

## **Algemeen**

De WRR heeft een belangwekkend en goed rapport geschreven over nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking. In de stroom van publicaties die de afgelopen jaren zijn verschijnen blinkt: 'Minder pretentie, meer ambitie' uit door zijn genuanceerde en degelijke analyse van een sector op zoek naar vernieuwing.

Deze keer geen publicatie die 'as usual' aanvalt of in de verdediging gaat, maar één die op een overtuigende manier beschouwt en bouwstenen levert voor een vernieuwde visie en aanpak van ontwikkelingssamenwerking. En dat is hard nodig, want het is niet alleen altruïsme dat ons moet leiden in internationale samenwerking. In een tijdperk van globalisering telt ook ons eigenbelang.

Naast de analyses bevat het rapport goede denkrichtingen voor de toekomst. Wat ICCO betreft gaat de WRR wel een paar stappen te ver en te snel met zijn concrete suggesties over de inrichting van ontwikkelingssamenwerking. Het gevaar bestaat dat iedereen over de concrete voorstellen, zoals NLAID en directe financiering gaat debatteren.

ICCO is niet alleen vanwege de kwaliteit blij met het rapport, maar ziet zij veel raakvlakken met haar vernieuwingsagenda, die ICCO vijf jaar geleden heeft ingezet: meer specialisatie op thema's, betere analyses, meer aandacht voor structurele verandering, samenwerking met andere, ook niet-traditionele actoren, de verschuiving van de zeggenschap en uitvoering naar het Zuiden, meer aandacht voor onderzoek en evaluatie om te leren.

Het rapport is één van de breedst en meest onderbouwde studies van de afgelopen jaren over ontwikkelingssamenwerking. Er staan goede analyses in over de samenhang van de onderdelen van ontwikkelingssamenwerking. De Raad doet relativerende uitspraken over de resultaten, problematiseert de verantwoordingssystematiek en heeft aandacht voor een relatief nieuw concept: de mondiale 'public goods'.

In deze notitie zetten we een aantal positieve reacties op een rijtje. Ook plaatsen we kanttekeningen.

### **Professionaliseren**

Het rapport hamert op professionalisering van ontwikkelingssamenwerking. De term wordt door de Raad goed uitgelegd. Professionalisering is niet iets nieuws of van vandaag of gisteren, dat zou veel tekort doen aan de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Wel heeft professionalisering in de uitwerking vooral geleid tot een star systeem van verantwoording.

'Minder pretentie, meer ambitie' zoekt naar betere beheersbaarheid van de sector en wil ook bescheiden zijn over de impact van hulp aan ontwikkeling. Steeds opnieuw is de vraag onder welke omstandigheden welke vorm van hulp nuttig is. Zelfredzaamheid moet worden vergroot in een specifieke situatie van een land voor specifieke problemen. Niet meer de wensen van donoren en kiezers in het Westen uitgangspunt van handelen laten zijn, maar de situatie in het ontwikkelingsland zelf wordt uitgangspunt.

Professionele ontwikkelingshulp betreft dus niet alleen (of zelfs steeds minder) het geven van financiële steun, maar vergt diepgaande expertise en het aangaan van langdurige relaties en betrokkenheid bij lokale actoren. De opdracht wordt om op het juiste moment de juiste partijen bij elkaar te halen.

Het rapport doet helder uit de doeken waarom ontwikkelingssamenwerking in een spagaat terecht is gekomen tussen financiering van directe projecten en aandacht voor mondiale thema's. Doelen divergeren en beheersbaarheid worden moeilijk. De auteurs zoeken de oorzaak van de spagaat in de verschillende motieven voor (verlicht eigenbelang versus morele opdracht) ontwikkelingssamenwerking. De verschillende motieven zijn verankerd in verschillende organisaties met verschillende ontwikkelingspraktijken. Voor ICCO is wel de vraag of de motieven altijd duidelijk zijn te onderscheiden en of het 'eigen leven' van de motieven niet eerder een gevolg is van gebrek aan coherentie in beleid.

### **Specialiseren naar thema en land**

De WRR wil het aantal landen beperken. Dat is op zich een goede keuze. Wel zou een te beperkte geografische afbakening het zoeken naar verbindingen tussen nationaal en mondiaal in de weg kunnen zitten. Het rapport gaat erg uit van een macro- en landenbenadering, terwijl veel van de mondiale problemen zich ook afspelen in landen, tussen groepen mensen. India is een opkomende markt, maar heeft absoluut gezien nog een gigantisch grote groep kwetsbare en arme mensen. Juist in een verre gaande globalisering is uitsluiting sterker geworden. Door op een beperkt aantal landen te richten loop je het risico de focus op kwetsbare groepen te missen.

Daarnaast stelt de WRR voor dat Nederland zich specialiseert in thema's. Een verstandige keuze al is de analyse welke deskundigheid wij als Nederland hebben niet goed te doorgronden. Ook verhoudt dit argument zich niet goed met de keuze van landenspecifieke strategieën op basis van de situatie in het land. Kiezen we landen op basis van wat Nederland te bieden heeft of kijken we naar de bestaande problematiek in een land?

Op drie thema's neemt het rapport een afwijkende positie ten aanzien van de gangbare opvattingen in. Zeer opvallend is de analyse t.a.v. onderwijs. In zijn bestseller *The World is Flat* toont Thomas Friedman aan dat inwoners van landen die ruim een decennium geleden sterk inzetten op het verbeteren van hun onderwijssysteem nu profiteren en kansen pakken die de nieuwe economie biedt. Investeren in onderwijs loont. De analyse van de WRR t.a.v. de slechte kwaliteit van onderwijs en de te grote nadruk op toegang klopt. Daar is wereldwijd ook steeds meer aandacht voor. De WRR lijkt uit de bocht te vliegen door 'onderwijs' en ook gezondheidszorg te bestempelen als 'palliatieve vormen van hulp'.

De aanpak van HIV/aids wordt als prioritair beoordeeld omdat de ziekte grote gevolgen heeft voor economische ontwikkeling. Over de invloed van inspanningen op het terrein van de gezondheidszorg in relatie tot ontwikkeling heeft de WRR grote vraagtekens. Een directe relatie kan niet aangetoond worden. Volgens ICCO zit er een tegenspraak in deze constatering, het is de HIV pandemie geweest die nog eens duidelijk heeft laten zien hoe slecht het gesteld is met de publieke en private gezondheidszorg in veel landen, waardoor mensen onvoldoende toegang hadden en hebben tot basiszorg. Reden voor bijvoorbeeld het Global Fund om voor het versterken van de gezondheidszorg een aparte financieringsronde uit te schrijven. Terecht constateert dat er veel meer gekeken moet worden naar consistentie van beleid, niet alleen binnen ontwikkelingssamenwerking maar bijvoorbeeld ook nationaal en internationaal economisch en juridisch beleid.

Het thema 'gender' is opvallend afwezig in het rapport, een aandachtsveld dat overal zichtbaar moet zijn. Empowerment van vrouwen krijgt de opmerking dat deze alleen zinnig is

als er al de nodig ontwikkelingen in de lokale samenleving plaatsvinden. Een opmerking die niet reflecteert wat hierover in allerlei studies is opgemerkt.

### **OH vs. OS**

ICCO vindt de titel van het rapport – Minder pretentie, meer ambitie – ontwikkelingshulp die verschil maakt’ aardig gevonden, maar niet zo sterk omdat het naar ons idee onvoldoende de lading dekt. De titel doet geen recht aan het verleden biedt geen garantie dat het in de toekomst anders zal gaan. Als het rapport de ambitie heeft om ontwikkelingssamenwerking klaar te maken voor de toekomst zou ‘internationale samenwerking in mondiaal perspectief’ beter passen bij de inhoud.

De WRR heeft gekozen voor de term ‘ontwikkelingshulp’ (OH) omdat de o.a. door ICCO gebruikte term ontwikkelingssamenwerking (OS) *een gelijkwaardigheid suggereert die niet alleen niet bestaat, maar ook een verhullende werking heeft. Een hulpverhouding is altijd een asymmetrische relatie (pag. 33)*. Echter op mondiaal niveau, tussen globaliserende landen, sectoren en actoren is ‘samenwerking’ volgens ICCO het kernwoord.

### **Metten en weten: de verantwoordingsystematiek**

Het rapport levert een overtuigende argumentatie dat ontwikkelingssamenwerking een complexe aangelegenheid is en de resultaten moeilijk meetbaar zijn. Beschikbare gegevens uit evaluaties laten geen eenduidig beeld zien van ontwikkeling. Het is ook niet mogelijk om in isolatie van andere in- en externe factoren effectiviteit causaal vast te stellen. De vraag naar het doel van hulp, de interferentie met andere ontwikkelingen en het ontbreken van causale schema’s en tijdsdimensie maken het moeilijk effect aanwijsbaar vast te stellen. Bescheidenheid is gewenst!

ICCO is het eens met de analyse van de WRR dat er nu te veel concentratie is op de resultaten en te weinig van fouten wordt geleerd. Het systeem van ontwikkelingssamenwerking en de media/samenleving laten geen ruimte om fouten te maken. De televisie regeert. ‘Fouten maken is niet erg, er te weinig van leren is dat wel.’ Het pleidooi van de WRR voor onafhankelijke evaluaties van het beleid, een onafhankelijke denktank en meer budget voor R&D krijgt steun van ICCO. Datzelfde geldt voor meer aandacht voor analyse, kennis, specialisering is positief.

### **‘Global public goods’**

Positief is ICCO over de passages in het rapport over de ‘mondiale ontwikkeling’. Internationale publieke goederen komen steeds meer onder druk te staan en dat vraagt van alle actoren in ontwikkelingssamenwerking bijsturing van strategie. De Raad heeft een kans laten liggen dit relatief nieuwe aspect van ontwikkelingssamenwerking diepgaander uit te werken. ... (vervolgstudie) Het rapport breekt een lans om in ontwikkelingssamenwerking niet alleen de motivatie te zoeken in humanitaire of christelijke principes, maar vooral ook aandacht te schenken aan het verlichte eigenbelang. In de opvatting van ICCO is dat een noodzakelijke denkrichting. Met altruïsme alleen komen we er niet, zeker niet als ontwikkelingssamenwerking nog op draagvlak in de Nederlandse samenleving wil rekenen.

Wereldwijd verbinden op het onderwerp ‘global public goods’ vraagt om ook een landenoverstijgend perspectief en activiteiten in mondiale netwerken. De ‘global civil society’ wordt steeds belangrijker in een snel verder globaliserende wereld waarin landen en mensen meer en meer op wereldschaal van elkaar afhankelijk worden.

## **Politieke processen**

ICCO constateert dat het rapport te weinig stilstaat bij politieke processen bij ontwikkelingssamenwerking. Armoede is niet altijd alleen een gebrek aan economische mogelijkheid, maar ook het gevolg van scheve machtsverhoudingen en de voorrechten van elites in een land of het niet nakomen van verplichtingen in internationale verdragen. .

De WRR besteedt weinig aandacht aan de participatieagenda: de communicatie over en weer tussen de staat en de burgers. Goed bestuur en accountability worden in grote mate beïnvloed door de mate waarin de burgers mee kunnen doen in een samenleving. We zien helaas nogal eens dat kleine elites op ondemocratische wijze hun eigen belangen willen veilig stellen. Gevolg is dat er (grote) groepen mensen buitengesloten worden van politieke participatie, toegang tot recht en/of basisvoorzieningen. Het rapport is op dit punt te oppervlakkig. Wie komt er op voor mensen die door hun eigen overheid onrecht wordt aangedaan.

## **Ontwikkeling en economische groei**

De WRR heeft vastgesteld dat er geen grote algemeen geldende theorie voor ontwikkeling op te stellen. Wel zijn er een aantal elementen in ontwikkelingsprocessen die van belang zijn en uiteindelijk in hun samenhang ontwikkeling bepalen. Het richten op directe armoedebestrijding en het verbeteren van de directe levensomstandigheden van arme groepen wordt niet gezien als een duurzame ontwikkelingsstrategie, dit past volgens de WRR meer binnen humanitaire hulp. Ook het zich richten op de allerarmsten is niet een effectieve strategie om tot ontwikkeling te komen. Bevorderen van het ontstaan van een middenklasse en daarvoor ontwikkelen van instituties, diensten, etc. die van belang zijn voor de middenklasse is zeker zo belangrijk.

De analyse van de Raad over groei en ontwikkeling snijdt hout. In de minst ontwikkelde landen kan het niet alleen gaan over herverdeling, want dat is herverdeling van de ellende. Groei is noodzakelijk, al leidt die niet vanzelfsprekend tot ontwikkeling. Er worden in het rapport weliswaar kanttekeningen geplaatst bij het trickling-down effect, maar ontwikkeling als proces of emancipatie is niet uitgewerkt. Zo lijkt de WRR primair te kiezen voor economische groei en heeft ze weinig aandacht voor politisering, groeiende ongelijkheid in en tussen staten, ontwijken van de universele ijkpunten. Neoliberale modellen als bron van instabiliteit en toename van ongelijkheid krijgen weinig aandacht. De meer economische ingestoken analyse doordrenkt het rapport en is de basis voor de verschillende keuzes die worden gemaakt over ontwikkeling en de ontwikkelingsagenda, zelfs als het gaat om bijv. HIV/AIDS.

De rol die het maatschappelijk middenveld de afgelopen decennia heeft gespeeld, blijft onderbelicht. Het bevorderen van democratisering in Latijns Amerika heeft bewezen bijgedragen aan ontwikkeling. Er zijn studies die verklaren dat economische groei pas echt duurzaam wordt als dit gepaard gaat met emancipatie. Het verraadt een visie waarin de rol van de staat het belangrijkste is en uitgangspunt van alle handelen dient te zijn.

## **Toekomst ngo's**

Nederlandse ngo's moeten zich meer baseren op de specifieke situatie in een land en passen in de Nederlandse landenstrategie. Dat betekent volgens de WRR het einde van de vanzelfsprekende medefinanciering. Voor organisaties die geen overheidsfinanciering hebben luidt de hoofdboodschap: specialiseren (landen en thema's) en professionaliseren. Specialiseren in landen waar NLAID niet zit en kennis over de rol en betekenis van het maatschappelijk middenveld versterken tot een Nederlands speerpunt.

Het rapport is tamelijk cynisch over de tijdsgeest waarin het voor ngo's in het Zuiden en het Noorden mogelijk was om twee decennia lang veel fondsen te ontvangen: "Het kan niet anders dan dat de Nederlandse medefinancieringsconstructie op zijn laatste benen loopt." De zuidelijke ngo's worden – mede dankzij het werk van de noordelijke ngo's steeds sterker - en de vraag is aan de orde wat de toegevoegde waarde is van de Nederlandse ngo's. ICCO is van mening dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol moet spelen in de ontwikkeling van een land. Zij is – overigens in veel landen nog niet - steeds meer in staat een eigen rol te spelen, los van noordelijke ngo's. ICCO ziet in de voorstellen van de WRR haar eigen rol in tien landen worden vervangen door die van NLAID via directe financiering. Kan NLAID als organisatie van de Nederlandse overheid wel de onafhankelijke rol van zuidelijke ngo's waarborgen? En wordt niet het kind met het badwater weggegooid door de de expertise van de Nederlandse ngo's terzijde te schuiven?

De kracht van ngo's op het gebied van mondiale ontwikkeling is onmisbaar. De mondiale civil society wordt steeds belangrijker, daar zijn bijv. op terrein van wetgeving en verdragen veel successen geboekt. Nederlandse ngo's moeten zich volgens de WRR weer sterker ontwikkelen als waakhonden – en niet aan de leiband van de overheid lopen. Daarnaast is ook hier 'horizon verbreden', 'professionaliseren' en 'burgers inspireren' het devies. Daarmee kunnen Nederlandse burgers, ngo's en bedrijven steeds meer deel uit gaan maken van de 'global neighbourhood'.

ICCO vindt de analyse van 'de andere betrokkenen' niet het sterkste onderdeel in het rapport. Er klinkt geen visie op een eigenstandig maatschappelijk middenveld (daar, hier, wereldwijd) in door. De Raad denkt maakbaar, statelijk en via landen en gaat uit van het oude idee van overdracht van kennis, technologie en vaardigheden van Noord naar Zuid. De indruk bestaat dat de Raad voor het onderzoek geen veldwerk heeft gedaan bij ngo's die deel uit maken van het maatschappelijk middenveld in arme landen.

Door financiering aan Nederlandse ngo's die in de tien landen werken waar ook NLAID zich vestigt te stoppen, wordt de vraag opgeworpen of de Nederlandse overheid de meest geschikt actor is om het maatschappelijk middenveld in een vreemd land te steunen. Ook brengt de keuzen voor tien landen impliciet met zich mee dat andere landen overgeleverd zijn aan privaat geld.

### **Inrichting**

Hoewel ICCO van mening is dat het rapport zich te snel uitspreekt over de inrichting van de toekomstige ontwikkelingssamenwerking verwelkomt zij het voorstel om de politieke agenda van ontwikkelingssamenwerking (Den Haag) te scheiden van de uitvoeringspraktijk (NLAID). Deze structuur maakt mogelijk dat langdurig, met hoge kwaliteit, dicht bij het probleem en programmatisch in het Zuiden aan ontwikkeling kan worden gewerkt.

NLAID is een interessant concept. Enkele kanttekeningen zijn al gemaakt in de context van het maatschappelijk middenveld en directe financiering, Verder moet er in het algemeen voor worden gewaakt, zeker als door de onderzoekers een vergelijking wordt getrokken met USAID, dat dit Amerikaanse voorbeeld het buitenlandse beleid en de doelstellingen van de VS administratie moet uitdragen en versterken. Uitgangspunt bij USAID zijn dus de belangen van de VS en niet die van ontwikkelingslanden zelf.

Om de internationale agenda te kunnen beïnvloeden is het noodzakelijk om niet alleen in een beperkt aantal (tien) arme landen te zitten, maar juist de verbanden tussen de verschillende regio's te leggen. Bij grootschalige onderhandelingen gaat het juist om de balans tussen opkomende markten, rijke landen, ontwikkelingslanden. Als je die agenda positief wilt beïnvloeden, moet je ook vanuit die regio's kunnen opereren en leren.

### **ICCO's vernieuwing en de WRR**

ICCO startte vijf jaar geleden met een vernieuwingsproces (ProCoDe) op basis van een analyse van haar ervaring in het veld en de wereld om haar heen. ICCO ziet in het WRR rapport toegevoegde argumentatiekracht voor haar vernieuwing. Ook wij zijn bezig een nieuw gedeeld verhaal te ontwikkelen en te vertalen naar een coherente praktijk.

Daarbij willen wij via het programmatisch werken, morele en eigenbelang motieven met elkaar verbinden en onderling versterken. De noodzaak van nieuwe samenwerkingsverbanden met capaciteit in het Zuiden, meer specifieke landenkennis door lokale presentie, en de inrichting van lerende systemen zijn belangrijke elementen in het WRR rapport en in het vernieuwingsproces.

WRR ziet belangrijke rol weggelegd voor ngo's in de mondiale ontwikkeling en de zorg voor de 'global public goods'. De vernieuwing van ICCO met de internationalisering van programma's en aandacht op advocacy/gedrag van ICCO past bij deze visie. Deels focust ICCO zich al 'common goods' als klimaat en handelsregels. We ondersteunen op deze thema's partnerorganisaties en onderhandelaars in ontwikkelingslanden om op te komen voor hun belangen en we brengen groepen vanuit verschillende regio's bij elkaar om samen op te komen voor meer balans in de machtsverhoudingen.

De WRR trekt de conclusie dat ontwikkeling complex is en de invloed daarop ook. ICCO gaat op experimentele basis werken met innovatieve methoden voor resultaatmeting. De WRR ondersteunt deze werkwijze, dat geldt ook voor de Alliantie's visie op meetbaarheid van de 'resultaten van ontwikkelingssamenwerking'.

In haar visie op ontwikkeling legt ICCO een ander accent dan de WRR. Het past bij onze identiteit en missie om te blijven pleiten voor een brede definitie van ontwikkeling, met evenwichtige aandacht voor politieke, economische en sociaal-culturele dimensies.

De Raad heeft terechte aandacht voor religie als factor van belang om 'ontwikkeling begrijpen'. Ze gebruikt deze vaststelling echter niet in de discussie over de herinrichting van het Nederlandse beleid. Voor ICCO liggen in het Zuiden hier mogelijkheden om samen met religieuze organisaties en kerkelijke netwerken ten behoeve van ontwikkeling theologie te verbinden met seculaire perspectieven.

Utrecht, 18 januari 2010