat ontwikkelingshulp anno 2012 iets heel anders is dan in 1965, bijna vijftig jaar geleden toen we er aan begonnen. De

belangrijkste ontwikkelingen die daar aan ten grondslag liggen zullen besproken worden. Dat denken over ontwikkeling is sterk beïnvloed door:

1. Globalisering in het algemeen en de snelle ontwikkeling in Azië in het bijzonder

Na mijn proefschrift over kleinbedrijf aan de VU in 1980 mocht ik van de VU een keer naar Indonesië, naar de Christelijke universiteit Satya Wacana, waar ik de staf moest trainen om onderzoek te doen naar het kleinbedrijf dat toen ook daar al gezien werd als de werkgelegenheidsmotor van het ontwikkelingsproces. Daar zag ik voor het eerst dat er in Azië van alle gebeurde wat wij in Afrika toen nog niet van de grond konden krijgen.

Doceren is inspireren en hier kon ik de staf leren hoe achter de problemen van die kleine bedrijven te komen en daarvoor oplossingen te suggereren. Het werd een van de sociale activiteiten van de Christelijke universiteit Satya Wacana en ik heb nog heel lang met ze mogen samenwerken en promovendi begeleid.

Met die snelle groei in Azië kwamen ook financiële stromen op gang. Kort door de bocht is het gegaan van hulpstromen, naar particuliere investeringen, naar geldovermakingen door migranten (remittances), naar het toegang krijgen tot financiële markten, ook door ontwikkelingslanden. In ontwikkelingslanden zelf is de ontwikkeling van micro-finance een heel belangrijke stap voorwaarts (bijv. ASN NOVIB Fonds, beleggen met een goede smaak). Verder is de particuliere ontwikkelingshulp belangrijker geworden (type Gates foundation).

Afgezien van de uitwassen heeft deze kapitaalstroom enorm bijgedragen aan de ontwikkeling van de Derde wereld. China heeft bij voorbeeld al die 35 jaar na Mao's dood zo'n 50 miljard dollar per jaar aan buitenlandse investeringen ontvangen, die daar in vruchtbare aarde vielen en hebben bijgedragen aan de opkomst van deze nieuwe supermacht.

2. De belangrijke rol van de particuliere sector daarin (commercieel en niet-gouvernementeel)

Kleinbedrijf ontwikkeling is geloven in het initiatief van de mensen, maar daar wel bij zeggen dat het binnen regels moet. De kleine bedrijven die ik bestudeerde behoorden tot de stedelijke informele sector en die bestaat door de regels te vermijden: geen belasting proberen te betalen, niet geregistreerd staan, geen minimum loon betalen of sociale zekerheid aan je personeel bieden en niet aan milieu en gezondheidsnormen voldoen. Daar zit dus wel een spanning en de kunst is deze bedrijven te integreren in de formele economie zonder dat ze kapot gaan (Fransen et al. eds., 2010).

De NGOs zijn ook een steeds belangrijker rol gaan spelen en we kennen allemaal Kerk in actie, Novib, Hivos, Cebemo, etc. Ze hebben vaak ook een ideologische boodschap, maar die komt toch in principe na het helpen van de mensen om hun bestaan te verbeteren (structurele hulpverlening). Internationaal heb je

tegenwoordig de Bill and Melinda Gates foundation, die heel veel geld heel strategisch voor ontwikkeling inzet (nadruk op onderwijs en gezondheidszorg, maar wel zich zelf financierende systemen).

3. De kritiek op de traditionele ontwikkelingssamenwerking

Waar zitten de armen tegenwoordig? Veel in middeninkomenlanden (AIV, 2012). India telt er nog 300 á 400 miljoen en China afhankelijk van de definitie misschien ook nog wel 200 miljoen. Verder is het meer een stedelijk verschijnsel geworden en zijn het bepaalde groepen: minderheden in China of West-Afrika (de tourags), ouderen in Oost-Europa, etc.

Er is veel kritiek op ontwikkelingssamenwerking uit uiteenlopende hoeken: van Linda Polman tot William Easterly en van de jonge Paul Hoebink (2012) tot de VVD. Een van de leukste is dat er geen ontwikkelingslanden meer zouden zijn, alleen nog arme mensen. De VVD gaat zover als te bepleiten dat je zelf maar moet bepalen wat je met je geld gaat doen.

We hebben natuurlijk ook ministers gehad die te veel dominee wilden zijn. Jan Pronk bruuskeerde met zijn opgeheven vinger president Suharto, die prompt de hulp opzei. Mevrouw Herfkens vond dat goed bestuur voor alles ging en dat ontwikkelingslanden geen Nederlandse experts nodig hadden.

Het is belangrijk hoe de discussie gevoerd wordt. Het is populair om te zeggen: heeft OS nog wel nut? Maar de economie heeft geen behoorlijk nutsbegrip. Het gaat er om in hoeverre onze doelstellingen bereikt worden (doeltreffend, of effectiviteit) en of dat op een efficiënte manier gebeurt (tegen de laagste kosten). Dan willen we tegenwoordig ook nog dat het duurzaam is en impact heeft. Maar het belangrijkste is welke doelen je wil bereiken? Traditioneel was dat armen, vrouwen, het milieu. Maar daarover is nu ook minder overeenstemming in de ontwikkelingswereld: armoede, of groei (om mensen uit de armoede te laten groeien zoals in China), of het verminderen van de ongelijkheid (AIV, 2012)?

4. De rol van China en India als donoren in de Derde wereld

De Chinezen in Afrika benadrukken de wederzijdse voordelen. Het gaat om een win-win volgens hen, maar de praktijk is weleens anders (Van Dijk, ed. 2009).

5. Het tegenwoordig ook snel groeiende Afrika

Afrika is booming, gemeten aan de economische groei, die sinds 2000 gemiddeld zes procent bedraagt. Het door de Verenigde naties gepubliceerde blad Africa renewal (2011) spreekt over een African renaissance. Na de Aziatische tijgers nu Afrikaanse leeuwen? In dit artikel een analyse van de belangrijkste factoren die genoemd worden om het succes te verklaren. Opvallend daarbij is dat belangrijke factoren in de discussie over ontwikkelingssamenwerking in de jaren 90 zoals goed bestuur, democratie en structurele aanpassing van de economie

zelden genoemd worden. Wel wordt het belang van grondstoffen, van de Chinese aanwezigheid op het continent en van de beschikbaarheid van moderne, vaak beter aan ontwikkelingslanden aangepaste technologie genoemd. In tabel 1 worden de tien factoren die in de literatuur het vaakst genoemd worden gepresenteerd.

Tabel 1 Tien veel genoemde factoren voor het succes van Afrika

Politieke factoren	Economische factoren	Externe factoren
Het belang van goed bestuur (good governance) bijv. min. Herfkens & Wereldbank	Structurele aanpassing van de economie, rol kleinbedrijf (Wereldbank en IMF)	De toegenomen vraag naar grondstoffen
Democratie (bijv. Bush), ook op lagere niveaus middels decentralisatie	Globalisering, inclusief private sector development	De Chinese aanwezigheid op het continent
Rol civil society	Financiële stromen naar Afrika	De beschikbaarheid van moderne, beter passende technologie
Aandacht voor landbouw Tracking development (Donge et al., 2012)	Demografische ontwikkeling en verbeterde infrastructuur	Capacity development activiteiten

Het Afrikaanse continent heeft weinig last van de recessie in het noorden en de economie groeide sinds 2000 gemiddeld met bijna zes procent per jaar. De Afrikaanse ontwikkelingsbank wijst op het opkomen van een middenklasse, wat de politieke stabiliteit ten goede zal komen. Ik beschouw de opkomst van de middenklasse eerder een gevolg van de genoemde ontwikkeling dan de oorzaak. Volgens de African development bank zou het om 300 miljoen mensen gaan op een continent dat nu bijna een miljard mensen telt, maar deze eeuw mogelijk twee maal zoveel inwoners zal krijgen.

In deze bijdrage zullen een aantal factoren aan de orde komen die de spectaculaire economische groei van Afrika verklaren.

Factoren die de economische groei van Afrika kunnen verklaren

Het Engelse blad The Economist (3-12-2011) heeft het over 'Africa is getting a taste of peace and decent governance'. Het blad wijst er op dat er sinds 1991 30 maal een machtswisseling heeft plaats gevonden door middel van verkiezingen. Over de financiële vooruitzichten van Afrika schrijft de Financial Times (20-5-2011) Africa knows 'high levels of risks, but levels of profitability are high too'. De volgende factoren kunnen de hoge economische groei van Afrika verklaren

Politieke factoren

Het belang van **goed bestuur** (good governance) liefst op verschillende niveaus: nationaal, provinciaal en lokaal. De gedachte is eenvoudig. Goed

bestuur creëert ruimte voor initiatieven van verschillende actoren is het economische proces. Het leidt tot transparantie en een cultuur waarin partijen rekenschap geven van wat gedaan hebben en waarin corruptie wordt bestreden.

Democratie ook op lagere niveau door middel van **decentralisatie**. De relatie tussen democratie en economische ontwikkeling is niet altijd eenduidig. Landen als China vinden politieke stabiliteit belangrijker dan democratie en komen er goed mee weg.

Aandacht voor **landbouw**. Het Tracking development onderzoeksproject (Van Donge et al., 2012) benadrukt na een vergelijking van een aantal Afrikaanse en Aziatische landen hoe belangrijk het is dat in de Aziatische landen duidelijk aandacht was voor de ontwikkeling van de landbouw.

Economische factoren

De **structurele aanpassing** van de economie. Met name de Wereldbank en het IMF hebben altijd gepleit dat landen de markt meer vrijheid moesten geven en voor prikkels moesten zorgen. Veel Afrikaanse landen kregen dit soort programma's opgedrongen in de jaren tachtig en negentig.

Globalisering globalisering creëert mogelijkheden. Van Dijk (2006) laat bij voorbeeld zien hoe China veel meer geprofiteerd heeft van globalisering dan India.

De rol van **financiële stromen** naar Afrika (zie hoerboven).

Verbeterde **infrastructuur en het demografische dividend**. Tot nu toe was het China dat kon profiteren van een bevolkingsopbouw met veel jonge mensen.

Externe factoren

De stijgende vraag naar **grondstoffen**

De **Chinese aanwezigheid** op het continent

De beschikbaarheid van moderne **beter aangepast technologie**

Capacity development activiteiten. Prof. M. Salih stelde tijdens de conferentie Africa works dat de snellere ontwikkeling van Afrika het gevolg is van capaciteitsopbouw programma's. Het beter trainen van individuen en verbeteren van het functioneren van instituties. Men noemt dit ook institutionele ontwikkeling en deze factor wordt vaak een noodzakelijk, maar niet een voldoende voorwaarde genoemd voor een snellere ontwikkeling.

Het gewicht van deze factoren

Wetenschappelijk is het gewicht van deze factoren moeilijk vast te stellen. Op grond van 40 jaar Afrika ervaring neig ik er toe het belang van structurele aanpassing van de economie in de jaren 90 erg belangrijk te vinden. Verder

heeft Afrika geprofiteerd van nieuwe kansen zoals de opkomst van China en de mogelijkheid gemakkelijker geld over te maken uit het ene land naar het andere.

Het huidige denken: internationale samenwerking

Grotenhuis en Gruiters (2012) noemen in de Internationale Spectator internationale samenwerking de enige weg naar de toekomst. De nieuwe prioriteiten voor ontwikkelingssamenwerking zijn volgens hen:

1. Versterking van de private sector
2. Veiligheid in fragiele staten
3. Geen armoedebestrijding maar herverdeling van welvaart in midden-inkomenslanden
4. Het veiligstellen van publieke goederen
5. De inzet van onze krijgsmacht om de meest kwetsbaren te beschermen

Dat is andere koek dan we gewend zijn. De directrice van Oxfam Novib Frah Karimi (2012) heeft het een half jaar eerder in het zelfde blad ook al gezegd: Nederland moet een actieve rol spelen in het verbreden van de agenda van ontwikkelingsamenwerking naar internationale samenwerking én in het inbedden van de toekomstige ontwikkelingsdoelen in duurzaamheidsdenken. Daarbij is het goed te bedenken dat Afrika het nu goed doet.

Karimi (2012) werkt ook uit wat die nieuwe internationale samenwerking moet gaan inhouden:

1. Iets doen aan de toenemende ongelijkheid in de wereld (idem AIV, 2012)
2. Oplossingen vinden voor schaarste aan land, water, voedsel en grondstoffen
3. Politieke ruimte beiden aan mensen (Arabische lente)
4. Internationale samenwerking betreft ook het waarborgen van mondiale publieke goederen, zoals duurzaamheid, behoud van biodiversiteit of the tegengaan van klimaatverandering.
5. We moeten gaan nadenken over het vervolg op de MDGs: Sustainable development goals!

Conclusies

Globalisering kost banen en onze groei. Het is onduidelijk hoe dat verder gaat, maar het zou kunnen dat we net als Japan een langere periode van economische stagnatie tegemoet gaan (Van Dijk, 2012).

Mijn conclusies is dat we flink wat stokpaardjes kwijt geraakt zijn in de laatste tien jaar: geen fixatie meer op 1% ontwikkelingshulp, wel oog voor de belangrijke rol van het bedrijfsleven. De armen kunnen ook heel goed door Novib, Icco of Cordaid benaderd en geholpen worden. Noodhulp zal nodig blijven, maar structurele hulp moet misschien op een heel andere manier worden gegeven. Dan wil ik graag economische bedrijvigheid in

ontwikkelingslanden stimuleren. Laat Gazelle maar zijn wielen laten spaken in Tanzania!

Met een minister voor internationale samenwerking betekent ook een andere aanpak van de armoedebestrijding. Inderdaad zal dat meer een interne aangelegenheid van de middeninkomenlanden worden (AIV, 2012).

Verder is het belangrijk die internationale publieke goederen te koesteren en net als de Chinezen op wederzijdse voordelen te wijzen. By the way, de hele theorie van de internationale handel is gebaseerd op mutual benefits.

Een onverwacht onderdeel van internationale samenwerking zal een migratiebeleid moeten worden. Wij vergrijzen, wensen geen handarbeid meer te doen en hebben onvoldoende vakmensen. Ondertussen groeit de bevolking van Afrika in de volgende 30 jaar van een naar twee miljard. Nu komen ze met bootjes, maar je kan dat ook regelen, tot wederzijds voordeel!

Een minister voor Buitenlandse Handel, ontwikkelingssamenwerking is ook niet slecht, alleen hebben we nu een minister die uit de NGO wereld komt en dus haar hart aan de dominee kant heeft. Zet er straks een VVDer neer (volgens Stef Blok is OS geen kerntaak van de NL overheid) en we krijgen de secularisering van de ontwikkelingshulp omdat hij of zij het accent op de handelsbevordering zal leggen. Kortom de spagaat van de dominee en de koopman kan gemakkelijk hinken op slechts één poot worden!

Referenties

- AIV (2012): Ongelijke werelden, armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking.
- Dijk, M.P. van (2006): Different effects of globalization for workers and poor in China and India, Comparing countries, clusters and ICT clusters? In: Journal of Economic and Social Geography, Dossier Globalization and workers, Vol. 97, No. 5, pp. 463-470.
- Dijk, M.P. van (ed. 2009): The new presence of China in Africa. Amsterdam: University Press, freely downloadable www.aup.nl
- Dijk, M.P. van (2012): Japan als ons voorland? Three columns for GLVB, Buitenkaag. www.glvb.nl
- Donge, J.K. van, D. Henley and P. Lewis (2012): Tracking development in South-East and Sub-Saharan Africa. In: Development policy review, Vol. 30, Sup William Easterly
- J. Fransen, M.P. van Dijk and S. Kassahun (eds., 2010): Formalization and informalization processes in urban Ethiopia: incorporating informality. Maastricht: Shaker, 219 pages.
- Grotenhuis, en Gruiters (2012) In: Internationale Spectator, jaargang 66, Nr. 6, juni, pp. 321-324.
- Paul Hoebink (2012): Editorial in In: Internationale Spectator,
- Karimi, F. (2012): Ontwikkelingssamenwerking in een snel veranderende wereld: noodzaak van verbreding en politiek lef. In: Internationale Spectator, jaargang 66, Nr. 6, juni, pp. 321-324.
- Linda Polman De ontwikkelingskaravaan.