

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/62634>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-15 and may be subject to change.

Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelings-samenwerking

PAUL HOEBINK

IN DE ZOMER VAN 1998 TRAD EVELINE HERFKENS AAN IN het tweede kabinet-Kok. Bijna tien jaar eerder, in 1989, had het parlementslid Herfkens een dag lang gedroomd minister te worden, toen ze al door Kok gevraagd was, maar daarna toch door Pronk vervangen werd. Als compensatie was ze zes jaar Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank geweest en daarna vertegenwoordiger bij de VN in Genève. Even zag het ernaar uit dat Ontwikkelingssamenwerking naar de VVD zou gaan,¹ maar uiteindelijk belandde de post toch bij een PvdA-minister.

De nieuwe minister maakte een wervelende start. Amper haar kantoor binnengetroten, kondigde zij aan dat de Nederlandse hulp zou worden opgeschoond. Haar 'slagwoorden' zouden effectiviteit, efficiency en management worden.² Een meer pragmatisch beleid dan haar voorganger Pronk, kondigde ze aan. Vermindering van het aantal landen, andere criteria voor de selectie van landen, meer 'ownership' bij hulpontvangers, dat waren de eerst aangekondigde stappen. Het opschudden van Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties was het tweede punt op de agenda. Vol ambitie ging de minister van start. Wat heeft die ambitie opgeleverd? We beperken ons in dit artikel tot een paar van de meest controversiële zaken. Zaken die discussie oproepen, vooral in Nederland.

Landenkeuze

In haar eerste interviews en debatten met de Kamer gaf Herfkens direct al aan niet te weten aan hoeveel landen Nederland nu precies hulp gaf: 'Het zijn er 63, zeggen de ambtenaren. Volgens mij zitten we boven de tachtig.'³ Dat aantal was onder twee regeerperiodes-Pronk opnieuw sterk uitgebreid. Pronk wilde, om politieke ingangen te behouden of te verkrijgen, in veel landen actief zijn: 119 hulpontvangende landen telde de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking inmiddels. Een derde van deze landen kreeg zeer kleine

bedragen; 78 landen ontvingen in 1997 méér dan een miljoen gulden.⁴ Deze erfenis noopte tot hervorming.

De eerste noodzaak tot herstructurering kwam voort uit de mislukte herijking van het buitenlands beleid in het eerste kabinet-Kok. Allereerst uit het gebrek aan diepgang in de analyse in de Herijkingnota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), waarvan toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk toch mede-ondertekenaar was.⁵ Ten tweede ontbrak in de nota een prioriteitsstelling. Men zou kunnen stellen dat de Herijkingnota alleen geschreven was om een reorganisatie te bewerkstelligen van BZ en om het budget voor buitenland-uitgaven vast te leggen,⁶ maar dat een visie ontbrak. Reorganisatie en delegatie bleven daardoor stuurloos, activiteiten versnipperd.

De tweede noodzaak tot hervorming lag in de zwakke uitvoeringsstrategieën, tot uiting komend ook in de nota 'Hulp in uitvoering' die parallel aan de Herijkingnota werd uitgegeven.⁷ De sleutelparagraaf daarin, onder de titel 'Kwaliteit en kwantiteit: nieuwe accenten', mondde uit in een serie zwart-wuitspraken.⁸ Dat gold in het bijzonder de 'project-itis', ontwikkelingshulp die ontaard was in hele series projecten, voor iedere donor het zijne. De nogal ongenuanceerde tirade tegen projecthulp leidde uiteindelijk tot de stelling: 'Daarom betekent kwaliteitsverbetering vooral: a) minder projecten, meer andere vormen van hulp; b) meer ownership van de betrokkenen; c) meer aandacht voor de procesbenadering.'⁹ In deze passage lijkt verondersteld te worden dat meer projecten automatisch mindere kwaliteit van hulp betekent, maar verdere consequenties werden daaraan (toen nog) niet verbonden. Die geringe aandacht voor de implementatie van beleid kenmerkte al de eerste periode-Pronk (1973-1978), maar kwam nu opnieuw naar voren. Dit is waarschijnlijk het duidelijkst terug te vinden in de sterke uitbreiding van het aantal landen waaraan Nederland hulp gaf.¹⁰

Herfkens stelde dan ook dat zij met managementproblemen en bezuinigingen kampte, waardoor zij gedwongen was bilaterale hulpprogramma's drastisch te herzien. Het aantal landen waaraan Nederland hulp gaf zou in ieder geval sterk moeten worden gereduceerd. Op 5 november 1998 berichtte zij daarover uiteindelijk aan de Kamer,¹¹ na in de pers al de nodige verklaringen te hebben gedaan, en op 26 februari jl. werd de lijst met 19 landen naar de Kamer gestuurd. Van 119 (of 78) landen naar 20, was het streven. De eerste serie selectiecriteria betrof de *behoefte aan hulp*, de tweede serie de *relatie met het hulpontvangend land*. Bij de *behoefte om hulp* gaat het om armoede en om hulp die men al ontvangt. Voor de mate van armoede nam de minister de norm van de Wereldbank over. Alleen landen met een jaarinkomen per hoofd van de bevolking onder de \$ 925 komen nog in aanmerking voor zachte leningen van de Bank. Achterliggende gedachte daarbij is dat als een land 'rijk' is, het (via belastingheffing) voor zijn eigen armen moet kunnen zorgen. De behoefte aan hulp wordt verder bepaald door de hoeveelheid hulp die landen al ontvangen. Dat valt uit te drukken in de hulp per hoofd van de bevolking of per arme (onder de armoedegrens levende personen), maar ook in de bijdrage van de hulp aan het nationaal produkt of het aantal donoren dat actief is. Bij het inkomenscriterium trok de minister een scherpe grens, maar zij bleef wat het tweede deel betreft in het vage.¹²

De tweede serie criteria, die van de *relatie met het hulpontvangend land*, werd door de minister teruggereduceerd naar het criterium van *good governance*.¹³ In de brief van Herfkens aan de Kamer zijn dat de criteria 'kwaliteit van beleid' en 'kwaliteit van bestuur'. Dat greep terug op een omstreden rapport van de Wereldbank, *Assessing Aid*, waarin gesteld werd dat de *mate van effectiviteit* van hulp samenhangt met de mate van *good governance* in het hulpontvangende land.¹⁴ In dat rapport worden onder de noemer *good governance* in het bijzonder Zuid-Korea voor de jaren '50 en '60, en Indonesië en Thailand voor de jaren '80 genoemd. Het maakt duidelijk dat de definiëring van 'good' op zijn minst controversieel is.¹⁵ Bovendien is onduidelijk of dit criterium als een *positief* of *negatief* criterium moet worden gebruikt: als een land niet sterk bestuurd wordt, simpelweg omdat het nu eenmaal een ontwikkelingsland is, moet het dan van de lijst af of juist toch gesteund worden? Dit criterium verdient in ieder geval regelmatige bijstelling en iedere keer een specifieke uitwerking. Maar dat niet alleen, hulpinstrumenten zullen moeten worden aangepast: in een 'goed bestuurd' land kun je wat vrijere vormen van hulp, zoals steun aan de onderwijssector, geven; in een 'minder goed/slecht bestuurd' land moet je met nauwer omschreven projecthulp werken.

Herfkens gaf aan het gebruik van het tweede en derde criterium niet erg duidelijk uitleg. Gesteld wordt: 'Goed bestuur vergt een beoordeling van de kwaliteit van het beheer van overheidsmiddelen (inclusief de mate waarin corruptie in het land voorkomt). Tevens wordt in beschouwing genomen de situatie op het terrein van democratisering van de samenleving en de naleving van mensenrechten.' Daarnaast wordt aangegeven dat het niet om een momentopname gaat, maar om meerjarige trends. Wat betreft goed beleid zal worden gekeken naar het oordeel van 'de relevante multilaterale organisaties [...] op het gebied van sociaal en macro-economisch beleid'.¹⁶ Het blijft dus bij een paar zinnetje, en hoe dat precies in de selectie heeft geresulteerd, werd niet erg helder. Het leidde tot een lijst van 19 (plus drie voor een beperkte hulprelatie: Egypte, Zuid-Afrika en de Palestijnse gebieden), waarbij de nodige vragen konden worden gesteld.

Vraagtekens betroffen allereerst landen met forse mensenrechtenschendingen (zoals Pakistan, Jemen en Zimbabwe) en landen in oorlog (Ethiopië en Eritrea). Die vraagtekens plaatste de minister zelf direct ook al. Daarnaast waren er landen met een veel hoger inkomen dan het criterium toeliet: Zuid-Afrika, maar ook 'the minister's darling', Macedonië (dat deel uitmaakt van de Nederlandse kiesgroep van de Wereldbank, daar het hart van de minister veroverde en dus al op de lijst stond voor die was opgemaakt). Ten slotte zijn er vragen te stellen bij de landen die nu 'populair' zijn (Oeganda, Ghana), alleen al over de aanwezigheid van vele donoren daar, maar ook over de betrokkenheid bij oorlog en mineralensmokkel in het buurland (Oeganda). Vraagtekens zijn er ook bij de afvallers. Want er zijn landen waar Nederland actief was en is, met een behoorlijk bestuur en naar verluidt een goed functionerend Nederlands programma, die niet op de lijst van 19 terecht waren gekomen. Kaap Verdië is daarvan een voorbeeld.¹⁷

Al snel kwam de minister in problemen met haar landenlijst. De mensenrechtenschendingen in Pakistan en Zimbabwe bleken te ernstig voor de Kamer; Ethiopië en Eritrea trokken ten oorlog. Zo werd het een lijst van 17+3,¹⁸ waarvan er twee een 'ijskastrelatie' hadden. Met de begroting voor 2002 worden er weer twee landen toegevoegd, Benin en Rwanda, ondanks de betrokkenheid van de laatste bij de oorlog in Congo.¹⁹ Twee andere (Bolivia en Sri Lanka) kregen tegelijkertijd een 'gele kaart' van de minister en dreigen van de lijst af te gaan. Doordat er ook nog 'thema-landen' zijn (voor milieu, goed bestuur, en het bedrijfsleven-programma), zijn er in totaal nog steeds bijna 60 landen die een substantieel bedrag aan hulp uit Nederland krijgen. Geleidelijk aan groeien de bedragen naar de '20' echter, waar India (66 miljoen euro in 2002) en Bangladesh (51 miljoen euro) de

grootste ontvangers zijn; Sri Lanka (11 miljoen euro) en Nicaragua (16 miljoen euro) de kleinste.

De sector benadering

Eveline Herfkens pakte voortvarend de stelling uit Pronks *Hulp in Uitvoering* op, dat sectorsteun een nieuw recept was voor het oude falen van projecten. Dat betekende dat Nederland zijn hulp zou gaan richten op het steunen van twee of drie sectoren per land via directe begrotingssteun. Projectfinanciering, zo is de redenering, levert allemaal eilandjes op: een grote serie van projecten die vooral hobby's zijn van donoren, die door de lokale regering niet te behappen zijn en die niet duurzaam waren. Projecten waren dus voortaan verboden. Later nuanceerde de minister deze uitspraken enigszins, maar zij hield vast aan de sectorconcentratie en aan directe doorvoering daarvan. Binnen die sectorbenadering zou het dan nog wel mogelijk zijn her en der ook projecten uit te voeren. Bij deze sectorsteun wordt de Nederlandse hulp vooral via de overheidsbudgetten voor sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, plattelandsontwikkeling) gegeven.

De sectorbenadering, ofwel 'Sector Wide Approach', is niet nieuw (en sectorconcentratie al helemaal niet, want daartoe werd 20 jaar geleden onder minister De Koning al een poging gedaan). Naast Nederland hebben Zweden en Noorwegen dit al eerder als een belangrijk nieuw instrument voor hun ontwikkelings-samenwerking beschouwd. Volgens deze donoren geeft het de hulpontvangende landen veel meer de kans hun eigen programma's op te zetten en te beheren (het zo vaak beleden *ownership*). Het geeft, zo luidt dan de meest gehoorde uitspraak, de hulpontvangers 'het stuur in handen'.²⁰ Daarnaast biedt deze benadering de mogelijkheid van de fragmentatie van de hulp te worden verlost. Het is niet meer 'ieder zijn eigen projectjes'; projecten en programma's zijn ingepast in een groter sectorprogramma, opgesteld en aangestuurd door de hulpontvanger. Het hoeft dus niet te betekenen dat

de project-benadering geheel verdwijnt.²¹ Ten slotte leidt de sectorbenadering automatisch tot een betere coördinatie onder de donoren (iets wat ook al twee decennia veel beleden, maar heel wat minder gepraktiseerd wordt). De donoren zullen immers samen met het hulpontvangende ministerie afspraken rond de sectorprogramma's maken.

Zweden en Noorwegen pakten deze benadering dus eerder op dan Nederland, maar er is nu wel een groot verschil. Zweden en Noorwegen hebben besloten geleidelijk aan en stap voor stap de sectorbenadering breed in te voeren. De voorzitter van de Zweedse projectencommissie kon twee jaar geleden dan ook niet meer dan vijf goedgekeurde door Zweden gefinancierde sectorprogramma's



Buitenland-kwartet van Paars-II. Vlnr: De Grave, Benschop, Van Aartsen & Herfkens.

noemen.²² In Nederland ging het roer echter rigoureuze om; de sectorbenadering werd in één klap ingevoerd.

Was sectorsteun nu wel het juiste medicijn voor de 'project-itis', zo die ziekte er al is?²³ In het verleden was er vanuit de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en vanuit de Rekenkamer ook stevige kritiek op betalingsbalans-/programmahulp en budgetsteun. Die betrof onder andere de criteria waaronder deze gegeven had moeten worden, en het wegvloeien van de hulp in onzichtbare grootheden. Binnen het ministerie is er nog te weinig nagedacht over die sector-aanpak.

'In hoge mate naïef', zo beschrijven vertegenwoordigers van donoren in Bamako (Mali) de Nederlandse stappen om alle projecten aan de kant te doen. 'Nederland denkt dat als het boven geld ingiet, het automatisch onderin uitkomt', zo vat één van de donoren in Bamako zijn visie op de vermeende Nederlandse naïveteit samen.²⁴ Gezegd moet worden dat Nederland in Mali in een eenzame positie zit, want daar zijn geen Zweden en Noren, en is er alleen de Wereldbank die de sectorbenadering ondersteunt. Een enkele donorvertegenwoordiger is nog wel bereid aan te geven dat hij Nederland dapper vindt, maar dan wel na eerst een misprijzende opmerking over de

te snelle stappen die het neemt.

Want waarom gaat het bij de Zweden en Noren langzamer? Sectorbenadering vereist een *grote capaciteit* bij de ontvanger. Die moet in staat zijn een goed en realistisch *plan of programma* voor een sector te ontwikkelen, alsmede dat programma te *implementeren*. En de hulpontvanger moet voorts goede *financiële controle* uit kunnen oefenen. Als het al niet aan de eerste twee schort, dan schort het in ieder geval meestal aan de derde. Veel donoren zijn er dan ook huiverig voor dat, zonder waterdichte afspraken, het hulpgeld in allerlei zakken vloeit waarin het juist niet terecht zou moeten komen. Zij stellen dan ook: 'Zo lang er geen goede financiële controle mogelijk is, moeten we niet tot budgetsteun overgaan.'

Dat het uiterst moeilijk is die sectorsteun goed vorm te geven, blijkt ook uit een onlangs uitgekomen onderzoek van de evaluatiedienst, de Inspectie, over de Nederlandse hulp aan Mali. Dat onderzoek is waarschijnlijk het zwakste dat de Inspectie ooit heeft gepubliceerd,²⁵ maar het bevat wel enige belangwekkende observaties. Zo wordt gesteld dat de *beleidsdialoog* tussen Nederland en Mali gefragmenteerd en verre van voldoende is. Maar die beleidsdialoog is nu juist het belangrijkste instrument om de sectorhulp vorm te geven.

Hulp via particuliere organisaties/het Medefinancieringsprogramma

Nederland heeft een bijzonder medefinancieringsprogramma. Vier particuliere organisaties krijgen subsidie uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking om daaruit organisaties in ontwikkelingslanden bij projecten en programma's te ondersteunen. Dit als medefinanciering, d.w.z. bovenop de middelen die zij zelf inzamelen. Vanaf medio jaren '60 zijn dat organisaties geweest die konden bogen op grote activiteit en een grote achterban in ontwikkelingslanden; allereerst vanuit missie (het katholieke Cordaid) en zending (de protestants-christelijke ICCO) en vanuit algemene hoek (NOVIB). Later is daaraan een humanistische organisatie (HIVOS) toegevoegd.

Het voordeel van het Nederlandse model is dat er geen grote versnippering plaatsvindt, zoals in andere Europese landen als België en Zweden. Dat leidt tot meer flexibiliteit en professionaliteit in vergelijking tot het amateurisme dat men in de Europese buurlanden nogal eens aantreft. Daarenboven wordt een breed scala aan maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden bereikt. Het is onjuist hier te spreken van een *kartel*, zoals sommige kranten wel suggereren, want er zijn geen markt- of prijsafspraken tussen de organisaties onderling; er is sprake van een programma-overeenkomst met de overheid. Deze laatste heeft tot taak een goede uitvoering van de overeenkomst

(o.a. door evaluaties) na te gaan.

In haar ijverige pogingen de ontwikkelingswereld 'op te schudden' besloot Herfkens eind december 1999 *Foster Parents* toe te laten tot dit programma. In haar ogen zou dat leiden tot grotere concurrentie en daarmee tot hogere kwaliteit. De wijze waarop zij dit besluit had genomen, deed echter vrezen dat juist kwaliteitsvermindering het gevolg zal zijn. Daar waren drie redenen voor. *Allereerst* het probleem dat *Foster Parents* geen Nederlandse, maar een internationale organisatie (*Plan International*) is, wat controle vanuit het Nederlandse ministerie uitermate moeilijk maakt. Weliswaar leveren Nederlandse *Foster*-ouders verreweg de grootste bijdrage aan de begroting van *Plan International*, maar dat betekent nog niet dat Nederlandse bestuurders het voor het zeggen hebben. Bovendien is het zo dat volgens de medefinancieringsregeling de vier organisaties maar 7,5% van de door het ministerie beschikbaar gestelde middelen aan hun eigen apparaat mogen uitgeven. *Foster Parents* stelt dat het voor nog minder kan. Uit de recente kritiek op de organisatie is gebleken dat van iedere gulden die wordt opgehaald, er maar 50 cent naar de kinderen en hun gemeenschappen zou gaan en er 50 cent in een vrij logge organisatie zou blijven hangen.²⁶ Juist binnen zo'n organisatie is hulp in hoge mate 'fungibel': Nederlandse overheidshulp maakt verschuivingen op de begroting richting apparaatskosten elders mogelijk.

Het *tweede probleem* betrof de 'additionaliteit'. De minister betoogde dat *Foster Parents* wat *toevoegt* aan de andere vier organisaties, omdat ze 'kindgericht' zou zijn. In de (al of niet juiste) kritiek van de afgelopen jaren komt naar voren dat *Foster Parents* de geadopteerde kinderen veelal niet direct steunt. *Foster Parents* laat de afgelopen jaren niet na te benadrukken dat het juist de omslag heeft gemaakt naar een organisatie die zich op gemeenschapontwikkeling richt. Dat zou niet alleen het criterium van additionaliteit 'ondergraven', maar bovendien zou *Foster Parents* dan gelden als een nogal 'ouderwetse' organisatie: een organisatie die niet lokale organisaties laat uitvoeren, maar zelf, vrij centralistisch, programma's uitvoert. Zo zijn er, in tegenstelling tot wat de minister beweert, grote vraagtekens geplaatst bij de participatie van de lokale bevolking en lokale organisaties in *Plan International*-projecten. Uit nogal wat verhalen komt de organisatie naar voren als autoritair en solistisch.²⁷

Het *derde en grootste probleem* betreft echter de *kwaliteitstoets*. Voordat minister Herfkens *Foster Parents* toeliet tot het medefinancieringsprogramma, had zij feitelijk een kwaliteitstoets moeten laten uitvoeren. Zij heeft slechts links en rechts wat meningen (van ambassadeurs) ingezameld over het werk van *Plan International*. Die waren deels positief, deels negatief en waren niet gestoeld op serieus onder-

zoek.²⁸ De kritiek van de Vereniging van Verontruste Foster Parents Ouders en de Werkgroep Foster Parents was in de loop der jaren fors aangezwollen en diende in ieder geval serieus genomen te worden.

De beslissing van de minister riep vele reacties op. De medefinancieringsorganisaties toonden zich woedend. In de Kamer leidde zij tot een serie felle debatten en uiteindelijk tot breed gesteunde moties die de minister verzochten het besluit zo snel mogelijk terug te draaien. De discussie werd verder gevoed toen er in de zomer van 2001 een uiterst kritisch rapport verscheen over het werk van Foster Parents Plan in de krottenwijk Cité Soleil in Haïti.²⁹

De minister kondigde voorts een eigen evaluatieonderzoek aan naar de besteding van de door haar verstrekte gelden aan Foster Parents Plan. Drie maanden lag dat rapport op tafel. Het bleek een uiterst merkwaardig rapport, dat de minister sauveerde.³⁰ Die toonde zich vervolgens uitermate tevreden over het rapport en de eerste behaalde resultaten.³¹

In het licht van deze ontwikkelingen kon de conclusie niet anders zijn dan dat de minister een andere agenda had met deze beslissing. Gebleken was dat haar ambtenaren niet voldoende toezicht konden houden op het medefinancieringsprogramma in het algemeen. In een nogal armzalig Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) was al voor hervorming van dit programma gepleit.³² In oktober 2000 nam het kabinet de conclusies van dit rapport – die nergens op waren gestoeld – over. Dat betrof bijvoorbeeld de conclusie over de doelmatigheid, waarover het IBO geen uitspraak meende te kunnen doen. In de overeenkomst met de medefinancieringsorganisaties is bepaald dat zij niet meer dan 7,5% van het hun toebedeelde bedrag mogen uitgeven aan hun eigen apparaat. Het eenvoudige door nemen van de financiële jaarverslagen, eventueel door een extra accountant, had kunnen volstaan om te zien dat de organisaties zich inderdaad aan dit zeer lage percentage houden. Het meest beschamend aan het rapport is de Nederlandse 'navelstaarderigheid': nergens, maar dan ook nergens in het rapport wordt verwezen naar de hulpontvangende landen en organisaties. Op geen enkel moment schijnt de commissie zich te hebben afgevraagd welke effecten de voorgestelde beleidswijzigingen voor de organisaties dáár zullen hebben. Het rapport leek geheel te zijn toegeschreven naar de wens van Herfkens meer greep te krijgen op de medefinancieringsorganisaties.

Grote conflicten tussen Herfkens en de particuliere organisaties, die zich eerder al te braaf achter Pronk stelden, dienden zich aan. Een speciale ambassadeur voor 'binnenlandse zaken' werd benoemd; een consultatieproces met de particuliere sector werd begonnen.³³ De Kamer drong aan op een sneller tempo en nog vóór het consultatieproces ten einde was, werd er

in nog geen twee maanden tijd een compromis uitgehamerd. Dat werd gepresenteerd op Goede Vrijdag 2001. Na de ruzies bleek de minister tot inkeer gekomen en bereid een kruisgang te maken. De subsidies aan particuliere ontwikkelingsorganisaties konden volgens de nieuwe overeenkomst gaan groeien tot 14% van de begroting. Daarenboven kunnen de medefinancieringsorganisaties een loket openen waarlangs zij allerlei initiatieven vanuit de Nederlandse samenleving in ontwikkelingslanden kunnen financieren. Verder kunnen ook thematische organisaties (mensenrechten, gezondheidszorg, milieu) voortaan een beroep op de begroting doen.

Technische Assistentie/uitzending van deskundigen

In de zomer van 1999 kondigde de minister aan dat zij het uitzenden van Nederlandse deskundigen (aangeduid als Technische Assistentie, TA) wilde beperken. Al bij haar bezoek aan Mozambique in februari 1999 had zij kanttekeningen geplaatst bij het uitzenden van deskundigen. Zo meende zij dat het fout was dat Nederlandse deskundigen daar ziekenhuizen 'runden'.³⁴ Het werd een symbool voor de wijze waarop de minister de uitzending van deskundigen ter discussie stelde. Niet zozeer de omvang van deze beleidswijziging, alswel de wijze van aankondigen, riep kritiek op: Herfkens presenteerde in de media een serie clichébeelden van grof verdienende, aan het zwembad hangende en door personeel bediende deskundigen, die arbeidsplaatsen van lokale deskundigen zouden bezetten.

Ook hier was de minister geconfronteerd met een IBO dat de kwaliteit van deze vorm van hulpverlening ter discussie had gesteld. In dit onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre 'het instrument personele uitzending (technische assistentie) op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet'. De interdepartementale werkgroep constateerde dat er 'ruimte is voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA'. Afgezien van adviezen met betrekking tot de organisatie van TA (verzelfstandiging van SNV) kwam als een van de belangrijkste aanbevelingen naar voren dat 'het ministerie van BZ [...] een beleidskader [opzet] voor TA met meetbare doelstellingen, criteria en beoogde impact'.³⁵

Uitzending van deskundigen staat internationaal al een aantal jaren ter discussie in een reeks evaluatiestudies.³⁶ Deze studies laten een nogal gemengd beeld zien. In de gehele literatuur komt naar voren dat technische assistentie vaak 'donor & supply driven' is. Evaluatierapporten benadrukken dat ontvangende structuren zich voldoende rekenschap dienen te geven van hun eigen culturele, sociale, economische en poli-

tieke overwegingen bij het opstellen van plannen voor technische assistentie en dat donoren daar voldoende ruimte voor dienen te verschaffen. De selectieprocedures van deskundigen worden bekritiseerd, maar meestal meer nog de voorbereiding en training. In een UNDP-rapport wordt kritiek geuit op de voorbereiding van ontwikkelingswerkers: 'Problemen van kwaliteit [van TA-personeel] zijn ook duidelijk in [...] hun gebrek aan kennis van lokale omstandigheden en ongevoeligheid voor lokale culturen.' Uit vrijwel alle rapporten blijkt ten slotte dat *monitoring* en evaluatie van personele assistentie te wensen overlaten. Donoren hebben op al deze kritiek gereageerd door hun hulpverlening te herzien: er worden minder deskundigen uitgezonden, voorbereiding en selectie zijn aangepakt, er wordt naar nieuwe samenwerkingsvormen gezocht en er wordt veel meer geëvalueerd.³⁷

Kortom: de veranderingen die Herfkens hoopt te bereiken, waren veelal al lang door een deel van de organisaties zelf op gang gebracht. Die veranderingen waren bovendien beperkt (verzelfstandiging van het SNV; stopzetting van uitzending via het ministerie). De manier waarop zij deze veranderingen aankondigde, wekte echter veel wrevel. De Kamer zette de minister onder druk om met een nieuwe rapportage en een nieuwe notitie te komen.³⁸

Minder controversieel

Een aantal zaken riep gedurende de afgelopen bewindsperiode minder controverse op. Dat gold bijvoorbeeld de omvang van de begroting en de werkelijke besteding van de middelen. Zo moest de minister in het voorjaar van 1999 weliswaar f 310 miljoen bezuinigen, maar dat won ze vlot 'terug' door een herberekening van het BNP en doordat de hulp aan de Antillen en die voor internationale milieuzaken niet meer op haar begroting drukten.

De besteding van de hulp trok veel minder aandacht. Weliswaar steggelde Herfkens met Jorritsma over de hulp aan China,³⁹ maar de omzet stakte. In december 2000 had de minister, naar verluidt, nog zo'n f 600 miljoen in kas. Nieuw beleid kost tijd en dan is er niet snel geld uit te geven. De Wereldbank kon het niet meer, net als in vorige jaren, via co-financiering opvangen. Herfkens mag niet meer (zoals in landen als Denemarken, die hun hulpbeleid wél 'goed' hebben georganiseerd) het geld dat niet opgemaakt is doordat projecten of programma's zijn uitgesteld, meenemen naar het volgende jaar. Dat heeft minister van Financiën Ruding ooit in 1984 afgeschaft. Het betekende dat de minister extra middelen aan landen beschikbaar stelde die in schuldenproblemen waren gekomen of door de lage grondstofprijzen waren getroffen, zonder al te veel weging van hun beleid.

Weinig weerstand wekte ook de veranderde houding ten aanzien van internationale organisaties. Hier sloeg de minister in veel gevallen een veel kritischer toon aan dan haar voorganger. In twee notities en een tussentijdse rapportage werd aangeduid dat de organisaties veel zorgvuldiger worden gevolgd.⁴⁰ De druk op organisaties om verandering aan te brengen werd verhoogd, eventueel in samenwerking met andere leden van de zg. *Utstein-groep*.

Ook op het vlak van coherentie van beleid valt deze minister weinig te verwijten. Dat was uitgangspunt voor ontwikkelingssamenwerking in het regeerakkoord. Als kamerlid had Herfkens zich al ingezet voor het brede vlak van ontwikkelingssamenwerking en veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld schulden en handel. Dat was in het beleid terug te zien; het leidde er zelfs toe dat premier Kok zich bij het vijftigjarig jubileum van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het Koninklijk Instituut voor de Tropen beklaagde over de melkpoeder-dumping met Europese subsidies in Tanzania, die ten koste zou gaan van lokale boeren.⁴¹

Blijft over de armoedebestrijding. Als kamerlid had Herfkens zich ernstig beklaagd over het feit dat armoedebestrijding aan de marge van het Nederlands beleid stond.⁴² Scherpe kritiek tijdens haar eigen regeerperiode heeft de minister nog niet tot veel activiteit kunnen aanzetten. Die kritiek luidde dat Nederland géén duidelijk armoedebeleid had, hoewel armoedebestrijding *al bijna 30 jaar* centrale doelstelling is van het ontwikkelingsbeleid. Het ontbreekt aan visie, conceptualisering en aan strategie.⁴³ Weliswaar circuleert er thans een intern rapport binnen het ministerie over armoedebestrijding, maar dat vertoont nog steeds veel van dezelfde manco's. Daarnaast is er een 'mainstreamings-operatie' gaande, die ervoor moet zorgen dat geleidelijk aan armoede in alle relevante beleidsstukken is terug te vinden.

Veranderingsmanager?

Van Eveline Herfkens hebben we, in tegenstelling tot haar voorganger, geen grote analyses en weidse vergezichten gekregen. Ze hield het eerder 'down to earth', maar wel ambitieus en veranderingsgericht. Opvallend is dat zij haar veranderingen vaak met veel lawaai aankondigde, met een hang naar fundamentalisme, haar stellingen als het ene ware geloof presenterend. Die presentatie vooral, en het gebrek aan diepgang daarin, leverden haar veelvuldig negatieve kritiek op. Zodanig, dat het erop leek dat wat haar voorganger te veel had, haar grote tekort werd.

Met zoveel verandering op de rol is het de grote vraag of de minister ook een veranderingsmanager was. Evenals collega Van Aartsen, zij het dat die het

deed in een publiek interview met *Elsevier*, beklagde Herfkens zich herhaaldelijk over het tekort aan deskundig personeel. Over dat tekort heeft zij recht van spreken, maar aan tekort aan deskundigheid is wat te doen.⁴⁴ Dit soort kritiek en het gebrek aan nuance kunnen niet leiden tot brede instemming en een grote betrokkenheid bij de beleidsveranderingen van haar personeel. Wie de minister regelmatig heeft horen spreken, zal het zijn opgevallen hoe vaak zij het woordje 'ik' gebruikt. 'Ik heb het al vele jaren geleden gezien, gezegd, geschreven en gedaan,' lijkt haar vaste adagium. Maar een veranderingsmanager gebruikt toch het woordje 'wij'? ■

Noten

- 1 *NRC Handelsblad*, 27 juli 1998.
- 2 Interview met *de Volkskrant*, 11 september 1998.
- 3 *Ibid.*
- 4 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, zittingsjaar 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Al vanaf 1968 hebben de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking geprobeerd het aantal hulpontvangende landen terug te dringen door 'concentratie'- of 'programma'-landen aan te wijzen. De DAC-cijfers van 1997 gaven overigens aan dat Nederland aan 131 landen hulp gaf.
- 5 P. Hoebink, 'Het ont-iijkte Buitenlands en Ontwikkelingsbeleid', in: *Derde Wereld*, jrg. 14, nr 2, november 1995, blz. 132-140; en 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars: gekort-wiekt en ontijkt?', in: *Internationale Spectator*, juli 1998, blz. 371-378.
- 6 De herijking betekende een feitelijke bezuiniging van 20% op de Nederlandse ontwikkelingsbegroting. Weliswaar werd de 'vervuiling' - met oneigenlijke posten - van de begroting ongedaan gemaakt, maar tegelijkertijd werd het budget teruggebracht naar 0,8% BNP. Dat betekende feitelijk vastlegging van de teruggang van 1,0%, het gemiddelde van de jaren '80, naar 0,8%.
- 7 Dit betrof de herijking van het ontwikkelingsbeleid, de 'kleine herijking: *Hulp in uitvoering: Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid*, Den Haag: Sdu, 1995.
- 8 Dat bleek alleen al uit naïeve opmerkingen in deze paragraaf over participatie en *ownership*, sleutelbegrippen in de ontwikkelings-samenwerking van deze dagen.
- 9 De projectbenadering is in deze formuleringen de 'schuldige' voor het falen van hulp of voor de te geringe bijdrage van hulp aan ontwikkeling. Zijn de andere vormen van hulp dan meer of minder succesvol? Van de programma- en betalingsbalanshulp van de Wereldbank is bekend dat zij qua effectiviteit tot aan begin van de jaren '90 beneden de projecthulp scoorde en pas in de jaren '90 op het gemiddelde niveau qua effectiviteit kwam, aldus de Wereldbank zelf. (Zie *Annual review of evaluation results*, Washington: World Bank. Een andere kritische evaluatie is: P. Mosley, J. Harrigan & J. Toye, *Aid and Power: the World Bank and policy based lending*, 2 delen, Londen: Routledge, 1991.)
- 10 In het kader van de herijking bepleitte de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking daarom al een sterke verkleining, met slechts een tiental landen waar een breed programma zou moeten worden uitgevoerd. Zie: Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking: *Advies Herijking Buitenlands Beleid: een veranderende ontwikkelingsamenwerking in een veranderde wereld*, Advies 105, Den Haag, 1995.
- 11 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Deze brief werd verder uitgewerkt met een weergave van het selectieproces in een brief aan de Kamer op 17 mei 1999 (26 433, nr. 1).
- 12 Zo zijn er geen contacten geweest met andere donoren. Indien er over dit punt weinig coördinatie is, dan kan dat leiden tot *crowding in* en *crowding out*: alle donoren verlaten de 'onaantrekkelijke' hulpontvangers - landen die 'moeilijk' zijn, waar weinig resultaat te verwachten is - en vertrekken naar de 'populaire', waar een wat democratischer regering zit.
- 13 Daarbij gaat het in de eerste plaats om een beoordeling van het huidige Nederlandse programma: wat zijn de sterke en zwakke kanten daarvan?; is er verbetering zichtbaar?; kan de Nederlandse hulp een bijzondere bijdrage leveren? De minister heeft dat onder haar eerste criterium ondergebracht.
- 14 World Bank, *Assessing Aid. What Works, What doesn't and Why*, Oxford: Oxford University Press, 1998. Het rapport was binnen de Bank zelf zo omstreden, dat het bijna een jaar op de plank bleef liggen. Op subtiele wijze neemt de toenmalige Chief Economist Joseph Stiglitz in het voorwoord afstand van een rapport, dat daarna heftig bekritiseerd is. Zie ook het themanummer van *Journal of International Development*, jrg. 12, nr 3 (2000). In haar reactie op het WRR-advies over 'goed bestuur' noemt de minister dit rapport desalniettemin 'internationaal breed gesteund' (brief aan de Kamer, 15 juni 2001, Tweede Kamer, zittingsjaar 2000-2001, 27 820, nr. 1).
- 15 Hooft immers, gezien de voorbeelden, handhaving van mensenrechten en democratische principes niet bij 'goed bestuur'?
- 16 J.M. Otto noemde de beleidsformulering 'tamelijk mistig' en zag 'tekenen van haastwerk' in krakkemikkige definities en zwakke uitwerking van de begrippen, o.a. in de Begroting voor 1997 (J.M. Otto, 'Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur', in: *Internationale Spectator*, april 1997, blz. 223-229).
- 17 Macedonië zou 'ondergefinancierd' zijn en Kaap Verdië 'overgefinancierd', aldus de brief van de minister van 17 mei 1999.
- 18 Egypte, Indonesië en Zuid-Afrika met een speciaal programma tot 2004. De Palestijnse Gebieden werden onder de themalanden geplaatst. Pakistan en Zimbabwe, die de minister vanwege de continuïteit op de lijst wilde houden, werden er door de Kamer op 28 juni 1999 weer van afgevoerd.
- 19 Brief van de minister van 9 oktober 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 433, nr. 7).
- 20 'The receiver in the driver's seat' is één van de benaderingen die onderscheiden kunnen worden in donor-attitudes. T. Voipio & P. Hoebink, *European aid for poverty reduction in Tanzania*, Londen: Overseas Development Institute, *Working Paper 116*, 1999.
- 21 Zeker wat betreft infrastructuurprojecten. Zie S.P. Jones, *Sector Investment Programs in Africa*, Washington: World Bank, 1997; *Education and Health in Sub-Saharan Africa. A Review of Sector Wide Approaches*, Washington: World Bank, 2001.

- 22 Interviews in Oslo (11 en 12 oktober 1999), Stockholm (30 en 31 oktober 2000) en Kopenhagen (3 en 4 april 2001).
- 23 Het falen van projecten hoeft immers niet aan de projectvorm te liggen (voor infrastructuur is er moeilijk een andere organisatievorm denkbaar), maar kan onderdeel zijn van de inhoud (bijv. 'gebonden' en dus niet op de lokale situatie toegesneden hulp).
- 24 Interviews in Bamako met donoren (november 2000 en september 2001).
- 25 Zo is o.a. de methodologie zeer zwak uitgewerkt. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Onderzoek naar de Samenwerking tussen Nederland en Mali 1994-1998*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000.
- 26 M. de Boer, P. Hoebink & T. Quené, *De activiteiten van Foster Parents Plan Nederland/Plan International in Cité Soleil (Haïti) ter discussie*, Zeijen/Nijmegen/Amsterdam, juni 2001.
- 27 Zo ook uit een recent uitgevoerde evaluatie van de Stuurgroep Impactstudie (zie noot 30).
- 28 De minister en haar woordvoerders refereren hier telkens naar als 'het onderzoek' dat de minister had laten uitvoeren. Feitelijk putten de ambassadeurs uit hun herinneringen, een enkeling uit een gesprek met de lokale *Plan International*-directeur (zie: Memo DSI/755/99 van 26 juli 1999, bijlage 3).
- 29 Zie noot 26.
- 30 Zo valt op dat het rapport niet door de Stuurgroep Impactstudie is ondertekend, maar slechts door de voorzitter en de coördinator. Evalueren zo kort na de start van een programma heeft bovendien weinig zin. De conclusies in de afzonderlijke hoofdstukken en in het afsluitende conclusiehoofdstuk spreken elkaar herhaaldelijk tegen. Zo is er sprake van 'geslotenheid' van de organisatie, die 'topdown met standaardoplossingen werkt', in één van de hoofdstukken en de deelrapporten, maar dat wordt 'openheid' en een 'lerende organisatie' in de slotconclusies. Her en der komt het rapport met *sweeping statements* in positieve zin voor Foster Parents, die niet worden onderbouwd. Kritische deelrapporten worden niet verwerkt. Zie: N. van Niekerk & A. de Ruyter, *Foster Parents Nederland als Medefinancieringsorganisatie. Syntheserapport*, Ede: Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma, 2002.
- 31 Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 23 januari 2002.
- 32 Het IBO leidde tot grote irritaties bij de organisaties vanwege het amateurisme waarmee het werd uitgevoerd en vanwege de onwetendheid van de *consultants* van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) die het onderzoek uitvoerden. Zie ook: *de Volkskrant*, 2 oktober 2000. Zo bleek uit niets dat de commissie de zg. Impactstudie uit 1991, nog steeds het belangrijkste evaluatie-onderzoek naar het medefinancieringsprogramma, had bestudeerd. Zelfs de *jaarverslagen* van de vier organisaties waren niet onder de loep genomen. Er bestonden ten minste *drie proefschriften* en een *honderdtal onafhankelijke evaluaties* over de effecten van dit type hulp in ontwikkelingslanden. Nergens bleek dat de commissie ze had gezien. Dan spreken we nog niet eens van de honderden, misschien wel duizend evaluatie-rapporten die bij de organisaties zelf zijn opgeslagen en al evenmin over de grote stapel internationale literatuur.
- 33 Dat betrof een serie heuse discussieronden en een *website*-discussie, georganiseerd door het bureau Context, maar met een resultaat dat uiteindelijk niet meegewogen werd in de besluitvorming, die dit keer 'te snel' was.
- 34 O.a. interview met *Trouw*, 23 februari 1999. Het voorbeeld was slecht gekozen. Niet alleen leiden Memisa-artsen daar geen ziekenhuizen, maar staan zij hoogstens een Mozambicaanse directie bij; er is daarenboven een groot tekort aan artsen in Mozambique.
- 35 Interdepartementaal Beleidsonderzoek, *Uitzenden met Beleid*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 1999.
- 36 Voor een overzicht van de Nederlandse en internationale evaluatie-rapporten zie: Paul Hoebink & Fons van der Velden, 'Van tropenarts en vrijwilliger tot institutieopbouw: Nederlandse technische assistentie in verleden en toekomst', in: L. Schulpen (red.), *Hulp in ontwikkeling: bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Assen: Van Gorcum, 2001, blz. 75-90.
- 37 A. Danielsson, P. Hoebink & B. Mongula, *Reforming Technical Cooperation – Are Donors Ready For Change?*, New York: UNDP, 2002.
- 38 'Kamer kritisch over plannen Herfkens', in: *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2000; 'Verkooppraatje Herfkens valt slecht in Kamer', in: *De Gelderlander*, 5 oktober 2000; 'Kamer wast Herfkens genadeloos de oren', in: *Trouw*, 5 oktober 2000.
- 39 Herfkens wilde het exportprogramma voor Nederlandse bedrijven stoppen en meende dat China genoeg geld van de internationale kapitaalmarkt kon halen (*de Volkskrant*, 13 en 15 februari 1999).
- 40 Het betreft de notities 'De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingsamenwerking' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 714, nr. 1, 3 september 1999); 'De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingsamenwerking' (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 967, nr. 1, 27 december 1999); en: 'Rapportage over VN-organisaties & IFI's', 16 juli 2001. Tegelijkertijd had ook de *Rekenkamer* zich zeer kritisch uitgelaten over het toezicht op de multilaterale hulp ('Bijdragen aan Internationale Organisaties', Tweede Kamer, 1999-2000, 26 895, nrs. 1-2, 25 november 1999).
- 41 *Onze Wereld*, november 1999.
- 42 E. Herfkens, 'Terug naar de witte olifanten – Nederlands ontwikkelingsbeleid herijkt', in: *Internationale Spectator*, september 1984, blz. 493-503.
- 43 Het betrof een in opdracht van de OESO geschreven rapport: L. Schulpen & P. Hoebink, *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices: The Netherlands*, Parijs: DAC Informal Network on Poverty Reduction, juli 1999.
- 44 Nederland heeft 2,4 mensen per 10 miljoen hulpdollars beschikbaar; de Europese Unie 2,9. Dit zijn de twee donoren met de minste staf (rede van Europees Commissaris Poul Nielsen, *Development policy: recent progress and future challenges*, Den Haag, PvdA-congres, 23 november 2000). De minister beklagde zich o.a. op een bijeenkomst van deskundigen in Nijmegen (maart 2000) over het tekort aan deskundig personeel, maar betoonde zich tegelijkertijd wars van beleidsgericht onderzoek.

Over de auteur

DR. P. HOEBINK is verbonden aan het Centre for International Development Issues Nijmegen van de Katholieke Universiteit Nijmegen.