

**VERSCHUIVENDE VENSTERS:  
VERANDERINGEN IN HET INSTITUTIONELE LANDSCHAP  
VAN DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

*Prof.dr. P. Hoebink*

---

**WEBPUBLICATIE NR. 40**

**Den Haag, januari 2010**

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

# **INHOUDSOPGAVE**

## **Gebruikte afkortingen**

## **Samenvatting en conclusies**

## **Voorwoord**

## **Inleiding**

### **Hoofdstuk 1 PLAATSBEPALING: NEDERLAND ALS EERSTE EN ZESDE DONOR**

### **Hoofdstuk 2 DE BEGINFASE VAN DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: DE GEBOORTE VAN DE EERSTE ACTOREN EN INSTITUTIES (1949-1973)**

- 2.1 Van technische hulp naar financiële hulp;  
van ministers naar staatssecretaris naar minister
- 2.2 De eerste contouren van het institutionele landschap
- 2.3 Van ministeries naar ministerie met het eerste omveld
- 2.4 De geboorte van particuliere ontwikkelingsorganisaties en de medefinanciering

### **Hoofdstuk 3 DE UITKRISTALLISATIE VAN HET LANDSCHAP (1973-1995)**

- 3.1 De politieke context: van kabinetten en ministers
- 3.2 Het veranderende landschap rondom de bilaterale hulp
- 3.3 Nederland en internationale ontwikkelingsorganisaties: vooral steun, weinig kritiek
  - 3.3.1 Achter de Wereldbank en VN-organisaties met weinig visie
  - 3.3.2 Een supporter van de Europese hulp
- 3.4 Particuliere ontwikkelingsorganisaties en het Medefinancieringsstelsel
- 3.5 Een paar opmerkingen over instellingen aan de andere zijde: regeringen en civil society

### **Hoofdstuk 4 OP DE RAND VAN DE NIEUWE EEUW: MAJEURE VERANDERINGEN IN HET LANDSCHAP**

- 4.1 De politieke achtergrond: van Paarse kabinetten en budgetsteun
- 4.2 De veranderingen bij Buitenlandse Zaken
- 4.3 De multilaterale hulp: omvang en de opkomst van nieuwe fondsen
- 4.4 Grote versplintering en nieuwe subsidiestelsels in het particuliere landschap

Hoofdstuk 5 **VAN BEWOLKTE LUCHTEN EN VERRE EINDERS: HET NEDERLANDSE LANDSCHAP ROND ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF**

- 5.1 Eerste vergelijking: Motieven achter ontwikkelingssamenwerking en hun invloed op beleid en landschap
- 5.2 Tweede vergelijking: organisatorisch
- 5.3 Een derde vergelijking: hulp voor armoedebestrijding
- 5.4 Een vierde vergelijking: hulp via internationale organisaties
- 5.5 Een vijfde vergelijking: Hulp via Niet-Gouvernementele Organisaties
- 5.6 Conclusies

Hoofdstuk 6 **CONCLUSIES**

**Gebruikte literatuur**

***Lijst van tabellen***

- Tabel 1.1 De Nederlandse ontwikkelingshulp in vergelijkend cijfermatig perspectief (in miljoenen dollars)
- Tabel 3.1 Medefinancieringsprogramma en de totale Nederlandse ontwikkelingshulp
- Tabel 4.1 Belangrijkste multilaterale instellingen naar omvang van middelen
- Tabel 4.2 Overzicht van de 25 grootste mondiale fondsen
- Tabel 5.1 Organisatie van de ontwikkelingssamenwerking
- Tabel 5.2 Bijdragen aan internationale ontwikkelingsinstellingen van een aantal westerse donoren als aandeel van hun totale ontwikkelingshulp
- Tabel 5.3 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties in vergelijkend financieel perspectief
- Tabel 5.4 Medefinanciering van ngo's door Europese landen

***Lijst van grafieken***

- Grafiek 1.1 Nederlandse ontwikkelingshulp 1955-2007
- Grafiek 1.2 Aid at a Glance Chart Netherlands (2006-2007)
- Grafiek 1.3 Commitment to Development Index 2008

***Lijst van tekstboxen***

- 1.1 Nederlandse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking
- 4.1 Clare Short en Eveline Herfkens over de Europese hulp
- 4.2 Global Funds / Global Program Funds

### ***Lijst van figuren***

- 1 Het Nederlandse institutionele landschap van de ontwikkelingssamenwerking
- 2 De hulpketen/The Aid Chain: organisaties
- 3 De hulpketen/The Aid Chain: organisaties en doelen

### **Bijlagen**

- 1 Verklaring van Parijs
  - 2 Accra Agenda voor Actie
  - 3 Enige verdere tabellen
- Tabel B.1 Rangorde donoren naar omvang van officiële ontwikkelingshulp als percentage van BNP in 2007
- Tabel B.2 Multilaterale hulp van Nederland en enige andere donoren in 2003 en 2006 (in miljoenen dollars)
- Tabel B.3 Besteding van hulp in lage-inkomenslanden in 2007
- Tabel B.4 Hulp aan Sub-Sahara Afrika



## Lijst van gebruikte afkortingen

ADB	Asian Development Bank
AFDB	African Development Bank
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ/BUZA	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DCD	Development Co-operation Directorate (OESO)
DFID	Department for International Development
DG	Directoraat-Generaal
DGIS	Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking (van BZ)
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
EIB	Europese Investerings Bank
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organisation
FMO	Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IAC	Internationaal Agrarisch Centrum
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
IDA	International Development Association (Wereldbank groep)
IDB	Inter-American Development Bank
IFC	International Finance Corporation (Wereldbank groep)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISS	Institute for Social Studies
ITC	International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFS	Medefinancieringsstelsel
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (Wereldbank groep)
MOLS	Minist-Ontwikkelde Landen
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIMD	Netherlands Institute for Multi/Party Democracy
NIO	Nationale Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NOF	Nederlandse Overzeese Financieringsmaatschappij
NUFFIC	Netherlands Universities Foundation for International Cooperation

OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling Organisation for Economic Co-operation and Development
OXFAM NOVIB	Oxford against Famine/Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
RESCO	Resident Coordinator (van de UN)
SALIN	Strategic Alliances with International NGOs
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
TMF	Thematisch Medefinancierings Programma
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
VK	Verenigde Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VMF	Vakbond Medefinanciering Programma
VS	Verenigde Staten
WHO	World Health Organisation
WTO	World Trade Organisation
WOTRO	Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen en Ontwikkelingslanden



## **Samenvatting en conclusies**

1. Nederland heeft al jaren een goede naam als donorland. Dat komt doordat het zich al meer dan dertig jaar houdt aan de in 1970 internationaal afgesproken norm voor de hulpbijdrage (0,7 per van het bnp) en daar sinds 1995 0,1 per cent boven zit, maar ook omdat Nederland op vooruitstrevende wijze inspeelt op allerlei internationale ontwikkelingen op dit terrein, zoals actieve deelname in allerlei donorgroepen en het zich confirmeren aan internationale afspraken.
2. Die waardering van Nederland komt niet alleen tot uiting bij hulpontvangers, maar ook in pogingen om de houdingen van donoren op een meer objectieve manier vast te stellen, zoals de Development Friendliness Index van het Centre for Global Development en sommige evaluaties. Op die waardering valt overigens het een en ander af te dingen, bijvoorbeeld vanwege de gebruikte methodologie. Echter, ook Nederland houdt zich regelmatig niet aan de geest, principes en afspraken bijvoorbeeld van de Verklaring van Parijs.

## **De eerste decennia**

3. Zestig jaar geleden bij het begin van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking was het institutionele landschap beperkt tot wat van het koloniale bestuur overgebleven instituties. De Nederlandse ontwikkelingshulp bestond dan ook in die periode voor een groot deel uit 'wederopbouw hulp voor de Overzeese Rijksdelen' en multilaterale hulp, waarvoor Nederland in de eerste periode een uitgesproken voorkeur had met een accent op technische hulpverlening, het uitzenden van deskundigen.
4. Het institutionele landschap veranderde aanzienlijk vanaf de jaren zestig, allereerst omdat Nederland bilaterale financiële hulp ging geven, tevens omdat de eerste particuliere ontwikkelingsorganisaties vorm kregen. Op bilateraal niveau bemoeiden zich verschillende ministeries met de Nederlandse ontwikkelingshulp, in het bijzonder ook Economische Zaken en Landbouw, met een coördinerende rol voor Buitenlandse Zaken. Daaromheen werd een serie van instituties gebouwd om de ontwikkelingssamenwerking op verschillende niveaus te implementeren.<sup>1</sup> Tevens kwam de eerste financieringsregeling voor particuliere ontwikkelingsorganisaties van de grond.

## **Van 1973 tot 1995**

5. Vanaf 1973 kristalliseert zich het landschap verder uit. De rol van Buitenlandse Zaken wordt aanzienlijk versterkt, doordat het zeggenschap krijgt over het grootste deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Verschillende financieringsregelingen worden niet

alleen verruimd, maar ook preciezer vastgelegd. Ontwikkelingsdoelstellingen komen sterker voorop te staan.

6. Dit betekent ook dat verschillende institutionele actoren aan terrein verliezen. Dat geldt in het bijzonder de ministeries van Economische Zaken en Landbouw. Dat geldt tevens een regeling als de binding van de ontwikkelingshulp, omdat de Nederlandse hulp partieel ontbonden wordt, waardoor de regeling feitelijk en geleidelijk haar waarde voor het Nederlandse bedrijfsleven verliest.
7. Institutionele actoren in ontwikkelingslanden bestonden in de eerste veertig jaar van de ontwikkelingssamenwerking vooral uit regeringen en daaromheen georganiseerde instellingen en meer traditionele maatschappelijk actoren, zoals kerken en hun charitatieve instellingen.
8. Er zijn verschillende wijzen waarop overheidsinstellingen met donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties in deze periode omgaan. Er zijn hulpontvangers die donoren 'bespelen' en hen plannen en projecten voorleggen die aantrekkelijk zijn om te financieren (het Oost-Aziatische model). Ten tweede zijn er hulpontvangers die proberen zoveel mogelijk 'vrij besteedbare' hulp, zoals betalingsbalanshulp of programmahulp, te ontvangen (het Zuid-Aziatische model). Ten derde zijn er hulpontvangers die zich veelal (moeten) schikken naar de voorwaarden van donoren, bijvoorbeeld omdat zij de technische en inhoudelijke capaciteit ontberen om goed onderbouwde tegenvoorstellen te ontwikkelen (het Sub-Sahara Afrika model).<sup>2</sup>
9. Door toedoen van de dynamische directeur Robert McNamara (1968-1982) groeit de Wereldbank in de periode na 1970 uit tot de belangrijkste internationale ontwikkelingsorganisatie vanwege a. de middelen die tot haar beschikking staan, b. de coördinerende taken die ze heeft, c. de expertise en kennis waarover ze beschikt en de kennis die ze produceert.
10. Door de schulden crisis treedt ook het IMF, van oorsprong een monetaire instelling, steeds meer naar voren als een ontwikkelingsinstelling, in die zin dat zij steeds meer en over langere periodes bij ontwikkelingslanden met schuldproblemen betrokken is en als zodanig een zeer belangrijke institutionele actor wordt.
11. Tegenover de sterke opkomst van Wereldbank en IMF staat de verzwakking van VN-organisaties, deels door wanbeheer en gebrek aan effectiviteit, deels door Noord-Zuid-tegenstellingen in deze organisaties, deels doordat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een voorkeur geven aan organisaties waarin zij dominant zijn.
12. Particuliere ontwikkelingsorganisaties kennen een sterke groei, zowel in middelen als aantal. De Nederlandse overheid formaliseert de medefinanciering met vier particuliere organisaties door deze vast te leggen in een langer lopende regeling. Echter, ook ambassades maken gebruik van Niet-Gouvernementele Organisaties in ontwikkelingslanden bij de uitvoering van specifieke ontwikkelingsprogramma's.

## **Van 1995 tot nu**

13. Het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ondergaat een spectaculaire verandering vanaf het midden van de jaren negentig. Het aantal instituties en het aantal institutionele actoren neemt dramatisch toe. Er zijn forse verschuivingen in de verhoudingen tussen de verschillende actoren.
14. In de bilaterale ontwikkelingssamenwerking komt na de Herijking de eerste verantwoordelijkheid voor een groot deel van de middelen bij de ambassades in de hulpontvangende landen te liggen. Onder de ministers Herfkens en Van Ardenne wordt het aantal van deze landen ook sterk teruggebracht. Het betekent dat de regionale afdelingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken sterk aan invloed inboeten en dat de invloed van Economische Zaken geheel verdwenen is. Sectorale bureaus beschikken in een aantal gevallen nog wel over financiële middelen voor speciale programma's, wat overigens ook betekent dat na 2005 hun acties de principes van de Verklaring van Parijs nogal eens doorkruisen.
15. De Herijking van het buitenlands beleid zou hebben moeten betekenen dat er een geïntegreerder beleid zou moeten worden gevoerd. Wat betreft het beheer over de financiële middelen is dat niet gebeurd, omdat ministers voor Ontwikkelingssamenwerking wat dat betreft meestal een stevig hek om hun begrotingsmiddelen hebben geplaatst.
16. De Verklaring van Parijs van 2005 en het in september 2008 aangenomen Accra Plan voor Actie zouden in principe sturend moeten zijn voor de bilaterale en multilaterale hulp. Voor Nederland en een aantal andere donoren zijn zij dat in belangrijke mate ook. Dat wil niet zeggen, dat zelfs voor gelijkgezinde ('like-minded') donoren dat ook altijd het geval is, omdat ook politici uit deze donorlanden en speciale programma's van donoren de beoogde vraagsturing van de hulp nogal eens doorkruisen.
17. In de New Aid Architecture staan begrippen als 'ownership', 'coördinatie', 'harmonisatie' en 'alignment' centraal. Deze begrippen hebben vooral betekenis gekregen in Sub-Sahara Afrika en enkele andere lage-inkomenslanden. Dit omdat bij andere hulpontvangende landen het 'ownership' min of meer vanzelfsprekend was. Meest in het oog springend in die nieuwe architectuur zijn het sterk verminderen van projecthulp ten gunste van programmasteun en een enorm versterkte coördinatie onder donoren. Het betekent dat oude en nieuwe institutionele actoren zich moeten plaatsen in een sterk veranderd institutioneel landschap. Men zou die veranderingen in de internationale ontwikkelingssamenwerking in de laatste tien jaar kunnen aanduiden als een 'silent revolution'.

18. De Wereldbank heeft, mede door een verschuiving van haar beleid onder Wolfensohn, haar leidende positie als donororganisatie behouden, maar is vanwege verdergaande donorcoördinatie toch wat minder prominent aanwezig.
19. Het IMF dreigde haar leidende rol geheel te verspelen, doordat het zijn conditionaliteit maar moeizaam bleek te kunnen veranderen en mede doordat verscheidene landen, in het bijzonder in Latijns-Amerika, versneld hun schulden aflosten. Afgewacht moet worden of het IMF in de huidige financiële crisis in staat is iets van zijn verloren positie terug te veroveren.
20. Op het multilaterale vlak is de afgelopen tien jaar de opkomst te zien geweest van de Global Funds, internationale donorfondsen gericht op speciale onderwerpen, vooral in de gezondheidszorg. Deze speciale onderwerpen kunnen specifieke ziektes zijn, maar ook onderwerpen op het terrein van milieu en onderwijs. Deze fondsen zijn belangrijk vanwege de specifieke focus die ze hebben kunnen richten op deze onderwerpen en de middelen die ze daarvoor hebben kunnen mobiliseren. In de huidige praktijk van budgetsteun en sectorprogramma's kunnen zij evenzeer verstorend werken. Daarnaast hebben zij taken en werking van VN-organisaties verder uitgekleed.
21. VN-organisaties lijken zich het moeilijkst aan te kunnen passen aan de nieuwe Aid Architecture. Gedeeltelijk is dat te wijten aan het gecentraliseerde en hiërarchische management, maar deels zeker ook aan de donorlanden, die er in het verleden steeds meer toe over zijn gegaan om juist de speciale programma's van deze organisaties te financieren. Verschillende VN-organisaties zijn zo blijven steken in het uitvoeren van tientallen, honderden projectjes in vaak meer dan 130 landen. Wat voor de milieuorganisaties van de VN geldt,<sup>3</sup> geldt zeker ook voor de VN-organisaties die zich (ook) met ontwikkelingssamenwerking bezighouden.
22. De poging tot hervorming onder de noemers One UN en Delivering as One kan misschien bogen op enige mate van succes in enkele van de pilotlanden, maar de vraag is in hoeverre dat samenhangt met de dynamiek van individuele ResCo's. Feit is dat de lokale vertegenwoordigers ('resident representatives') van de VN niet graag hun sterren en strepen kwijtraken en dat de hoofdkwartieren van de verschillende VN-organisaties weinig ruimte geven voor daadwerkelijke verandering.
23. De Europese Commissie heeft na de zeer kritische evaluaties van de Europese hulp van de tweede helft van de jaren negentig serieus werk gemaakt van de hervorming van de Europese ontwikkelingssamenwerking. Dat heeft geleid tot de instelling van een apart hulpagentschap en tot de devolutie van taken naar de Europese delegaties in ontwikkelingslanden. Tevens maakt de Commissie meer en meer gebruik van nieuwe hulpvormen. De scherpe kritiek van ministers als Eveline Herfkens en Clare Short heeft zeker tot die organisatorische veranderingen bijgedragen. Het maakt dat de Europese

Unie een van de leidende donoren is geworden, eerst en vooral nog vanwege het volume aan hulp dat ze inbrengt.

24. De Europese Commissie heeft de laatste jaren ook serieus werk gemaakt van het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de drie c's (Triple c: coherentie, coördinatie en complementariteit) van het Verdrag van Maastricht door een beleidsdocument te produceren over beleidscoherentie en te werken aan een taakverdeling tussen Europese donoren.
25. Nederland is altijd een van de grootste contribuanten geweest van het multilaterale systeem. Dat drukt zich niet zozeer uit in het percentage van de begroting dat naar multilaterale organisaties gaat,<sup>4</sup> maar veeleer in de hoge vrijwillige bijdrages (bijvoorbeeld aan het UNDP). Deze hoge bijdrage zou hebben moeten leiden tot meer debat en een kritische inschatting van deze organisaties. Dat is niet het geval: al jaren is de multilaterale hulp het minst besproken deel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Door de jaren heen heeft Nederland zich weinig kritisch betoond, individuele oprispingen daargelaten, en een weinig systematisch beleid gevoerd op dit terrein. Bovendien is er nauwelijks verantwoording aan de Kamer afgelegd. De recente nota van minister Koenders over de multilaterale hulp doet aan deze conclusie weinig afbreuk.
26. Ook het landschap van particuliere ontwikkelingsorganisaties heeft in het laatste decennium spectaculaire veranderingen ondergaan. Dat betreft allereerst, zeker in Nederland, de enorme toename van initiatieven van individuele burgers of kleine groepen van burgers om projecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Deze 'particuliere initiatieven' hebben een enorme stimulans ondergaan van de globalisering, het reizen en de snelle communicatie. In Nederland zijn er vele duizenden (naar schatting ten minste 7.000) van dit soort initiatieven.
27. Een tweede element betreft de opkomst van een nieuwe groep van filantropen. Van oudsher hebben stichtingen als de Rockefeller, Kellogg en Ford Foundation, en niet te vergeten de Agha Khan Foundation, ook een rol gespeeld op het terrein van de particuliere ontwikkelingssamenwerking. Maar met zeer grote hoeveelheid middelen zijn daar de laatste jaren stichtingen bij gekomen zoals die van Bill en Melinda Gates, William en Flora Hewett, Gordon en Betty Moore, Susan en Warren Buffett en George Soros. In Nederland is er van oudsher de Bernhard van Leer Foundation en dat is nog steeds de grootste, mede omdat de filantropische nieuwkomers niet erg groot in getal en niet erg groot qua middelen zijn.
28. Tenslotte is er in de particuliere sector de opkomst van thematische organisaties, ontwikkelingsorganisaties die in ieder geval qua doelstelling zich zeggen te specialiseren op specifieke onderwerpen.<sup>5</sup> Dat betreft vooral organisaties die gericht zijn op bepaalde, specifieke doelgroepen, alsook op bepaalde ziektes.

29. De Nederlandse overheid heeft de opkomst van deze organisaties en de versplintering in dit landschap in de afgelopen jaren gestimuleerd door telkens weer nieuwe subsidiekanalen open te stellen voor specifieke thema's. Waar het nieuwe Medefinanciering Stelsel de weg leek te hebben open gesteld voor een zekere rationalisatie met één enkele regeling, daar is door de creatie daarna van weer nieuwe subsidiepotjes de versplintering opnieuw gevoed. Het allernieuwste kader probeert daaraan een halt toe te roepen door coalitievorming te stimuleren. Alleen al het feit dat 47 coalities voor een bedrag van € 3,8 miljard subsidie hebben gevraagd, geeft aan dat deze proliferatie moeilijk te beteugelen is.
30. In Nederland is er een discussie over Corporate Social Responsibility die zich bij tijd en wijle ook uitstrekt tot de ontwikkelingssamenwerking en problemen in en met ontwikkelingslanden. Die discussie betrof en betreft vooral ook de wijze waarop allerlei goederen geproduceerd werden. Op een enkel bedrijf na (zoals de Rabo Bank, TNT en de HEMA) heeft dat nog niet geleid tot een veelheid aan nieuwe actoren uit deze hoek binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Wel blijven in dit deel van het landschap de oude, op 'fair trade' gerichte organisaties zeer actief en passen bedrijven zich meer en meer aan vanuit de 'fair trade' campagnes geëiste normen.

### **Ter vergelijking**

31. Nederland heeft in vergelijking tot andere Europese landen een uiterst bont en breed geschakeerd institutioneel landschap van ontwikkelingsorganisaties en instellingen. Alleen al om die reden neemt Nederland op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking een bijzondere positie in.
32. In vergelijking met andere 'like-minded' donoren valt de Nederlandse ontwikkelingshulp niet bijzonder op. Ook de Nederlandse hulp wordt grotendeels ontbonden aangeboden, gaat voor het grootste deel naar lage-inkomens- en minst ontwikkelde landen. Verder is Nederland royaal in zijn multilaterale hulp. Het overgrote deel van de Nederlandse bilaterale hulp wordt gegeven in de vorm van budgetsteun en hulp aan sectorale programma's.
33. Dat Nederland wat betreft zijn bilaterale hulp vooroploopt<sup>6</sup> is echter een halve waarheid. Ook Nederland schendt nog regelmatig met in Den Haag ontwikkelde ideeën het principe van 'ownership' en de notie van armoedebestrijding is nog steeds weinig terug te vinden in het Nederlandse beleid.<sup>7</sup>
34. Qua organisatie van zijn ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland een bijzonder soort tussenpositie, die misschien nog het meest vergelijkbaar is met die van Denemarken. Nederland heeft geen apart ministerie, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het heeft ook geen aparte uitvoeringsorganisatie, zoals Noorwegen, Zweden,

Zwitserland, Canada en de Europese Commissie. Evenmin zien we dat andere ministeries, zoals een ministerie van Economische Zaken en Financiën (Frankrijk) of Financiën (België) of een hele serie ministeries (in de nieuwe lidstaten) een belangrijke rol spelen. In Nederland liggen beleid en uitvoering binnen één afdeling (DGIS) en bij de ambassades. Dat lijkt op de situatie in Denemarken, met dat grote verschil dat het personeelsbeleid in Denemarken er veel meer van uitgaat dat ontwikkelingssamenwerking een specialisatie is.

35. Evenals de andere Noord-Europese landen heeft Nederland een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In Nederland is dat een minister zonder portefeuille (zonder eigen departement en met een begroting die deel uitmaakt van de begroting van Buitenlandse Zaken). Het betekent in ieder geval dat deze minister deel uitmaakt van het Nederlandse kabinet en dus ook een inbreng kan hebben op terreinen die 'raken' aan de belangen van ontwikkelingslanden. Dit bevorderen van beleidscoherentie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking heeft onder alle vier de laatste ministers voor Ontwikkelingssamenwerking een hoge prioriteit gehad, veel hoger dan in andere Europese lidstaten.
36. Het landschap van de particuliere organisaties is in Nederland veel gevarieerder en veel groter qua omvang dan in andere Europese landen. De subsidieregelingen zijn ook veel ruimer. Dat leidt van de ene kant tot een hoge mate van professionaliteit bij de grotere organisaties, maar tevens tot een hoge mate van versnippering en veel amateurisme.





## **Voorwoord**

Deze publicatie is geschreven in het kader van een advies dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaat uitbrengen over ontwikkelingssamenwerking. Het probeert een overzicht te geven over veranderingen in het institutionele landschap binnen de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking in de afgelopen zestig jaar.

61 jaar geleden, op 20 januari 1949, maakte president Truman met het Point Four van zijn New Bold Program een begin met de moderne ontwikkelingssamenwerking. Er waren daarvoor wel wat losse hulpprogramma's en humanitaire hulpverlening, maar Point Four en wat daarop volgde was het eerste mondiale en algemene programma dat de oorzaken van onderontwikkeling wilde gaan bestrijden. Wat volgde op de redevoering was dat, aldus Vernon Ruttan, een weinig enthousiast State Department de taak kreeg om uit te zoeken wat de president precies in zijn hoofd had en nieuwe wetgeving, beleid en organisaties moest bedenken. Die tweeslachtigheid is misschien altijd wel een kernmerk gebleven van de Amerikaanse ontwikkelingssamenwerking.

Nederland daarentegen haakte snel en enthousiast in op het idee van Truman. In juli 1949 werd er een werkgroep ingesteld, in oktober kwam die met een rapport en in dezelfde maand op 3 oktober stelde de ministerraad het eerste hulpbedrag van anderhalf miljoen niet-converteerbare guldens aan de Verenigde Naties beschikbaar. Op de achtergrond daarvan speelde het idee mee dat Nederland aanzienlijke tropische kennis in huis had, deels terugkomend uit Indonesië. Nederland zou dan, zo was het idee, een belangrijker rol kunnen spelen binnen die internationale samenwerking dan gezien de omvang van ons land gerechtvaardigd was. Of die dubbele agenda door de jaren heen aanwezig is gebleven in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking laat ik aan het uiteindelijke oordeel van de lezer van dit rapport over. Duidelijk zal worden dat dat institutionele landschap in die zestig jaar enorm veranderd is en nog voortdurend in beweging is.

In het kader van dit rapport heb ik mijn gedachten getoetst bij een aantal diplomaten, stafleden, functionarissen van internationale organisaties, donorlanden en particuliere organisaties. Ik dank hen, opnieuw, voor de bereidwilligheid mij te woord te staan en zelfs naar mij te luisteren. Dit rapport is geschreven tijdens een deel van mijn sabbatical in kamers en bureaus op laptops en computers in Dakar en Saint Louis, in Dar es Salaam, Arusha, Mwanza en Zanzibar, en uiteindelijk afgemaakt in Nijmegen. Ik hoop dat de sporen van geurige kruiden en zoete vruchten erin terug te vinden zijn.

Paul Hoebink, Nijmegen/Den Haag, januari 2010



## Inleiding

Dit rapport beoogt een historische schets te geven van verschuivingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Zestig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betekent ook zestig jaar verandering in de institutionele context en in het organisatorische landschap. Om die veranderingen te beschrijven is het dan noodzakelijk om als achtergrond en invulling van de context ook het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de veranderingen daarin in korte en krachtige lijnen te beschrijven. Uitgangspunt hierbij is dat het organisatorische en institutionele landschap eerst en vooral bepaald wordt door de binnenlandse politiek van donoren. De determinanten voor veranderingen in beleid, in institutionele arrangementen en dus ook in het organisatorische landschap komen dus allereerst voort vanuit de activiteiten van regeringen, politici en individuele burgers in het donorland zelf, in dit geval in Nederland. Natuurlijk hebben internationale ontwikkelingen invloed op die activiteiten, op veranderingen in normen en waarden, in gedachtegoed, op regels en strategieën, maar het zijn uiteindelijk de acties van binnenlandse actoren die beleid, regels en het organisatorische landschap binnen het donorland bepalen.<sup>8</sup>

Het accent ligt in dit rapport meer op organisaties en hun ontwikkeling dan op de regels en normen die het gedrag van deze organisaties en de individuen daarin bepalen. In die zin wijkt het qua definiëring af van wat 'institutionele economen', die recentelijk ook de ontwikkelingshulp als onderzoeksterrein hebben ontdekt,<sup>9</sup> onder organisaties en instituties verstaan. Dat wil zeggen dat in dit rapport een minder scherp onderscheid gemaakt wordt tussen instituties en organisaties kant.<sup>10</sup>

Dit rapport probeert een historisch overzicht te bieden van het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar dat wil niet zeggen dat het op de stranden van de Noordzee of op de grens bij Essen of Beek stopt. Immers de hulpketen (de 'aid chain') strekt zich veel verder uit: een complexe verzameling van actoren is betrokken bij de verlening van ontwikkelingshulp. Die verzameling is vereenvoudigd weergegeven voor het Nederlandse landschap in figuur 1 en voor de internationale keten in figuur 2.

Het gaat daarbij om *bilaterale* hulp, het bilaterale kanaal, waar de (Nederlandse) hulp direct gegeven wordt aan de regering van het hulpontvangende land. Dat kan gaan in de vorm van de leverantie van goederen of kennis (via de uitzending van deskundigen of via het aanbieden van onderwijs hier). Dat kan gaan in de vorm van een bijdrage aan projecten (projecten) of aan bepaalde programma's (programmahulp). Die programmahulp kan weer bestaan uit het verzorgen van speciale essentiële importen (importsteun), voor bepaalde sectorale

programma's (Sector Wide Approaches) bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of het onderwijs (sectorsteun) of een directe bijdrage aan het budget van de hulpontvangende regering (Budget Support of Multi-donor Budget Support). Veel donoren hebben speciale organisaties in het leven geroepen om hun hulpstromen te regelen of hun programma's te implementeren (zie ook hoofdstuk 5).

De ontwikkelingshulp kan ook gaan via internationale organisaties, *multilaterale* hulp. Van oudsher betreft het hier hulp via een aantal gespecialiseerde VN-instellingen en een aantal Internationale Financiële Instellingen, zoals de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken.<sup>11</sup> Deze organisaties geven hun hulp in de vorm van technische hulp (zoals de meeste VN-organisaties) of in de vorm van leningen. Die leningen kunnen dan wederom gaan naar specifieke projecten of programmahulp zijn. Wat nieuwere internationale organisaties zijn de speciale fondsen die voor het aanpakken van een specifiek probleem zijn opgericht. Deze Global Funds richten zich, gedeeltelijk ook al langere tijd, op bijvoorbeeld landbouwonderzoek of bepaalde ziektes, maar ook op bijzondere milieuproblemen.

Het derde kanaal betreft de particuliere organisaties. Daar gaat het om organisaties die hun middelen in eerste instantie ophalen bij donateurs of bijvoorbeeld verkrijgen via loterijen en andere kansspelen. Bijna alle overheden in donorlanden en ook de Europese Commissie hebben daarnaast speciale budgetlijnen waarlangs zij deze particuliere organisaties kunnen ondersteunen. Dat kan gaan om steun aan concrete projecten, maar ook om een meerjarenprogramma met erbij behorende meerjaren subsidie van dergelijke organisaties. De particuliere organisaties kunnen die projecten of programma's zelf uitvoeren, kunnen dat laten doen door een internationale organisatie waarbij zij zijn aangesloten en waarheen zij hun middelen overhevelen, of kunnen organisaties in ontwikkelingslanden steunen ('partnerorganisaties') die bij hen om subsidie vragen en de projecten of programma's vervolgens uitvoeren.

Drie typen van organisaties vallen min of meer buiten het genoemde stramien van de drie kanalen. Dat betreft allereerst financiële instellingen gericht op ontwikkelingssamenwerking die leningen verstrekken aan of aandelen nemen in particuliere bedrijven of financiële instellingen in ontwikkelingslanden. Deze zijn veelal opgericht om particuliere investeringen vanuit het donorland in ontwikkelingslanden te stimuleren. Vanuit het beheer van de verschillende instrumenten die daarvoor ter beschikking zijn, hebben zij zich veelal verder ontwikkeld en zijn zij op wijder schaal investeringen in ontwikkelingslanden gaan bevorderen. In Nederland gaat het dan om het FMO, in Europa om de EIB.

Het tweede type betreft kennisinstellingen of onderzoeksprogramma's. Dat zijn in Nederland bijvoorbeeld een onderzoeksprogramma als WOTRO, een kennisinstelling als het KIT en een capaciteitsopbouworganisatie als onderdelen van het Nuffic. Tropische landbouw en gezondheidszorg in de tropen zijn de traditionele velden, van waaruit dit type organisaties is ontstaan.

Een aparte groep van ontwikkelingsorganisaties zijn tenslotte nog organisaties die mensen uitzenden, 'technische hulp' verlenen. Dat betreft eveneens overheidsorganisaties, semioverheidsorganisaties en particuliere organisaties. Soms gaat het daarbij om jonge vrijwilligers en betreft het meer het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>12</sup>

Een tweede manier waarlangs men ontwikkelingsorganisaties zou kunnen indelen is door te kijken naar wat voor type doelen zij ondersteunen (zie figuur 3). We onderscheiden daarbij twee soorten van doelen. Ten eerste Mondiale Publieke Goederen, ten tweede armoedebestrijding en economische en sociale vooruitgang, tegenwoordig veelal samengevat onder de noemer van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's). De tweede soort van doelstellingen is meestal aan te treffen in alle officiële beleidsdocumenten van Europese donorlanden en betreft het grootste deel van de hulpstroom. De organisaties die daarbij horen zijn de particuliere ontwikkelingsorganisaties, een groot deel van de internationale ontwikkelingsinstellingen en een groot deel van de bilaterale hulpinstellingen en – agentschappen.

Toch spelen ook mondiale publieke goederen al vanaf het begin van de moderne ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol. Dat betreft vanzelfsprekend het doel van 'veiligheid', al is datzelfde doel ook te vinden onder de 'aid rationale' van politiek-strategische motieven (zie hoofdstuk 5). Er zijn hier echter ook verscheidene andere publieke goederen te ontwaren, die door de globalisering en het ontstaan van steeds meer grensoverschrijdende problemen aan betekenis hebben gewonnen.

Het Australische bilaterale programma begon, in Indonesië in de jaren zestig, vanuit een angst dat veeziektes vanuit Nusa Tenggara (de buitenste eilanden van Indonesië) konden overwaaien naar het Australische continent. Het bestrijden van veeziektes was aldus doelstelling van de eerste projecten daar. Een aantal van de mondiale fondsen op het terrein van de gezondheidszorg kan onder deze noemer bekeken worden.

Na de vervuiling van de Zweedse kust door de Torey Canyon (1967) werd op de eerste grote milieuconferentie in Stockholm in 1972 al geconstateerd dat milieuproblemen in rijke landen

voortkwamen uit overvloed en in ontwikkelingslanden veelal uit armoede, te weten uit een gebrek aan middelen om ze te bestrijden. Een aantal internationale milieufondsen is in de loop van de tijd opgericht om ontwikkelingslanden bij te staan om aan internationale milieuverdragen te voldoen. Andere van dit soort publieke goederen betreffen het bestrijden van voedseltekorten, het beschikbaar stellen van kennis en veiligheid.

Het debat over de financiering van deze Global Public Goods is sterk aangezwengeld vanuit de Verenigde Staten, vanuit de Overseas Development Council en het Office of Development Studies van de UNDP.<sup>13</sup> De reden daarvoor was zeker ook dat men het Amerikaanse publiek en Amerikaanse politici erop wilde wijzen dat de neergang in de Amerikaanse hulp ook effecten kon hebben op een aantal mondiale problemen. Het debat trok ook aandacht in Groot-Brittannië, Zweden en Frankrijk, maar lijkt vervolgens – na Irak en Afghanistan – te zijn weggezaakt. Een aantal van de Global Funds, kunnen, zoals boven gesteld, gezien worden als een uitdrukking van de voorziening in mondiale publieke goederen.

Dit rapport is eerst en vooral gebaseerd op dertig jaar onderzoek naar en binnen ontwikkelingssamenwerking. Dat betrof onderzoek in verband met mijn dissertatie naar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, waaronder uitgebreid archiefonderzoek en veldonderzoek in twee landen. Het ging om opdrachtonderzoek voor zulke verschillende instellingen als het ministerie van Buitenlandse Zaken, verschillende andere bilaterale donoren, particuliere ontwikkelingsorganisaties, de Europese Commissie en de Club du Sahel, maar ook eigenstandig uitgevoerd onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen binnen de internationale samenwerking. Het was onderzoek in Azië en Latijns-Amerika, maar vooral in Afrika.

Deze ervaring is verder aangevuld met advieswerk bij de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking tot aan advieswerk voor ministers en particuliere ontwikkelingsorganisaties. Het betrof ook evaluatieonderzoek in allerlei gedaantes. Het betekent dat er op allerlei manieren in de keuken gekeken is en er af en toe ook ingrediënten zijn toegevoegd aan de gerechten.

Een deel van dit rapport steunt verder, zoals in het voorwoord al vermeld, op een serie interviews in januari en februari 2008 in Accra en Dar es Salaam en in februari 2009 in Dar es Salaam, maar ook op een aantal andere plaatsen in Tanzania, waar met allerlei verschillende donoren en hulpontvangers is gepraat.

Tenslotte is er voor dit onderzoek nog een serie beleidsdocumenten en jaarverslagen geraadpleegd. Dat betrof zowel bilaterale als multilaterale donoren, als ook jaarverslagen van particuliere organisaties in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Tevens zijn de

DAC-databestanden over de ontwikkelingssamenwerking opnieuw gebruikt en geanalyseerd. Het resultaat daarvan is onder andere in een serie tabellen terug te vinden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk wordt bekeken waar Nederland staat in de internationale ontwikkelingssamenwerking. Volgens sommigen is het de eerste donor qua inzet, qua volume in ieder geval is het de zesde donor.

In het tweede hoofdstuk wordt een schets gegeven van het ontstaan van het institutionele landschap in de eerste kwart eeuw van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Aangegeven wordt welke de eerste actoren waren die zich gingen bemoeien met de ontwikkelingshulp en welke eerste organisaties ontstonden.

In het derde hoofdstuk wordt bekeken hoe het Nederlandse ontwikkelingslandschap zich in de twee daaropvolgende decennia uitkristalliseerde. Hoe er een serie veranderingen plaatsvond, die het ministerie van Buitenlandse Zaken in het centrum van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking plaatsten.

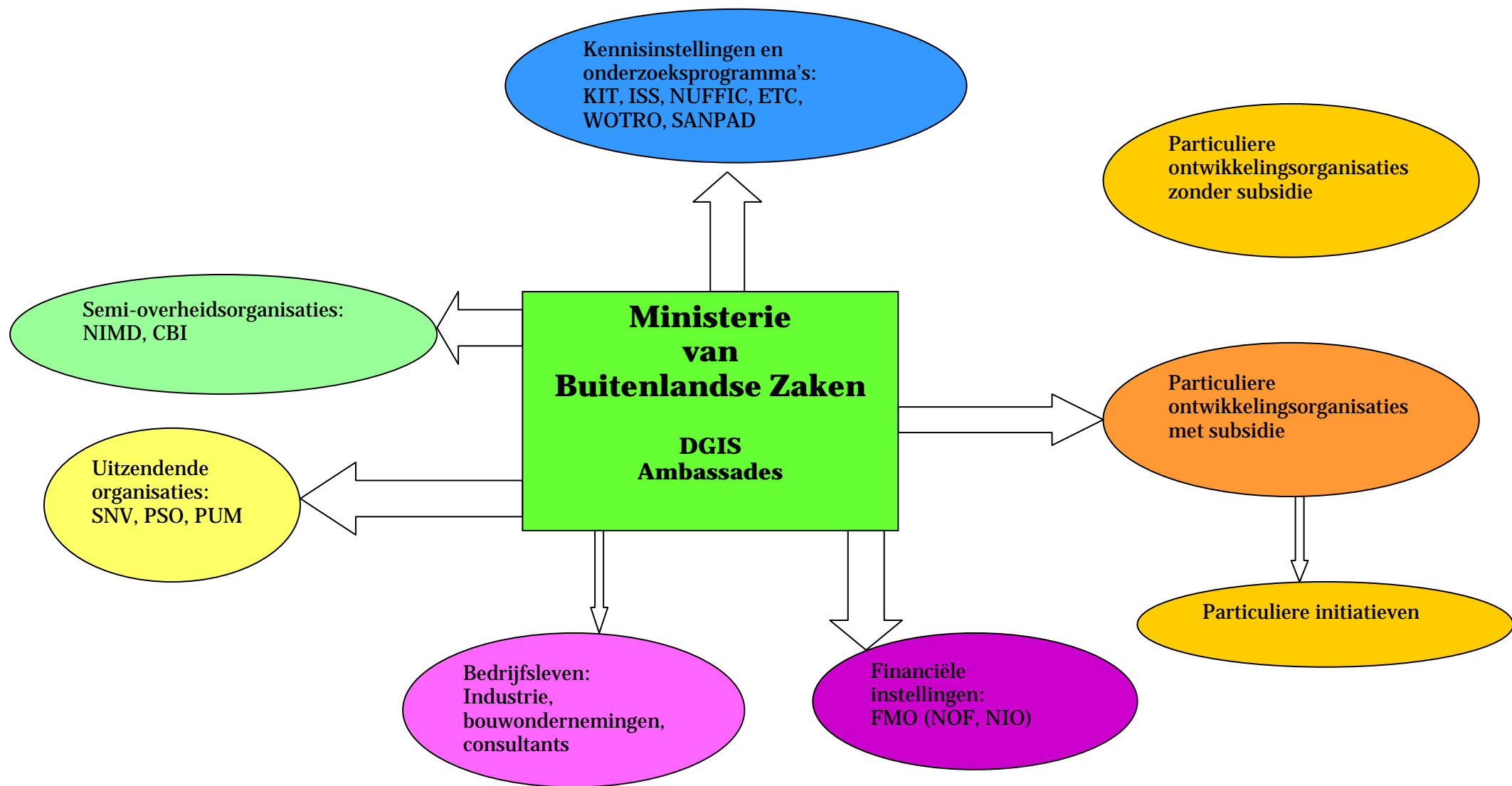
In hoofdstuk 4 volgt vervolgens een beschrijving van een aantal majeure veranderingen die plaats gevonden heeft sinds 1995, sinds herijking van het buitenlands beleid en tevens sinds de regeerperiode van minister Herfkens en de Verklaring van Parijs van 2005.

Tenslotte is het vijfde hoofdstuk gewijd aan een korte vergelijking van het Nederlandse landschap met dat van andere donoren.

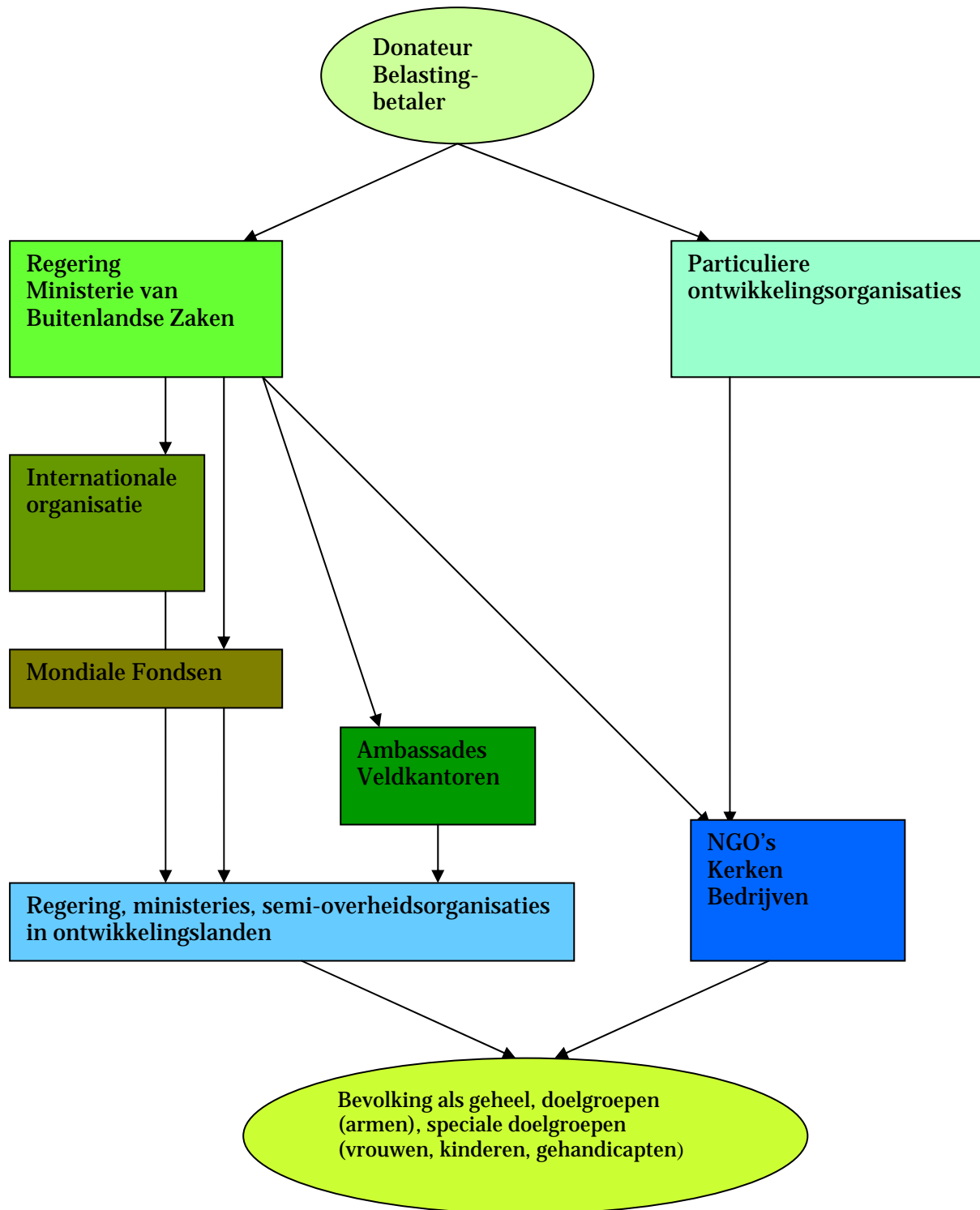




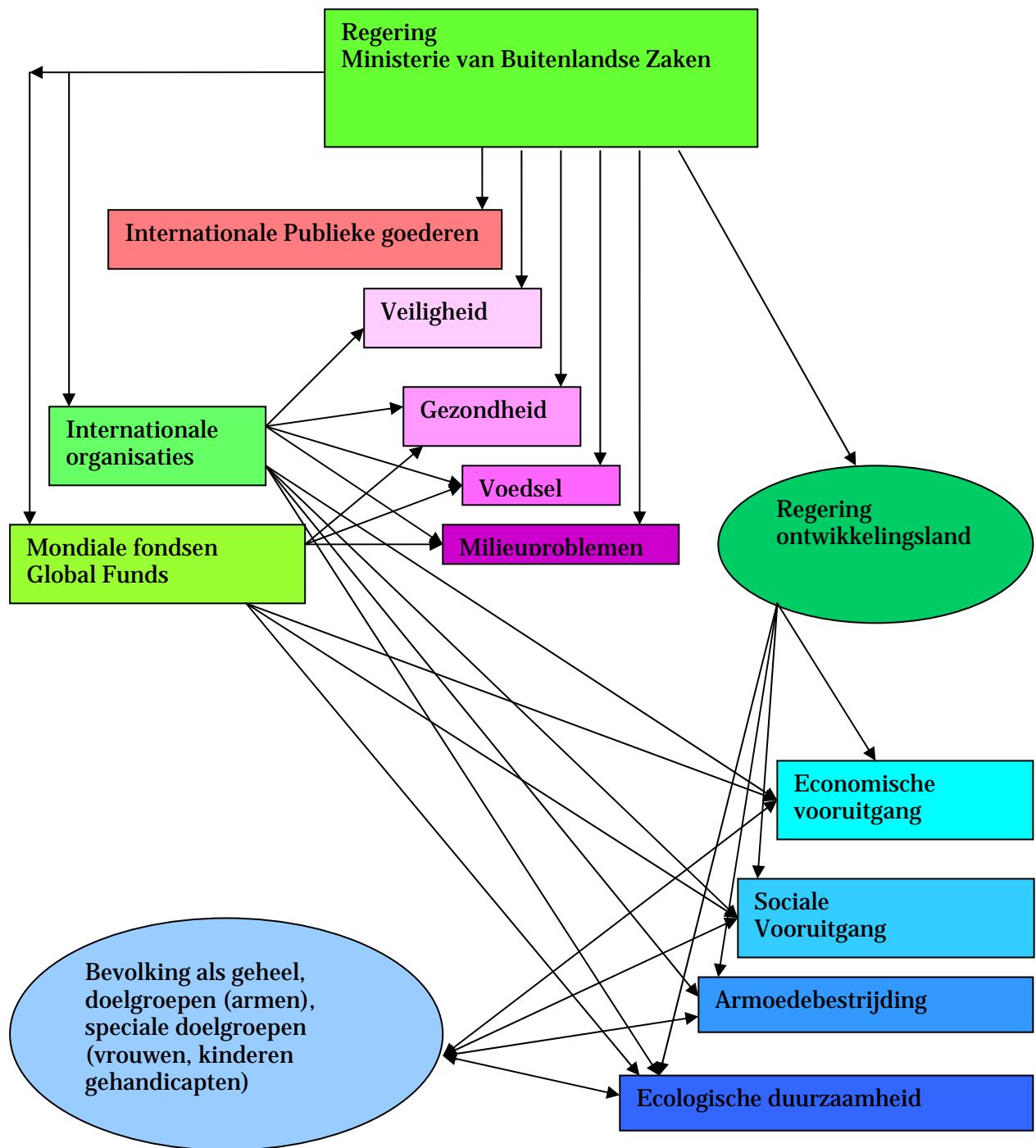
**Figuur 1: Het Nederlandse institutionele landschap van de ontwikkelingssamenwerking**



**Figuur 2: De hulpketen/The Aid Chain: organisaties**



**Figuur 3: De hulpketen/The Aid Chain: organisaties en doelen**





## **Hoofdstuk 1**

### **PLAATSBEPALING: NEDERLAND ALS EERSTE EN ZESDE DONOR**

De Luxemburgse premier Claude Juncker stelde ooit in een toespraak voor het Kaapverdiaanse parlement dat Luxemburg dan wel niet tot de G8 behoorde, maar in ieder geval wel tot de G-0,8. Als dat een eretitel is, dan komt Nederland deze inmiddels 35 jaar wel toe. In antwoord op de resolutie van de Verneigde Naties van september 1970, waarin de rijke landen werd gevraagd hun ontwikkelingshulp te verhogen tot 0,7 procent van hun bruto nationaal product (bnp), werd bij de kabinetsformatie van 1973 besloten om de Nederlandse hulp te verhogen tot 1,5 procent van het netto nationaal inkomen, hetgeen neerkwam op ruim 0,7 procent van het bnp.

In de jaren die volgden is geen enkele Nederlandse regering meer teruggekomen op dat besluit. Feitelijk steeg de Nederlandse hulp in de jaren tachtig zelfs naar gemiddeld 1,0 procent van het bnp. Bij de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995 in het eerste Paarse kabinet, stond vooral de hoogte van de ontwikkelingshulp ter discussie. Het zou eigenlijk geen herijking genoemd kunnen worden (zie hoofdstuk 4), omdat inhoudelijke wijzigingen van het buitenlandse en ontwikkelingsbeleid niet aan de orde waren. De Nederlandse hulp werd toen vastgelegd op 0,8 procent van het bnp, te weten 0,7 procent voor ontwikkelingssamenwerking en extra 0,1 procent voor hulp op het terrein van milieu in ontwikkelingslanden. Aan dat percentage is door de daaropvolgende regeringen niet meer getornd, al was er soms vanuit de rechterzijde van het politieke spectrum (VVD, <sup>14</sup> LPF) een wens om de hulp te verlagen tot 0,7 procent of lager, maar in de kabinetsformaties verdween dat meestal vlot van tafel.

Dat gezegd hebbend kunnen er bij het bovenstaande toch enige kanttekeningen gemaakt worden. Zo zijn er door de jaren heen wel degelijk bezuinigingen uitgevoerd. Dat betrof allereerst het schrappen van leningen aan ontwikkelingslanden door het kabinet-Lubbers-Kok.<sup>15</sup> In dezelfde periode betaalde Pronk ook mee aan een transportvliegtuig voor defensie en stegen de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers, betaald uit de ontwikkelingsbegroting, naar grote hoogte. Maar de grootste bezuinigingen kwamen na 2000. Zoals ook internationaal de hulp tussen 2003 en 2006 geïnfleteerd omhoogging vanwege de grote schuldkwijtscheldingsoperaties ten behoeve van Irak, Congo en Nigeria, zo werd ook de schuldkwijtschelding voor Nigeria feitelijk een forse bezuiniging op de ontwikkelingsbegroting, die volgens de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie tegen de regels onder andere van de OESO was.<sup>16</sup>

**Tabel 1.1 De Nederlandse ontwikkelingshulp in vergelijkend cijfermatig perspectief (in miljoenen dollars)**

	1970	1980	1990	2000	2005	2007	ODA/BNP (%)				
							1970	1990	2000	2007	
1. VS	3 153	7 138	11 394	9 955	27 935	21 787	0,29	0,20	0,10	0,16	21. VS
2. Duitsland	599	3 567	6 320	5 030	10 082	12 291	0,28	0,42	0,27	0,37	11. Duitsland
3. Frankrijk	735	2 889	7 163	4 105	10 026	9 884	0,63	0,60	0,32	0,38	10. Frankrijk
4. VK	482	1 854	2 638	4 501	10 772	9 849	0,32	0,27	0,32	0,36	14. Verenigd Koninkrijk
5. Japan	458	3 353	9 069	13 508	13 147	7 679	0,21		0,28	0,19	20. Japan
<b>6. Nederland</b>	<b>196</b>	<b>1 630</b>	<b>2 538</b>	<b>3 135</b>	<b>5 115</b>	<b>6 224</b>	<b>0,60</b>	<b>0,92</b>	<b>0,84</b>	<b>0,81</b>	<b>4. Nederland*</b>
8. Zweden*	117	962	2 007	1 799	3 362	4 339	0,32	0,31	0,80	0,93	2. Zweden
10. Italië*	147	683	3 395	1 376	5 091	3 971		0,91	0,13	0,17	19. Italië
11. Noorwegen*	37	486	1 205	1 264	2 786	3 728	0,38	1,17	0,76	0,95	1. Noorwegen
13. Denemarken*	59	481	1 171	1 664	2 109	2 562	0,37	0,94	1,06	0,81	4. Denemarken**
DAC Totaal	6 713	26 195	52 730	53 749	107 099	103 491					
								0,33	0,22	0,28	DAC Gemiddelde

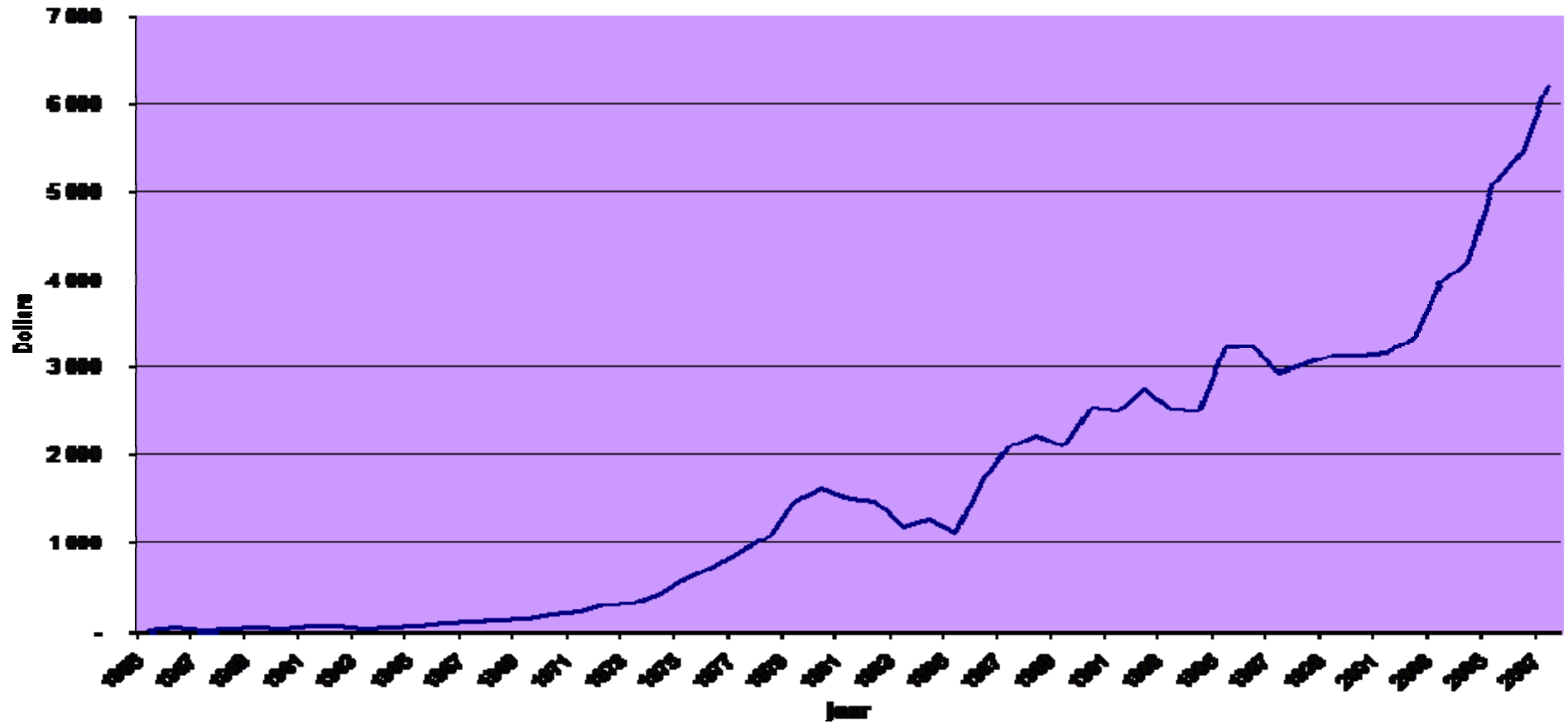
Bron: DAC (2008 en eerdere jaren)

\* Spanje is in 2007 in absolute volumes een grotere donor dan Zweden; Canada dan Italië en Noorwegen; Australië dan Denemarken. Het betreft hier de omvang in relatie tot de 22 donoren die aangesloten zijn bij het DAC.

\*\* Nederland en Denemarken moeten Luxemburg voor zich dulden. De VS staan samen met Griekenland op de laatste plaats (zie ook tabel in bijlage).

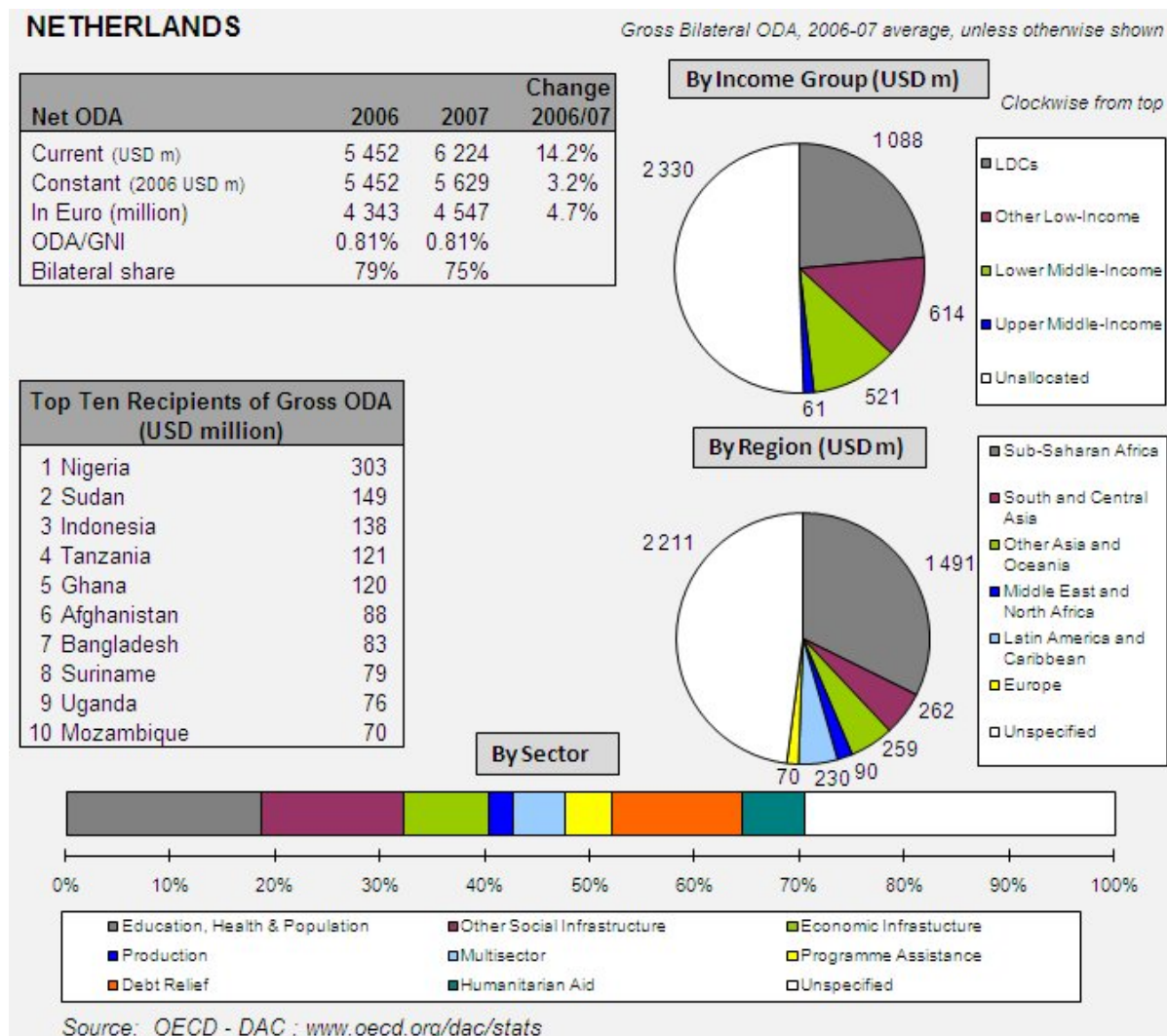
Grafiek 1.1

**Nederlandse Ontwikkelingshulp 1955-2007 (in miljoenen dollars)**



Bron: eigen berekeningen op basis van cijfers van het Development Assistance Committee (OECD), verschillende jaren.

**Grafiek 1.2 Aid at a Glance Chart Netherlands (2006-2007)**





### Grafiek 1.3 Commitment to Development Index 2008

Commitment to Development Index 2008									
Rank	Country	Aid	Trade	Investment	Migration	Environment	Security	Technology	Overall (Average)
1	Netherlands	11.4	5.9	6.1	4.9	7.2	6.1	5.1	6.7
2	Sweden	13.0	5.6	5.2	7.8	5.4	4.3	4.6	6.6
2	Norway	11.0	1.4	5.6	6.4	7.5	8.3	5.6	6.6
4	Denmark	11.3	5.5	4.8	5.5	6.5	6.7	5.2	6.5
5	Ireland	9.2	5.4	2.8	7.7	7.9	5.9	3.4	6.0
6	United Kingdom	6.2	5.6	6.3	3.1	7.5	6.0	4.4	5.6
7	New Zealand	3.2	7.1	3.9	6.1	6.8	7.7	3.8	5.5
7	Finland	5.1	5.7	4.9	3.2	8.2	6.2	5.3	5.5
7	Australia	3.1	6.9	6.1	4.0	5.6	7.5	5.2	5.5
7	Austria	2.7	5.5	3.0	11.6	6.2	4.2	5.0	5.5
11	Canada	3.8	6.5	6.3	5.5	4.7	5.4	5.9	5.4
12	Spain	3.3	5.6	5.3	7.3	4.3	3.3	6.6	5.1
12	Germany	2.9	5.5	6.3	6.2	6.4	4.0	4.3	5.1
14	Belgium	5.1	5.5	5.2	3.6	6.9	3.7	4.5	4.9
14	Portugal	2.6	5.6	5.0	3.9	5.8	6.2	4.9	4.9
16	France	4.0	5.6	5.0	3.0	6.6	2.9	6.2	4.7
17	United States	1.9	6.8	5.3	6.0	2.5	3.6	5.0	4.5
18	Switzerland	4.5	1.0	4.8	6.6	4.6	3.6	4.8	4.3
19	Greece	2.3	5.5	4.4	2.3	6.3	5.7	3.1	4.2
20	Italy	1.5	5.7	4.8	2.7	4.7	4.9	4.0	4.1
21	Japan	1.4	2.0	4.2	1.8	3.6	2.0	6.0	3.0
22	South Korea	0.6	0.0	4.6	0.9	2.3	1.7	6.8	2.4

Bron: Centre for Global Development: [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/)

Kijkend naar andere parameters, dan kan de Nederlandse ontwikkelingshulp weer wel ruimhartig genoemd worden. Zo is na de partiële ontbinding van de Nederlandse hulp begin jaren tachtig (zie verderop), de Nederlandse hulp voor een belangrijk deel ontbonden.<sup>17</sup> De Nederlandse hulp bestaat verder sinds de jaren negentig bijna geheel uit giften. Verder ging in 2007 21,4 procent van de hulp via niet-gouvernementele organisaties en werd eenderde van de hulp besteed in de sociale sectoren.<sup>18</sup> Tenminste 40 procent van de Nederlandse hulp gaat naar lage-inkomenslanden en tenminste 30 procent naar de minst ontwikkelde landen, maar omdat de cijfers niet eenduidig zijn, is het waarschijnlijk aanzienlijk meer.

Ook op andere fronten wordt Nederland geprezen. Zo stond Nederland direct al in 2003 eerste in de zogenaamde Development Friendliness Index, later de Commitment to Development Index, samengesteld door het Centre for Global Development uit Washington. In de daaropvolgende twee jaar moest Nederland het met een zilveren medaille doen, maar vanaf 2006 was het iedere keer weer goud.<sup>19</sup> In de opnieuw bijgestelde en herberekende index van 2009 verliest Nederland deze gouden medaille overigens weer en zakt het naar plaats 3.

Bij de index kan echter een aantal kanttekeningen gemaakt.<sup>20</sup> Dat geldt data over de hulp, in het bijzonder die over binding, maar het meest nog de ranking en puntentoekenning wat betreft handel en investeringen. Zo worden punten toegekend wanneer er lage invoertarieven zijn, maar wordt er niet gekeken naar tarief-escalatie. Subsidie aan boeren wordt negatief gewaardeerd en alle lidstaten van de EU krijgen gelijke punten toebedeeld op het terrein van handel, ondanks het feit dat zij bij handelsonderhandelingen en op een aantal handelsdossiers heel verschillende standpunten innemen.

Het meest verwarrend is de index echter op het punt van investeringen, want wat zegt het over de 'betrokkenheid bij ontwikkeling' als een land veel investeringen in het buitenland heeft en daarvoor, en voor investeringen in ontwikkelingslanden in het bijzonder, allerlei instrumentarium ontwikkeld heeft? Dat zegt misschien iets over de internationalisering van de economie van het betreffende land, maar weinig over die 'betrokkenheid'. Ook met belastingmaatregelen kunnen punten verdiend worden, zonder dat er gekeken wordt of daardoor misschien wel 'tax heavens' gecreëerd worden. Tenslotte wordt er niet gelet op zaken als ondertekening en naleving van de 'bribery convention' of pogingen om milieu- en arbeidsstandaarden te handhaven.

Deze kritiek neemt waarschijnlijk niet weg dat Nederland ook in een sterk verbeterde en meer realistische index op een van de bovenste plaatsen zal uitkomen. Dit gezien de kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp en de inzet op allerlei 'coherentie dossiers' sinds het Verdrag van Maastricht door de laatste vier ministers voor Ontwikkelingssamenwerking.

## Tekstbox 1.1

<b>Nederlandse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking</b>		
<b><i>Minister</i></b>	<b><i>Kabinet</i></b>	<b><i>Periode</i></b>
I. Diepenhorst*	Marijnen	1.4.1964 tot 14.4.1965
Th. Bot (KVP)	Cals	14.4.1965 tot 22.11.1966
Th. Bot (KVP)	Zijlstra	22.11.1966 tot 05.04.1967
B.J. Udink (CHU)	De Jong	05.04.1967 tot 06.07.1971
C. Boertien (ARP)	Biesheuvel	06.07.1971 tot 11.05.1973
J. Pronk (PvdA)	Den Uyl	11.05.1973 tot 19.12.1977
J. de Koning (CDA/ARP)	Van Agt I	19.12.1977 tot 11.09.1981
C. van Dijk (CDA/CHU)	Van Agt II	11.09.1981 tot 04.11.1982
E.M. Schoo (VVD)	Lubbers I	04.11.1982 tot 14.07.1986
P. Bukman (CDA/AR)	Lubbers II	14.07.1986 tot 07.11.1989
J. Pronk (PvdA)	Lubbers III	07.11.1989 tot 19.08.1994
J. Pronk (PvdA)	Kok I	19.08.1994 tot 03.08.1998
E. Herfkens (PvdA)	Kok II	03.08.1998 tot 22.07.2002
A. van Ardenne* (CDA)	Balkenende I	22.07.2002 tot 27.05.2003
A. van Ardenne (CDA)	Balkenende II	27.05.2003 tot 07.07.2006
A. van Ardenne (CDA)	Balkenende III	07.07.2006 tot 22.02.2007
B. Koenders (PvdA)	Balkende IV	22.02.2007

\*Staatssecretaris



## **Hoofdstuk 2**

### **DE BEGINFASE VAN DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: DE GEBOORTE VAN DE EERSTE ACTOREN EN INSTITUTIES (1949-1973)**

De periode 1945-1965, de schemerzone tussen koloniaal beleid en het formuleren van een nieuw ontwikkelingsbeleid, behandel ik hier slechts kort, omdat het in de hulpverlening, toen nog slechts om kleine bedragen en een klein programma ging. Het is wel de periode waarin het institutionele landschap zijn eerste contouren kreeg, de eerste instituties werden gevormd. Dat betrof organisaties en dat betrof de eerste vormgeving van het hulpprogramma.

#### **2.1 Van technische hulp naar financiële hulp; van ministers naar staatssecretaris naar minister<sup>21</sup>**

De inaugurele rede van Truman in januari 1949, waarin hij in zijn vierde punt van zijn Bold New Program opriep om aan 'onderontwikkelde landen' hulp te gaan geven, wordt over het algemeen gezien als het beginpunt van de moderne ontwikkelingssamenwerking. In Nederland reageerde men zeer snel op Trumans *Point Four*. Al in juli 1949 was er een interdepartementale werkgroep opgericht, die de Nederlandse bijdrage aan deze plannen moest bestuderen en die vanuit het ministerie van Overzeese Gebiedsdelen werd gecoördineerd. Op 3 oktober besloot de ministerraad een eerste bijdrage van anderhalf miljoen gulden<sup>22</sup> te geven aan het technische hulpprogramma van de Verenigde Naties. Een jaar later verscheen de eerste nota. Nederland was zo snel, omdat er nieuw emplooi gezocht werd voor de tropische deskundigheid die men in Indië had opgebouwd en zag hier kansen om deze mensen uit te zenden via internationale organisaties. De nadruk bij Nederland, zoals ook internationaal, lag op technische hulp, hulp in de vorm van de overdracht van kennis, door het uitzenden van deskundigen. Deze uitzending wordt gecoördineerd vanuit Buitenlandse Zaken. De financiële hulp gaat in deze periode voor een groot deel naar het Welvaartsfonds Suriname en naar Nieuw-Guinea.

In 1956 verschijnt onder verantwoordelijkheid van de twee ministers van Buitenlandse Zaken, Luns en Beyen, de tweede nota over ontwikkelingssamenwerking. In juli 1955 had koningin Juliana in de Pieterskerk in Leiden in een redevoering, die veel indruk had gemaakt, het opvoeren van de ontwikkelingshulp bepleit. In 1956 was onder leiding van pater Jelsma bovendien de Novib opgericht om uitdrukking te geven aan de verontrusting over het achterblijven van Nederland op het terrein van de hulpverlening. In de nota van 1956 werd aangegeven dat Nederland 'steeds de voorkeur gegeven (heeft) aan een multilaterale benadering'. En dat wordt herbevestigd tot begin jaren zestig.

In 1960 en 1964 was er van werkgeverszijde (VNO en NCW) forse druk gekomen om meer bilaterale hulp te gaan geven. Gesteld werd dat het Nederlandse bedrijfsleven exportorders misliep, omdat Nederland anders dan andere West-Europese landen geen bilaterale hulp gaf. In 1965 was de staatssecretaris op Buitenlandse Zaken, bij de formatie van het kabinet-Cals, ingeruild voor een 'Minister zonder Portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden'; een post die bezet werd door de KVP'er Bot, die ook in het interim-kabinet-Zijlstra (november 1966-april 1967) zou blijven zitten. Door deze benoeming kwam het zwaartepunt van de ontwikkelingssamenwerking bij Buitenlandse Zaken te liggen, dat een coördinerende rol kreeg, maar Economische Zaken, en in mindere mate Landbouw en Visserij, waren zeer belangrijk. Economische Zaken handelde nog steeds een groot deel van de hulp, de financiële hulp, af. Landbouw was, met de daaraan gerelateerde landbouwdiensten, tot ver in de jaren tachtig uitermate actief bij het aanzwengelen van allerlei landbouwprojecten en leveranties van vee en apparatuur. In 1966 kwam Bot met zijn nota, de eerste grote nota over het ontwikkelingsbeleid en tegelijkertijd een soort verzameling van de ideeën uit de interne stukken. Aan de voor- en nadelen, de weerstanden bij vorige regeringen tegen bilaterale hulp werd geen enkele aandacht meer besteed. Het Nederlandse eigenbelang had, via de invoering en snelle uitbreiding van gebonden financiële hulp, in eerste instantie gewonnen.

Dit kan gezien worden als *het eerste keerpunt* in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: de werkgeversorganisaties hebben op nagenoeg alle door hen ingebrachte punten hun zin gekregen: de bilaterale hulp werd aanzienlijk verhoogd (van 4,5 miljoen gulden in 1965 naar 328 miljoen in 1972; in 1968 was de bilaterale hulp groter dan de multilaterale); tevens waren de door hen gevraagde projectvormen in het hulpprogramma opgenomen.

De opvolger van Bot werd, in het kabinet-De Jong, Udink, een CHU'er en directeur van de Centrale Kamer voor Handelsbevordering, een 'geroutineerde en gerespecteerde verdediger van exportbelangen', aldus de latere premier Den Uyl. Hij richtte zich vooral op een concentratiebeleid, een eerste poging om het aantal hulpontvangende landen te beperken. In het kabinet-Biesheuvel, dat in 1971 aantrad, werd Udink gepromoveerd naar een 'zwaardere' ministerspost, die van Volkshuisvesting. Boertien, een voormalig bedrijfsjurist van Philips, bezette Ontwikkelingssamenwerking te kort om indruk achter te laten.

## **2.2 De eerste contouren van het institutionele landschap**

Op papier zijn Nederlandse regeringen altijd grote voorstanders geweest van het geven van ontwikkelingshulp via internationale organisaties. Al in de tweede regeringsnota over ontwikkelingssamenwerking uit 1956 heette het dat bij hulp via internationale organisaties 'politieke en economische belangen in engere zin' een geringere rol speelden, dat er 'een

grotere garantie voor deskundigheid en beter gevoel voor prioriteiten' te vinden zou zijn. Maar ook meende men: 'bij multilaterale benadering zijn onze deelneming en invloed beter verzekerd'.<sup>23</sup> Als Nederland bilateraal (direct van Nederland aan een ontwikkelingsland) hulp zou verschaffen zou het een kleine donor zijn, in multilateraal verband telde de Nederlandse bijdrage zwaarder, was de redenering. Bovendien zou Nederland, zo dacht men, met zijn voorsprong op het terrein van tropische kennis meer dan gemiddeld opdrachten in het kader van deze hulpverlening kunnen binnenhalen.

Tot 1963 ging, als men de hulp aan de koloniën (Suriname, Nederlandse Antillen en Nieuw Guinea) niet meerekent, alle hulp via internationale organisaties en consortia. Als de hulp aan Nieuw-Guinea wegvalt bestaat de helft van de begroting uit multilaterale hulp. Nadat het Nederlandse bedrijfsleven en Economische Zaken hun zin gekregen hebben en Nederland vanaf 1965 ook bilateraal hulp gaat geven, neemt het multilaterale deel snel af en is het eind jaren zestig nog maar een kwart van de hulpbegroting. In de jaren zeventig en tachtig komt daar weinig verandering in en ligt het aandeel van de multilaterale hulp tussen de 20 en de 25 procent van de officiële ontwikkelingshulp en rond een vijfde tot een kwart van de hulpbegroting. Qua aandeel van het bnp gaat er tussen de 0,2 en 0,25 percent naar internationale organisaties, waarmee men achter de Scandinavische landen op een vierde plaats komt.

Met het instellen van de bilaterale hulp komt er ook een tweede verandering. Dat betreft de verschuiving van technische hulp naar financiële hulp. Waar het accent tot midden jaren zestig nog op de technische hulp lag verschuift dat voor een groot deel naar de financiële hulp in de tweede helft van de jaren zestig en in de jaren zeventig. Bij de technische hulp ging het langzamerhand om een groeiend aantal projecten, vooral in de landbouw (waar, zoals boven al aangeduid, het ministerie van Landbouw en Visserij intensief bij betrokken was) en de gezondheidszorg. De financiële hulp werd, zoals gesteld afgehandeld door Economische Zaken, dat ook het bestedingsoverleg met de hulpontvangende landen voerde, via, in de eerste evaluatie van de Werkgroep Jansen uit 1968 sterk bekritiseerd, 'shopping lists'. Deze hulp was gebonden aan besteding bij het Nederlandse bedrijfsleven.

### **2.3 Van ministeries naar ministerie met het eerste omveld**

In deze eerste periode zijn er nog verschillende ministeries bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betrokken. Dat gold voor de allereerste periode natuurlijk Buitenlandse Zaken en het ministerie van Overzeese Gebiedsdelen, in de jaren zestig waren dat toch vooral Landbouw en Economische Zaken, en in mindere mate Onderwijs, Sociale Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Verschillende van deze ministeries waren vertegenwoordigd in de Interdepartementale Commissie

Ontwikkelingssamenwerking, waarin bestedingen van de hulp en hulpbeleid werden bediscussieerd en goedgekeurd. Economische Zaken en Landbouw stonden in die commissie vooral voor Nederlandse exportbelangen, wat nogal eens tot botsingen met Buitenlandse Zaken leidde.<sup>24</sup>

Binnen Buitenlandse Zaken was de Directie Technische Hulp verantwoordelijk voor de ontwikkelingssamenwerking, onder leiding van Jan Meijer, die later de eerste, machtige en invloedrijke Directeur-generaal Internationale Samenwerking zou worden.

Rondom die ministeries ontwikkelde zich met eerste stappen in de jaren vijftig, maar vooral in de jaren zestig een institutioneel omveld, dat vooral de uitvoering van de hulp vormgaf. Dat betrof allereerst een aantal instituties, dat hulpprojecten uitvoerde en begeleidde door deskundigen uit te zenden en toezicht te houden op de implementatie. Het ging daarbij om terreinen waarop Nederland in de eerste jaren zeer actief was, zoals de gezondheidszorg (KIT), de landbouw (met een aantal technische tot het ministerie van Landbouw behorende instituten, begeleid door een speciale afdeling op het ministerie, en het IAC) en het onderwijs (ISS, Nuffic, maar ook instituten waar training worden uitgevoerd zoals de Wereldomroep en het ITC).

Daarnaast ontstond een aantal instituties dat de financiële hulp 'doorsluisde' of investeringen mogelijk moest maken of bevorderen. Dat betrof de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), die vooral een betalingsinstantie was aan Nederlandse bedrijven voor geleverde goederen en diensten. Het was ook de Nederlandse Overzeese Financieringsmaatschappij (NOF), voorganger van de latere Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), eerst bedoeld om bedrijven die in Indonesië waren genationaliseerd nieuwe kansen te bieden, later ook om zogenaamde drempelprojecten te financieren.

Rondom deze tweede groep van instituties bevond zich een kleine groep van bedrijven, bijna allemaal vertegenwoordigd in de Commissie Ontwikkelingslanden van de werkgeversorganisaties, die het overgrote deel van de orders onder de Nederlandse hulp voor hun rekening namen. Het betrof bedrijven als Philips (apparatuur voor ziekenhuizen, goederen voor Philips-fabrieken in ontwikkelingslanden), Fokker (vliegtuigen), VMF Stork (melk- en suikerfabrieken), IHC Kinderdijk (baggerschuiten), DAF (vrachtwagens), als ook ingenieursbureaus met name onder de koepel NEDECO.



## **2.4 De geboorte van particuliere ontwikkelingsorganisaties en de medefinanciering**

De jaren vijftig liet ook de geboorte zien van de eerste particuliere ontwikkelingsorganisaties. Dat betrof allereerst Novib (1956), maar voortkomend uit missie en zending ook een aantal katholieke en protestants-christelijke organisaties, zoals CMC/Cebemo en ICCO. Vanuit deze organisaties ging er een sterke druk uit op de regering, niet alleen om de hulp in haar algemeenheid flink te verhogen, maar ook om een bijdrage te leveren aan het werk van deze organisaties. Dat leidde ertoe dat in december 1964 de Nederlandse overheid voor het eerst middelen beschikbaar stelde aan niet-commerciële particuliere organisaties ter financiering van ontwikkelingsactiviteiten in ontwikkelingslanden. Het zogenaamde medefinancieringsprogramma (MFP) was daarmee geboren en twee jaar later al was de Nederlandse ontwikkelingshulp, volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken, 'ondenkbaar' zonder dat MFP. In 1968 volgde een stroomlijning van het programma door de medefinanciering te laten verlopen via drie organisaties: katholiek, protestant en algemeen (ICCO, CMC/Cebemo en Novib). Tien jaar later, in 1978, werd ook nog een humanistische organisatie (HIVOS) toegelaten.<sup>25</sup> Deze 'Bende van Vier' zou tot aan het begin van deze eeuw de middelen uit het MFP verdelen, vanaf de jaren tachtig volgens door de organisaties zelf vastgestelde verdeelsleutels.

Het bedrag dat voor het MFP beschikbaar werd gesteld, groeide aanzienlijk sneller dan het aantal deelnemende organisaties: van 5 miljoen gulden in 1965 liep dat bedrag op tot 29 miljoen in 1970. Subsidie geschiedde in deze periode vooral op projectbasis, waarbij ieder project door het ministerie werd bekeken en ook door de ambassade in het hulppontvangende land.

In de eerste vijftien jaar van zijn bestaan werd het MFP dan ook vooral gekenmerkt door ten eerste een vrijwel unanieme en constant positieve houding vanuit de Nederlandse politiek. De christen-democratische partijen en ook de PvdA en de VVD konden zich klaarblijkelijk goed herkennen in het programma. Het programma werd ten tweede gekenmerkt door een strijd om meer vrijheid voor de organisaties, vrijheid om hun middelen te kunnen besteden, zoals zij dat wensten. Wat betreft het laatste werd er vooral gehamerd op de slopende goedkeuringsprocedure binnen het ministerie waar alle door de medefinancieringsorganisaties ingediende projectvoorstellen werden beoordeeld. In 1972 werd dit enigszins verlicht doordat een eenvoudiger procedure werd afgesproken voor projecten beneden de 50.000 gulden.



## Hoofdstuk 3

### DE UITKRISTALLISATIE VAN HET LANDSCHAP (1973-1995)

Waren de eerste contouren en vormen van het institutionele landschap vastgelegd in de aanlooperperiode tot 1973, daar kregen ze vastere vormen in de daaropvolgende twee decennia. Na een kort overzicht van de politieke en menigmaal roerige geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zullen we dat landschap opnieuw in ogenschouwen nemen, want al direct in 1973 was er een grote verandering die de uitkristallisatie van het landschap zeer zou bepalen.

#### 3.1 De politieke context: van kabinetten en ministers

Na een lange formatie kwam in 1973 het kabinet-Den Uyl aan het bewind. Jan Pronk, leerling van Tinbergen, werd als vertegenwoordiger van Nieuw Links de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Nog voor hij op zijn ministerszetel zat had Pronk zijn eerste overwinning al binnen: hij kreeg alleen de verantwoordelijkheid over het consortia- en hulp-groepenbeleid en over de financiële hulp, die van de begroting van Economische Zaken naar die van Ontwikkelingssamenwerking verhuisde. In de Nota *Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking* zet Pronk voor het eerst de nieuwe doelstellingen en vormgeving voor en van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid uiteen. Een centraal begrip in deze nota is 'self-reliance', de vooral door president Nyerere van Tanzania naar voren gebrachte term, die duidt op het vertrouwen op eigen kracht. In deze nota wordt hij vooral gebruikt als het streven naar 'economische, politieke en sociale verzelfstandiging' en dat zowel op macroniveau, het niveau van de nationale staat, als op microniveau, 'de sociale, economische en politieke mondigheid van (vooral) de armste groepen'. De ontwikkelingshulp moet daartoe 'zoveel en zo direct mogelijk voor de armsten' zijn, de kleine boeren, de voor zelfvoorziening producerende boeren, de dagloners, de stedelijke armen.

Dit is eigenlijk een *tweede keerpunt* binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, omdat 'nu eindelijk het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zeer expliciet wordt geformuleerd'. De internationale donorgemeenschap had al eerder, bij monde ook van Wereldbank-president McNamara in 1973 in Nairobi, de interne ongelijkheid in ontwikkelingslanden als bron van spanning ontdekt en haar beleid daarop bijgesteld onder de noemer 'Redistribution with growth', groei moest gepaard gaan met herverdeling. Dat vond zijn weerslag in deze nota. Een radicale breuk met het verleden is deze nota echter geenszins, zo werd ook toen gesteld, omdat daarvoor de nadruk op de kwantiteit te groot was en die op de kwaliteit, ondanks de ondertitel van de nota, te gering. Wat ontbrak was een evaluatie van de hulpverlening zoals die tot dan toe

had plaatsgehad, en 'een vertaling in praktische beleidsvoorstellen van de globale doelstellingen'.

### 1.1

In 1977 won de PvdA de verkiezingen, maar kwam er een kabinet van de VVD en het CDA. In het kabinet-Van Agt I verscheen de CDA'er, afkomstig uit de ARP-'bloedgroep', Jan de Koning, op de post voor ontwikkelingssamenwerking. In de regeringsverklaring kondigde de nieuwe regering aan dat 'op het gebied van ontwikkelingssamenwerking meer dan voorheen zou worden samengewerkt met particuliere organisaties en het bedrijfsleven'. Wat betreft de doelstellingen van het beleid bracht minister De Koning al snel een verandering aan. De hulp bleef gericht 'op een zo direct mogelijke verbetering van de positie van de doelgroepen', maar daarnaast zou de hulp ook 'de bevordering van de politieke en economische verzelfstandiging' tot doel moeten hebben. Dit *tweesporenbeleid* werd de centrale lijn in het beleid. Men zou deze uitbreiding van de doelstellingen in vergelijking tot het beleid van Pronk 'realistisch' kunnen noemen en meer in overeenstemming met het daadwerkelijk gevoerde beleid.

Wat minister De Koning niet lukte was het bedrijfsleven tot grotere activiteit stimuleren. De Koning had het overleg met het bedrijfsleven, naar eigen zeggen, 'geïntensiveerd'. Een tweetal jaren later toonde de minister zich uitermate teleurgesteld over de reacties die hij van de zijde van het bedrijfsleven had gekregen. Er was 'vrijwel geen enkel initiatief' voorgelegd en er waren 'geen plannen gepresenteerd'. Hij concludeerde: 'Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld'.<sup>26</sup> Een zeer belangrijke wijziging onder De Koning betrof het invoeren van partiële ontbinding (zie verderop).

De nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het kabinet-Van Agt II werd de CDA'er Cees van Dijk uit de CHU-'bloedgroep'. In de korte tijd dat hij minister was kreeg Van Dijk aanvaringen met minister Van der Stee van Financiën en met zijn ambtenaren. Die aanvaring met Van der Stee betrof de uitgavenstop (het kasplafond), die de minister voor de begroting van 1982 had moeten accepteren: er zou geen geld meer uit het 'stuwmeer', de opgehoopte hulpelden van de begrotingen van voorgaande jaren die nog niet waren uitgegeven, mogen worden besteed. De aanvaring met zijn ambtenaren betrof de ontoegankelijkheid en het gebrek aan communicatie van de minister.

Het kabinet Van Agt-Den Uyl hield het niet lang uit en na nieuwe verkiezingen verscheen er opnieuw een regering van CDA en VVD, het eerste kabinet-Lubbers. In het regeerakkoord werd nadrukkelijk gesteld: 'De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zal moeten inspelen op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving'. Dit zou

voor het beleid inhouden: 'meer aandacht' aan de 'verbreding van de ontwikkelingsrelatie en aan de ontwikkelingsrelevante exportbevordering'. De stem van de VVD klonk duidelijker door in deze regels dan bij eerdere kabinetten met de VVD het geval was geweest op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De voorzitter van de Emancipatieraad, Eegje Schoo, werd door VVD-onderhandelaar Nijpels naar voren geschoven om deze post te bezetten, naar men suggereert, om daarmee de VVD 'als emancipatie-partij' te profileren.

In de in 1984 gepresenteerde *Herijkingsnota* wordt aangegeven dat de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid 'in een evenwichtige synthese van beide beleidssporen, armoedebestrijding en verzelfstandiging', moeten worden nagestreefd in de vorm van 'structurele armoedebestrijding'. Het beleid had daarmee geen twee sporen meer, maar slechts één: structurele armoedebestrijding, 'een blijvende verbetering van de omstandigheden waarin de meerderheid van de bevolking in ontwikkelingslanden leeft'. Op deze nota kwam een stroom van kritiek los, die vooral de grote nadruk op de rol van het bedrijfsleven in het hulpprogramma en het laten vallen van de tweede doelstelling betrof. Waar de minister 'particuliere sector' schreef, leek alleen 'het bedrijfsleven' bedoeld te zijn, zo meende men. Gesuggereerd werd dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid terugkeerde naar de jaren zestig en dat door de verandering in het hulpbeleid er weer meer 'witte olifanten' met Nederlandse hulp gelden in ontwikkelingslanden neergezet zouden gaan worden.

In juli 1986 trad het tweede kabinet-Lubbers aan. Het CDA kon de verkiezingsnederlaag van de VVD omzetten in een extra ministerspost en dat werd Ontwikkelingssamenwerking. CDA-voorzitter Piet Bukman, uit de ARP-'bloedgroep', had al maanden tevoren zijn belangstelling voor deze post laten blijken en kreeg hem dan ook. Het werd de meest kleurloze periode uit de geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Noch in de begrotingen en andere beleidsstukken, noch in zijn redevoeringen van interviews viel deze minister te betrappen op een origineel idee. Een sleutelwoord voor de minister was het woord 'donorcoördinatie'. Hij hoopte via deze coördinatie de hulpverlening te verbeteren. Resultaten waren er op dit internationale vlak nauwelijks. Een tweede element was de steun aan 'jonge democratieën', aan christen-democratische regeringen in Midden-Amerika en op de Filippijnen. De notitie hierover maakte de nodige discussie los, waarbij de minister werd verweten een andere bril te gebruiken als hij keek naar Guatemala en El Salvador dan als hij Nicaragua onder de loep nam. Ook op de in 1988 ontbrandde discussie over de kwaliteit van de hulp reageerde de minister mat en de in juli 1989 uitgekomen 'kwaliteitsnota' geeft geen enkel antwoord op de in die discussie gestelde vragen.

In november 1989 trad het derde kabinet-Lubbers aan, samengesteld uit PvdA en CDA, met voor de tweede maal op Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk. Een drietal gebeurtenissen en

ontwikkelingen bepaalden deze nieuwe dynamische periode in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: de publicatie van de nota *Een wereld van verschil*, de voortdurende pogingen om de begroting voor ontwikkelingssamenwerking verder uit te kleden en de stopzetting van de Nederlandse hulp aan Indonesië.

In september 1990 werd de vuistdikke nota *Een wereld van verschil* gepubliceerd met de ondertitel *Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. De nota poogt een analyse te geven van de plaats van de ontwikkelingssamenwerking in dit door het einde van de Koude Oorlog gekenmerkte decennium. Drie ontwikkelingen maken dat die ontwikkelingssamenwerking anders zal zijn dan tevoren: de 'vervagende grenzen' door het verdwijnen van de militair-politieke blokken, die de politieke wereldorde een ander gezicht gegeven hebben en bijvoorbeeld aandacht voor mensenrechten een centraler plaats binnen het gehele westerse ontwikkelingsbeleid zullen geven; de 'grotere risico's' als gevolg van de bevolkingsexplosie, het uitputten van de natuurlijke hulpbronnen en de aanslag op het milieu; de 'smallere marges', omdat nationaal economisch beleid steeds minder mogelijk is, zeker voor ontwikkelingslanden, en de wereldmarkt de grenzen van dat beleid bepaalt. Dit alles betekent dat 'duurzame armoedebestrijding' de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zou moeten zijn, aldus de nota.

Pronk kreeg bij voortduring aanslagen op zijn begroting te verwerken, hoewel in het regeerakkoord was vastgelegd dat er geen verdere vervuiling van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking zou plaatsvinden. Hij moest onder andere de salarissen van leraren die Nederlands geven aan allochtonen, en de inzet van Nederlandse militairen in Cambodja gaan betalen. Het jaar daarvoor was de begroting al omlaaggegaan en gebracht naar 1,4 per cent van het netto nationaal inkomen, omdat men de leningen (de kapitaalmarktmiddelen die met rentesubsidie werden doorgeleend) had geschrapt.

Op 25 maart 1992 kondigde de Indonesische regering in een scherpe brief aan dat het voortaan geen ontwikkelingshulp van Nederland meer wilde ontvangen, dat de projecten binnen een ruime maand overgedragen zouden moeten worden en de Nederlandse deskundigen en vrijwilligers binnen een paar maanden zouden moeten vertrekken. Ook de hulp van particuliere organisaties zou dienen te worden stop gezet. In november 1991 had het Indonesische leger geschoten op demonstranten in Dili, de hoofdstad van het door Indonesië bezette Oost-Timor. In reactie daarop hadden Canada, Denemarken en Nederland nieuwe hulpactiviteiten voorlopig opgeschort. Nadat de Indonesische autoriteiten een onderzoek naar de gebeurtenissen hadden gepubliceerd en aangekondigd hadden de schuldige officieren te zullen straffen, werd de opschorting door Denemarken en Nederland in januari opgeheven. De stopzetting in maart kwam als een volslagen verrassing en een grote schok voor de Nederlandse diplomatie.

### **3.2 Het veranderende landschap rondom de bilaterale hulp**

Twee zaken zijn van grote betekenis geweest voor het institutionele landschap rond de Nederlandse hulp. Allereerst was al bij de kabinetsformatie in 1973 besloten dat ook de financiële hulp onder de hoede zou worden gebracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Oorzaak daarvoor was zeker ook de scherpe kritiek die bij de eerste grote evaluatie van de hulp door de Werkgroep Jansen in 1968 was geuit over de wijze waarop Economische Zaken omging met deze financiële hulp. Belangen van een kleine groep exporterende Nederlandse bedrijven stonden daarbij voorop. Jan Pronk had deel uitgemaakt van de Werkgroep Jansen en dat vond zijn weerklank in het regeerakkoord.

Dit betekende niet dat de Nederlandse hulp ongebonden werd aangeboden. Gedurende zijn hele eerste periode worstelde Pronk daarom met twee zaken. Ten eerste het vinden van nuttige bestedingen voor het snel groeiende hulpbudget en ten tweede het vinden van bestedingen die niet alleen het Nederlandse bedrijfsleven ten goede kwamen, maar ook hun nut hadden in ontwikkelingslanden. Dat bleek een nagenoeg onmogelijke opgave.<sup>27</sup>

Dat was ook te zien aan de wijze waarop de financiële hulp afgehandeld werd bij Buitenlandse Zaken. Daarvoor was een speciale afdeling opgericht, het Directoraat voor Financiële Ontwikkelingssamenwerking (DFO), dat naast het Directoraat voor Technische Hulp (DTH) kwam te staan. Het laatste was verantwoordelijk voor de projecthulp door middel van de uitzending van deskundigen. Beide verschenen wel bij het bestedingsoverleg met ontwikkelingslanden, maar werkten toch veelvuldig langs elkaar heen. DFO was bovendien sterk onderbemand.

Hieraan kwam een einde toen onder Jan de Koning het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking werd gereorganiseerd. DTH en DFO werden opgeheven en de besteding van de hulp werd ondergebracht in regionale afdelingen. Het betekende dat het ministerie van Buitenlandse Zaken, zowel landen- of regiobureaus had voor politieke zaken (bij DGPZ) als voor ontwikkelingssamenwerking (bij DGIS). Het betekende tevens tot 1995 dat de regiodirecties bij DGIS de meest machtige afdelingen waren bij Buitenlandse Zaken, omdat zij een groot deel van het hulpbudget controleerden. De ambassades waren slechts een uitvoerende arm. Er waren wel wat bureaus met speciale programma's, maar die hadden veel minder middelen ter beschikking.

Een tweede belangrijke institutionele verandering was de oprichting onder Jan Pronk van een speciale evaluatiedienst, de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde. Onder de energieke leiding van directeur Kramer,<sup>28</sup> voorheen directeur DTH, ging deze inspectie

voortvarend van start en begon met een serie projectevaluaties, die zich na een tijdje uitstrekten tot terreinen, waarvan gevreesd werd dat de hulpinspanningen weinig resultaat opleverden. Dat betrof de veehouderij en de ziekenhuisgezondheidszorg. Sommige precare terreinen (suiker- en melkfabrieken, leveranties aan dochterbedrijven van Philips) durfde de inspectie ook niet aan, maar de evaluaties op genoemde terreinen waren uitermate kritisch en het eigen ministerie werd daarin zeker niet gespaard. Dat laatste was misschien mede omdat in deze periode de rapporten nog vertrouwelijk waren, toen ze uiteindelijk in de tweede helft van de jaren tachtig op aandringen van de Kamer openbaar werden, werd de toon richting eigen ministerie aanzienlijk zachter.

Het effect van deze evaluaties was wel dat ook in Nederland gebonden hulp in een kwader daglicht kwam te staan. Het werd moeilijker voor Nederlandse bedrijven als Fokker, DAF, Philips en VMF/Stork om hun projecten of goederen aan de minister, het ministerie of het hulpontvangende land te verkopen. Daar kwam bij dat vanwege de schulden crisis projecthulp niet vooropstond en programmahulp, in het kader van structurele aanpassingsprogramma's. Dat gaf een forse verschuiving te zien van onder de Nederlandse hulp geleverde goederen. Essentiële importen stonden centraal en dat betrof bijvoorbeeld kunstmest en medicijnen. Partiële ontbinding betekende hier dat kunstmest eventueel aangeschaft kon worden in landen als Koeweit, Marokko en Tunesië. Toen dat op geringe schaal gebeurde, protesteerde de Nederlandse kunstmestindustrie (NSM, UKF), die vooral van de grote export onder de Nederlandse hulp naar India profiteerde.

Waar vanaf 1973 de rol van Economische Zaken sterk afnam, het ministerie had alleen nog toestemming te geven over eventuele ontbinding van de hulp, daar veranderde ook het omveld van het bedrijfsleven. Onder minister Schoo keerde dat in beperkte mate (baggeraars, IHC) terug, maar feitelijk daalde de besteding van hulpgeld in Nederland zelf. Uiteindelijk zouden ook de Nederlandse ingenieursbedrijven en landbouwinstituten, en daarmee het ministerie van Landbouw en Visserij, fors terrein verliezen.



### **3.3 Nederland en internationale ontwikkelingsorganisaties: vooral steun, weinig kritiek**

#### 3.3.1 Achter de Wereldbank en VN-organisaties met weinig visie

In 1983 werd door minister Schoo, na aandringen van de Kamer, een eerste aparte nota over de multilaterale hulp uitgebracht. Het inhoudelijke deel daarvan was vrij kort en bevatte een aantal algemene uitspraken over multilaterale hulp die men ook al regelmatig in andere nota's en memories van toelichting op de begroting had kunnen lezen. Multilaterale hulp heeft haar voordelen, omdat internationale organisaties 'redelijk bestand zijn tegen bepaalde vormen van politieke druk'; bij hen 'een redelijk objectieve, aan de behoeften aangepaste verdeling van de middelen kan worden bereikt'; zij 'oneigenlijke, niet ontwikkelingsrelevante uitgaven of binding aan te dure leveranties kunnen voorkomen'; het bij internationale organisaties vaak gaat 'om grote volumes, waardoor schaalvoordelen mogelijk zijn'. Een bijkomend voordeel voor het donorland is 'het ontlasten van het eigen beheersapparaat'. Een aparte bijlage van de nota werd gevormd door een opsomming van de diverse organisaties met daarbij een, vaak in vage bewoordingen gestelde, waardering van hun efficiëntie en effectiviteit.

In de conclusies werd toch geprobeerd om tot een wat strakker beleid te komen: 'Argumenten van doelmatigheid en doeltreffendheid en van het effect op de nationale economie (zullen) in de toekomst een belangrijker rol gaan spelen bij het vaststellen van de hoogte van de bijdragen.' Dat 'effect op de nationale economie' paste geheel in de tijd van verzakelijking en herijking. Verder, tot vier keer toe letterlijk herhaald: 'De regering streeft er daarom naar het inzicht in effectiviteit en efficiency van met name VN-fondsen te vergroten.' Tenslotte: 'De regering is voornemens met nog meer kracht dan voorheen het vraagstuk van een evenwichtige lastenverdeling tussen donoren van VN-fondsen en -programma's aan de orde te stellen.'<sup>29</sup>

In de Tweede Kamer was er stevige kritiek op deze nota. Men vond haar vaag en onvolledig, onder andere omdat de gespecialiseerde VN-organisaties niet in de beschouwing waren opgenomen. Zelfs de VVD raakte 'het spoor een weinig bijster'. De PvdA had graag in de nota 'een set van normen, criteria en indicatoren voor de doelmatigheid van de verschillende multilaterale instellingen' gezien. Met andere woorden: 'een beargumenteerde lijst van voorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen, een beoordeling van de mate waarin verschillende instellingen in feite aan die voorwaarden voldoen en een opsomming van de beleidsconclusies die er uit deze beoordeling kunnen worden getrokken.'<sup>30</sup>

In de nota *Een wereld van verschil* van september 1990 wordt er niets gezegd over de wijze waarop de activiteiten van internationale hulpinstellingen passen binnen de (veranderde) doelstellingen van Nederlands beleid. Over het punt van efficiëntie en effectiviteit worden evenmin opmerkingen gemaakt. Het belangrijkste onderwerp zijn de voordelen van cofinanciering en multi/bi-financiering, zoals verminderde werkdruk, specifieke expertise, beïnvloeding van beleid.<sup>31</sup> Niet ten onrechte vroeg de Kamer dus opnieuw in een motie om een nota over de kwaliteit van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking.

De nieuwe, tweede nota bestond evenals de vorige nota voor een groot deel uit een beschrijving van de internationale organisaties. Eraan vooraf gaat een aantal opmerkingen over redenen van en Nederlands beleid ten aanzien van multilaterale samenwerking. Afgesloten wordt met een aantal bevindingen en een vergelijking van internationale organisaties. 'Politieke neutraliteit', 'het universele karakter' en de 'schaal waarop multilaterale organisaties kunnen opereren' blijven de belangrijkste redenen om hulp gelden aan deze organisaties ter beschikking te stellen. Het 'grensoverschrijdend karakter van veel problemen' is met het oog op het milieu een nieuwe reden. Vanzelfsprekend is Nederland een groot voorstander van deze hulpverlening en heeft het vanwege zijn grote financiële inbreng ook behoorlijke invloed.

Na een serie van dit soort weinig zeggende uitspraken komen er ook verscheidene opmerkingen over hervormingen 'van het huidige sociaal-economisch ontwikkelingssysteem binnen de VN'. Dat wil zeggen: 'Herstructurering gericht op een grotere doelmatigheid is het parool'. Daarnaast moeten er voorstellen komen die 'een grotere slagvaardigheid en handelingsbevoegdheid van internationale organen beogen'. Dat betekent 'wijdere bevoegdheden aan de secretaris-generaal, alsmede het versterken van de managementstructuur van het secretariaat'. Ook de financiering van de organisaties moet veranderd worden, waarbij grotere verplichte bijdragen of voor een langere periode onderhandelde vrijwillige bijdragen de project- of programmagebonden financiering zou moeten vervangen.<sup>32</sup>

Daarmee werden een aantal voorstellen ondersteund vanuit Scandinavische hoek.<sup>33</sup> De vier Noordse landen hadden vanaf 1988 onderzoek verricht naar het functioneren van de VN-instellingen. De voorstellen lagen dan ook vooral op het vlak van hervorming en verbetering van de organisatorische structuren, zoals bijvoorbeeld versterking van de gespecialiseerde instellingen en van de UNDP in zijn coördinerende rol, verbetering van het financieringssysteem. De Nederlandse regering wilde, aldus de nota, dat in de toekomst 'de omvang van de committeringen afhankelijk gemaakt wordt van de kwaliteit van de organisatie en de mate waarin het werk van de organisatie strookt met de doelstellingen van het Nederlands beleid'. Hoe dat precies getoetst dient te worden, was niet geheel duidelijk. In

het slothoofdstuk wordt daartoe een eerste poging tot vergelijking aangeboden. Conclusie: eigenlijk scoren alle internationale organisaties positief of zeer positief. In een vergelijking van dertig organisaties op zes beoordelingspunten is er welgeteld één keer een onvoldoende uitgedeeld. Na deze exercitie kwam de conclusie: 'Voor de komende jaren betekent dat vooralsnog een gelijk blijven van het relatieve aandeel van de multilaterale hulp.' Maar: 'Op langere termijn is een relatieve stijging te verwachten.' Van een kritische toetsing op effectiviteit en een aanpassing van middelen is het daarna dan ook niet gekomen, de Nederlandse vrijwillige bijdragen en de cofinanciering bleven stijgen.

Deze uitermate positieve waardering zowel onder Schoo en Pronk wekken verbazing, want multilaterale organisaties hadden juist in deze periode regelmatig onder het vuur van de kritiek gestaan van wetenschappers, actie- en onderzoeksgroepen. In het bijzonder de milieuorganisaties in de Verenigde Staten toonden dat daarbij successen te boeken zijn en zij wisten via Senaat en Huis van Afgevaardigden een kritische Amerikaanse houding ten aanzien van Wereldbank-leningen af te dwingen. Die kritiek was grofweg onder te brengen in een vijftal punten.

Allereerst was er het intern functioneren van deze organisaties. Ze werden en worden, zo luidde de kritiek, nogal eens autocratisch bestuurd. Er is te veel 'overhead' en te veel nepotisme. Het zijn enorme fabrieken van papier en resoluties die meestal snel in de archieven verdwijnen. Er zijn binnen de organisaties allemaal losse winkeltjes, bureaus die geheel langs elkaar heen werken. Er worden hoge salarissen en uitkeringen gegeven aan mensen die niet daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in ontwikkelingswerk of er te weinig van weten of die slechts plaatsen bezetten die ook door lokale deskundigen hadden kunnen worden bezet. Daarenboven ontbreekt het aan enige coördinatie tussen de organisaties 'in het veld'.<sup>34</sup> Op de FAO en Unesco is er jarenlang kritiek geweest, ook van westerse regeringen (Groot-Brittannië en de Verenigde Staten), vanwege bureaucratische wildgroei en het autoritaire gedrag van de bestuurders. De FAO is bovendien verweten te nauwe banden te hebben met de agro-industrie, in het bijzonder de kunstmestindustrie die een tijd lang binnen de FAO een eigen secretariaat had.<sup>35</sup> De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) won veel internationale sympathie met haar plannen voor versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg en haar programma om ontwikkelingslanden alleen de meest noodzakelijke medicijnen te laten importeren. Nadat in 1988 een Japanse directeur-generaal was benoemd, was de kritiek dat het motto nu luidde: 'Vrouwen eruit en de (farmaceutische) industrie naar binnen.'<sup>36</sup>

Een tweede punt van kritiek is dat die politieke neutraliteit van internationale organisaties in de praktijk vaak niet bestaat. Zeker binnen de ontwikkelingsbanken, waarin de westerse landen meestal een meerderheid van de aandelen en daarmee een meerderheid van stemmen hebben, hebben beslissingen over het beschikbaar stellen van financiering vaak een politiek

karakter. Het kan dan belangrijk zijn dat een land bondgenoot of van strategisch belang voor de Verenigde Staten is. De voorbeelden die hier aangehaald werden, waren die van Nicaragua dat onder het Sandinistisch regime er nauwelijks nog in slaagde leningen van deze banken los te krijgen vanwege een boycot van de Verenigde Staten, en het toen dictatoriaal bestuurde El Salvador, dat vanwege Amerikaanse steun juist zeer gemakkelijk leningen kreeg.

Daarenboven werden de economische recepten van de internationale instellingen natuurlijk geenszins als 'neutraal' gezien, maar als een weerslag van het politieke en economische denken binnen de belangrijkste donorlanden.

Politieke neutraliteit is, ten derde, evenmin te vinden in de, vaak te nauwe, samenwerking met regeringen, waartoe internationale organisaties min of meer gedwongen zijn, maar waarvan zij vaak ook te weinig afstand nemen. Het betekende vaak dat men meewerkte aan een versterking van de zeer ongelijke lokale machtsstructuren. De keuze van projecten en programma's komt daardoor nogal eens niet voort uit zo objectief mogelijk vastgestelde economische en sociale prioriteiten, maar uit de belangen van de heersende elite.<sup>37</sup>

Ten vierde maken internationale organisaties zich vaak schuldig aan blauwdrukplanning, is participatie van de lokale bevolking in hun projecten slechts op papier een rol toegedacht en heeft men geen oog voor de sociale situatie en voor de gevolgen van projecten voor het milieu. In het bijzonder de Wereldbank heeft op dit punt scherpe kritiek gekregen. Bij de planning van projecten blijkt de Wereldbank zich vaak te richten op de top van de piramide en, zeker in Afrika, mislukken dan ook veel projecten van de Bank.<sup>38</sup>

Tenslotte zou men kunnen stellen dat evaluatie bij veel internationale organisaties eerst en vooral een managementinstrument is. De voorgestelde verbeteringen in de evaluatieverslagen liggen, bij de UNDP, bijvoorbeeld vooral op procedureel niveau en geven weinig inzicht in de effectiviteit van UNDP-programma's.<sup>39</sup> Van de evaluaties van de Wereldbank kreeg men in die tijd de indruk dat het accent te sterk lag op de kosten-batenanalyse en dat bredere sociaal-economische en milieuaspecten daardoor buiten beschouwing bleven.

De bovengenoemde kritiek is niet terug te vinden in deze nota's, al treft men af en toe tussen de regels een half antwoord erop aan. Waar in *Een wereld van verschil* nog de indruk werd gewekt dat het ministerie naar buiten keek en de actuele stand van zaken in de internationale literatuur probeerde te integreren in een beleidsvisie, daar komt deze niet verder dan het 'circuit', dan wat interne rapporten en notities uit de wereld van diplomaten.

Dat betekent dat beide nota's en daarmee ook het Nederlandse beleid uitermate vaag waren over hoe precies de toetsing aan de Nederlandse doelstellingen plaatsheeft en zal

plaatsvinden. Vaag vooral over hoe Nederlandse doelstellingen en activiteiten van de internationale organisaties met elkaar in verband worden gebracht. Er waren en zijn klachten over het functioneren van de bureaucratieën en het gebrek aan management, maar de enige oplossing die daarvoor gepresenteerd werd toentertijd, is verdere centralisatie bij de secretaris-generaal en de UNDP.

De oordelen over de diverse organisaties leken en lijken nog steeds meer gebaseerd te zijn op de beleidsdoelstellingen en de beleidsdocumenten van deze organisaties dan op een daadwerkelijke beoordeling van hun activiteiten. De opmerkingen over doelmatigheid en doeltreffendheid, en zelfs over wat men precies onderneemt, bleven voortdurend vaag. De 'appreciatie' van de doelmatigheid en doeltreffendheid kwamen daardoor niet uit boven loze formuleringen. Bij een enkele organisatie was er zelfs op dit punt tussen 1983 en 1991 niets veranderd, want daar stonden nog precies dezelfde zinnen als in de nota over het multilateraal beleid van Schoo. De Rekenkamer constateerde eerder al dat het verband tussen de hoogte van de uitgaven en de efficiëntie en de effectiviteit in het beleid ten aanzien van UNDP niet uitgewerkt was en daarom slechts van geringe betekenis.<sup>40</sup> In 1984 verlangde de PvdA nog 'een beargumenteerde lijst van voorwaarden', 'een rangorde' en 'beleidsconclusies die er uit deze beoordeling kunnen worden getrokken'. Die zijn in de nota van 1991 niet te vinden en ook daarna nooit boven water gekomen.

Men kan de kritiek op internationale hulporganisaties anekdotisch, gefragmenteerd en door de tijd bepaald noemen. Toch zaten en zitten er in deze kritieken voldoende elementen die een grondiger studie naar doelmatigheid en doeltreffendheid van dit hulpkanaal rechtvaardigen. Net als de eerdere nota gaf de nota over multilaterale hulp uit 1991 van Pronk daar geen antwoord op. Dat is ook zorgwekkend, omdat de uitwerking van het beleid in die nota nog weinig handen en voeten had. Als de vaagheid die in deze nota troef is eveneens de rest van de uitvoering van het nieuwe beleid treft, dan blijft er veel te vrezen over. Waar de PvdA in 1984 nog een duidelijke stellingname van de regering verwachtte over criteria en een rangorde in criteria ten aanzien van die multilaterale hulp verwachtte, kan men constateren dat noch de PvdA noch het ministerie in acht jaar veel verder was gekomen. De conclusie moet zijn dat Nederland in dit institutionele landschap van internationale organisaties slechts de paden van de, zo men wil uitermate naïeve, supporter beliep.

### 3.3.2 Een supporter van de Europese hulp

Na een aanvankelijk scepsis in de onderhandelingen over het Verdrag van Rome, omdat men vreesde met de Europese ontwikkelingssamenwerking en associatieverdragen in een plan voor de Franse koloniën te lopen, is Nederland ook al snel een supporter van de Europese hulp geworden. In eerste instantie, omdat men inzag dat ook de Nederlandse overzeese

gebiedsdelen daarvan konden profiteren.<sup>41</sup> Vervolgens omdat Nederland een voortdurend positieve houding had ten opzichte van de Europese samenwerking. Ook de combinatie van hulp en handel die in de Associatie Verdragen, in Yaoundé en Lomé, vastlag, sprak de achtereenvolgende bewindslieden en ambtenaren bij Buitenlandse Zaken zeer aan. Nederland waardeerde de, op papier althans, paritaire verhoudingen in de Verdragen van Yaoundé en Lomé en pleitte eveneens voortdurend voor een uitbreiding van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Tegelijkertijd was er, zij het schuchter, ook een tendens om de verdragen als een voortzetting van de koloniale periode te zien, waarom bijvoorbeeld de voormalige koloniën van de toenmalige lidstaten onder het verdrag en andere lage inkomenslanden niet?

In verschillende nota's over de Europese hulp komt deze eerste, vrij onkritische houding het meest naar voren. Zo staan er in de nota *De Kwaliteit van de Europese hulp* uit 1994 slechts wat obligate paragrafen over evaluatie en hulpeffectiviteit, terwijl ook toen al evident was dat de evaluatiedienst van de Europese Commissie niet goed functioneerde. Er lag ook toen al een serie zeer kritische rapporten van de Europese Rekenkamer voor (onder andere over de Europese voedselhulp) die hun weerslag in deze nota's niet kregen.

Deze houding ten opzichte van de Europese Commissie en de Europese ontwikkelingssamenwerking zou pas veranderen, nadat er in de tweede helft van de jaren negentig een drietal kritische evaluaties waren gedaan van de Europese hulpprogramma's. Die evaluaties van Lomé, het ALA-programma en het Mediterrane Programma kwamen met eenzelfde kritiek, zoals de lange bureaucratistische procedures, de grote achterstanden in de besteding van de hulp, de hele gerichtheid op output en niet op input, de grote divergentie tussen beleidsdoelstellingen en de praktijk.

### **3.4 Particuliere ontwikkelingsorganisaties en het Medefinancieringsstelsel<sup>42</sup>**

Nadat Pronk in 1972 minister was geworden achtten de MFO's de tijd rijp om een verandering te bewerkstelligen in de subsidieregeling en zij kwamen met een zogenoemde Voorzittersverklaring waarin zij de nieuwe doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van 'sociale rechtvaardigheid en self-reliance' onderschreven. In het verlengde daarvan werd een doelgroepenbenadering aangekondigd die het MFP voor lange tijd zou karakteriseren. Pronk zou zijn scepsis ten aanzien van de MFO's nooit helemaal overboord zetten, maar er werd tijdens een tweetal overlegondes wel een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd die het MFP ook naderhand zou bepalen. Bij het Zandvoort-I overleg in 1974 werd een aantal belangrijke procedurele en financiële veranderingen overeengekomen, zoals de afspraak een vast bedrag (toen 4.8 per cent) van de begroting te

reserveren voor het MFP. Tijdens Zandvoort-II in 1997 kregen de MFO's een grotere verantwoordelijkheid voor de financiële en technische projectafwikkeling, maar de wens van de MFO's voor een blockgrant was in die tijd politiek nog niet haalbaar.

In 1980 bekrachtigde minister De Koning deze grotere verantwoordelijkheid. Gebaseerd op een positieve beoordeling van het werk van de MFO's, hun bereidheid samen te werken in evaluaties, alsmede het gebrek aan capaciteit bij DGIS om het groeiende aantal projectaanvragen te verwerken, kregen zij een jaarlijkse block-grant. Wel werden enkele controlemechanismen ingesteld. Zo is het Programmafinancieringsmodel voor de MFO's sinds 1980 elke vier jaar geëvalueerd. Evaluaties overigens die alleen keken naar het functioneren van het MFP en onveranderlijk positief waren.

In de stroom van kritiek op de Nederlandse ontwikkelingshulp eind jaren tachtig konden de MFO's niet achterblijven en besloten zij zichzelf te laten evalueren. In 1989 initieerden de MFO's een eigen impactstudie die werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke stuurgroep. Het eindrapport (Stuurgroep Impactstudie Medefinancieringsprogramma 1991) van deze stuurgroep was niet overwegend positief. Zo constateerde de studie dat de armoede-impact van de bestudeerde NGDO-programma's, mede als gevolg van beperkte financiering, niet zo groot was; dat er in veel projecten geen sprake van participatie van de doelgroep was; dat het kostenbewustzijn laag was bij de ondersteunde organisaties. De aanbevelingen strekten zich uit van een oproep aan de MFO's tot meer bescheidenheid in hun presentatie tot aan de noodzaak voor meer aandacht voor kosten-batenanalyses, operationalisering van doelstellingen en meer aandacht voor monitoring en evaluatie.

Hoebink (1994) constateerde dat de Impactstudie een katalyserende rol heeft gespeeld in, soms vrij forse, reorganisaties bij de MFO's en dat er een duidelijke verandering in klimaat was te constateren: 'De vier organisaties zijn opener, meer naar buiten gericht geworden.' In de tussentijd had minister Pronk, nog voor de resultaten van de Impactstudie in 1991 officieel naar buiten waren gebracht, een structurele verhoging van de bijdrage aan de MFO's uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking aangekondigd.

**Tabel 3.1 Medefinancieringsprogramma en de Totale Nederlandse Ontwikkelingshulp\* (in miljoenen guldens en percentages)**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Totale begroting	767	1.855	.396	4.619	6.001	6.683	9.970

MFO-programma	29	69	203	265	359	437	642
% MFO/ Totaal	3,8	3,7	6,0	5,7	6,0	6,5	6,4

\* Exclusief Programma Voedselzekerheid

Bron: Begroting Buitenlandse Zaken, verschillende jaren.

In de loop der jaren is het aandeel van het medefinancieringsprogramma geleidelijk aan gegroeid van 3,8 procent in 1970 tot 6,4 per cent van de totale begroting in 2000. In de jaren na 2000, na afschaffing van het speciale potje voor plattelandsontwikkeling waaruit de MFO's ook nog konden putten, gaat het om 10 procent van de officiële ontwikkelingshulp. Daarmee is het aan particuliere ontwikkelingshulp uitgegeven bedrag meer dan vertwintigvoudigd in de afgelopen dertig jaar. Naast het MFP stonden er op de begroting in het kader van de medefinanciering ook nog programma's voor uitzending van deskundigen door particuliere organisaties, zoals het uitzenden van managers (PUM) beheerd door de werkgeversorganisaties. Evenals medefinancieringsprogramma's voor de vakbeweging in ontwikkelingslanden, beheerd door CNV en FNV/Bondgenoten en het gemeentelijk ontwikkelingsprogramma via de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Voor de vier MFO's gold dat in de loop van de jaren negentig hun afhankelijkheid van overheidsfinanciering sterk was toegenomen. Dat telde het meest voor ICCO, die nog geen 10 procent van de middelen elders verwierf en dat deel met twee derde zag dalen over de afgelopen jaren.

### **3.5 Een paar opmerkingen over instellingen aan de andere zijde: regeringen en civil society**

Dit rapport gaat over het Nederlandse (en internationale) institutionele landschap, maar het is van betekenis hier ook een paar korte opmerkingen te maken over de grote veranderingen die zich in de afgelopen decennia in het institutionele landschap in ontwikkelingslanden hebben voorgedaan. Dat betreft veranderingen bij de overheden van ontwikkelingslanden en ook in het maatschappelijk middenveld.

Institutionele actoren in ontwikkelingslanden bestonden in de eerste dertig, veertig jaar van de ontwikkelingssamenwerking vooral uit regeringen en daaromheen georganiseerde instellingen en, wat betreft de particuliere sector, meer traditionele maatschappelijk actoren, zoals kerken en hun charitatieve instellingen. Duidelijk is dat er daarbij sprake is van een hiërarchie. Machtige ministeries zijn die van Financiën en, op zijn speciale manier, van



Defensie, zwak zijn over het algemeen de ministeries van Onderwijs en Landbouw, soms ook van Planning, tenzij de laatste geïntegreerd is in een ministerie van Economische Zaken en Financiën. Een ministerie van Gezondheidszorg neemt daarbij vaak een speciale positie in, omdat het kan bogen op een specifieke expertise. Zeker in Afrika zijn andere staatsinstellingen, zoals speciale bureaus of commissies, niet overdreven sterk. Deze hiërarchische verhoudingen komen ook tot uiting in de personele en andere middelen die deze ministeries ter beschikking hebben. Om het simpel aan te duiden: de nieuwste computers en het beste kantoormeubilair is eerder te vinden bij het ministerie van Financiën.

Donoren hebben allereerst te maken met een ministerie van Financiën, eventueel gebundeld in één ministerie met Economische Zaken. Er zijn verschillende wijzen waarop deze overheidsinstellingen met donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties in de tot nu toe beschreven periode omgaan. Er zijn hulpontvangers die donoren 'bespelen' en hen plannen en projecten voorleggen die aantrekkelijk zijn om te financieren (het 'Oost-Aziatische model'). Dat was bijvoorbeeld het geval in Indonesië dat vanuit zijn langetermijnplan en vier jaren plannen ieder jaar een Blue Book samenstelde met te financieren projecten, die dan aan verschillende donoren werden aangeboden. Hulpontvangers konden zo 'windfalls' aan hulp binnen halen, bijvoorbeeld als daar aantrekkelijke infrastructuurprojecten bij zaten. Zo bereikte Sri Lanka in de eerste helft van de jaren tachtig recordhoogten aan hulp, toen het het Mahaweli Ganga project met een aantal stuwdammen aan de donoren aanbood.

Het tweede model is dat waar hulpontvangers die proberen zoveel mogelijk 'vrij besteedbare' hulp, zoals betalingsbalanshulp of programmahulp, te ontvangen. Dat kan men het Zuid-Aziatische model noemen, omdat niet alleen India maar ook de andere buurlanden dat toepasten. De tactiek van India was allereerst om een groot deel van de hulp in importsteun (in het Nederlandse geval de import van kunstmest) te verkrijgen en daarna in de loop van het kalenderjaar de start van specifieke projecten zoveel mogelijk op te schuiven, zodat er tegen het einde van het jaar onderbesteding ontstond en er opnieuw importsteun gegeven moest worden om de fondsen uit te putten.

Het derde model ziet men bij hulpontvangers die zich veelal (moeten) schikken naar de voorwaarden van donoren, bijvoorbeeld omdat zij de technische en inhoudelijke capaciteit ontberen om goed onderbouwde tegenvoorstellen te ontwikkelen. Dat zouden we het Sub-Sahara Afrika model kunnen noemen.<sup>43</sup> Het is evident dat donoren in dit laatste geval het meest dominant zijn en de scherpste voorwaarden kunnen stellen. Die invloed komt dan in het bijzonder van IMF en Wereldbank. Nagenoeg alle donoren hebben tot ver in de jaren negentig vrijwel kritiekloos IMF en Wereldbank gevolgd. Uitzonderingen zijn alleen Unicef

en enkele andere VN-organisaties met een kritiek die lange tijd zonder veel invloed is geweest. Dit alles terwijl steeds zichtbaarder werd dat het beleid van Structurele Aanpassing, van bezuinigingen en een hoog disconto niet werkte.<sup>44</sup>

Een zeer opmerkelijke verschuiving in het institutionele veld is de sterke opkomst van het maatschappelijk middenveld (de civil society), van allerlei vormen van niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Gedeeltelijk heeft dat te maken met de toegenomen sociale ontwikkeling in bijna alle ontwikkelingslanden en de democratisering die we vanaf de tweede helft van de jaren tachtig steeds meer aan kracht zien toenemen en die leidt tot een hogere mate van zelforganisatie van burgers.

Een tweede oorzaak hiervoor ligt zeker ook in de ontwikkelingssamenwerking. Dat heeft te maken met de teleurstelling van grote donoren over de uitvoeringscapaciteit van de staat in ontwikkelingslanden, maar ook met de verdere opkomst van de particuliere ontwikkelingsorganisaties. Het eerste betekent dat donoren van Wereldbank bilaterale ngo's inschakelen om projecten en programma's uit te voeren. Daarbij gaat het meestal om projecten in de sociale sectoren, bijvoorbeeld drinkwaterprogramma's en gezondheidszorg, maar waar het de landbouw betreft ook in de productieve sectoren. Na 2000 zien we dat bilaterale donoren ngo's ook gaan inschakelen als een tegenwicht tegen de staat.

Wat betreft de particuliere ontwikkelingsorganisaties zien we, zeker in het Nederlandse geval, dat men steeds minder tot eigen uitvoering overgaat, maar juist de uitvoering overlaat aan lokale organisaties, 'partnerorganisaties'. Een enkele organisatie sluit zelfs veldkantoren om aan dat principe strakker vorm te geven. Er zijn overigens ook verscheidene Nederlandse organisaties, zeker in de humanitaire hulpverlening, die wel zelf uitvoeren, vaak via een internationale organisatie waarbij men aangesloten is.

Ook hier zijn er belangrijke verschillen te constateren tussen ontwikkelingslanden. Sommige landen, in het bijzonder Bangladesh, staan bekend om de grootte van hun ngo's (zoals BRAC en Proshika) met duizenden stafleden, een hele serie grote programma's en een amalgaam aan donoren. In voormalige socialistische landen, zoals in Centraal- en Zuidoost-Azië, zien we juist een afwezigheid van een maatschappelijk middenveld, waar organisatievorming voorheen moeilijk en gevaarlijk was. Het maatschappelijk middenveld in Sub-Sahara Afrika wordt over het algemeen beschreven als versplinterd en zwak. De afgelopen decennia hebben ook hier een enorme opkomst van ngo's te zien gegeven, maar vaak gaat het om zeer kleine organisaties, sterk gericht op uitvoering en extreem afhankelijk van donoren.



## **Hoofdstuk 4**

### **OP DE RAND VAN DE NIEUWE EEUW: MAJEURE VERANDERINGEN IN HET LANDSCHAP**

De eeuwwisseling heeft een aantal majeure veranderingen in het Nederlandse institutionele landschap gebracht. Vier worden er hier beschreven. Dat betreft allereerst de veranderingen in het ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verstrekking en programmering van de Nederlandse bilaterale hulp. Het betreft in de tweede plaats de opkomst van allerlei nieuwe internationale organisaties, op allerlei specifieke terreinen. Ten derde zien we een steeds grotere coördinatie en samenwerking van donoren en van donoren met hulpontvangende regeringen na de Verklaring van Parijs in 2005. Tenslotte, mede gestimuleerd door veranderingen in het subsidiestelsel, zien we een enorme proliferatie van particuliere ontwikkelingsorganisaties en particuliere initiatieven.

#### **4.1 De politieke achtergrond: van Paars kabinetten en budgetsteun**

In augustus 1994 trad het zogenaamde 'Paarse kabinet' onder leiding van PvdA-voorman Kok aan. Omdat men bij de kabinetsformatie niet tot overeenstemming over de uitgaven voor het buitenlands beleid was kunnen komen, werd er een herijking van het beleid aangekondigd. Vele vergaderingen en adviezen later verscheen er uiteindelijk een uiterst magere *Herijkingsnota* (1995). Bij de presentatie betoonde de betrokken bewindslieden zich trots dat voor het eerst in de geschiedenis duidelijk vermeld stond dat het buitenlands beleid ten dienste stond van het 'nationaal belang'. Een precieze definiëring van wat dat nationaal belang dan inhoudt, laat staan een uitwerking van wat het op de diverse terreinen van buitenlands beleid daadwerkelijk betekent en wat er gedaan wordt als dat nationaal belang mogelijkwerwijs botst met overkoepelende wereldwijde samenwerking blijft in de nota achterwege.

Voor Ontwikkelingssamenwerking betekende deze exercitie een viertal zaken. Allereerst werd het totaal aan buitenlanduitgaven vastgesteld op 1,1 per cent van het bnp, waarvan tussen de 0,75 en 0,85 procent bestemd zou zijn voor ontwikkelingshulp met een streven om de 0,8 procent te halen. Daarmee werd feitelijk de eerdere bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking van 1992 hard vastgelegd. Vanaf 1989 is er zodoende ongeveer 20 procent op de hulp in bnp-termen bezuinigd. In absolute bedragen liep de hulp nog in geringe mate op. In de tweede plaats vond er een grote reorganisatie plaats, zowel wat betreft de inrichting van de begroting voor 1997 als wat het ministerie zelf (daarover verderop meer). De begroting wordt niet meer onderverdeeld naar een aantal kanalen, maar opgesplitst over een achttal thema's en bijbehorende themadirecties. Het maakt de ontwikkelingsbegroting uiterst

moeilijk leesbaar te maken en niet te volgen is waar de middelen aan worden besteed. Bovendien was het door de thematische invalshoek meer donorgestuurd dan ooit in de historie.

Verder meende de minister dat de projecthulp zoveel mogelijk moest worden afgebouwd: hij constateerde 'projectitis', een teveel aan allerlei typen van projecten. In plaats daarvan zou Nederland meer programmahulp moeten geven en meer moeten aansturen op *ownership* van lokale instanties. Tenslotte kondigde minister Pronk aan in de memorie van toelichting op de begroting 1997, dat Nederland de eerste donor zou zijn waarin het 20/20-principe zou worden gerealiseerd: bij de sociale top in Kopenhagen in 1995 konden donoren en hulpontvangende landen zich committeren aan een bedrag voor sociale basisvoorzieningen ter grootte van 20 procent van hun ontwikkelingshulp of van hun overheidsbudget.

## **1.2 Eveline Herfkens**

Dat alles kreeg nog meer scherpte toen in de zomer van 1998 Eveline Herfkens aantrad in het tweede abinet-Kok. Even eerder had Herfkens gedroomd minister te worden in 1989, toen ze al door Kok gevraagd was, maar daarna toch door Pronk werd vervangen. Als compensatie was ze zes jaar Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank geweest. Herfkens kondigde direct aan dat zij de Nederlandse hulp wilde opschonen. Nederland gaf aan te veel landen hulp (meer dan 100 in kleine bijdragen, meer dan 50 met bedragen van meer dan een miljoen). Dat aantal, meende zij, moest omlaag. De drie criteria, die er vervolgens kwamen, voor de selectie van landen waren: de mate van armoede, goed beleid van de regering en goed bestuur. Vooral dat laatste criterium riep enige discussie op, omdat een precieze definiëring ontbrak. Zo waren Ethiopië, Eritrea en Rwanda omstreden landen op de lijst.

De grootste en verreweg de belangrijkste verandering die de minister aanbracht was de overgang van projecthulp naar de sectorale benadering en naar budgetsteun. Nederland zou in minder sectoren, bij voorkeur twee in elk programmaland, actief zijn. In die sectoren zou Nederland ook niet meer met projecten actief zijn. Nederland zou bovendien in die sectoren niet allerlei projecten gaan financieren, maar juist een concreet sectorplan, op te stellen door de betreffende ministeries van het hulpontvangende land. Waar andere landen deze sectorsteun en budgetsteun geleidelijk aan hebben doorgevoerd gebeurde dat in het Nederlandse programma per direct.

Enkele andere omstreden beslissingen van minister Herfkens betrof eind 1998 de toelating van Foster Parents tot het medefinancieringsprogramma, een subsidieregeling voor particuliere ontwikkelingsorganisaties; in de zomer van 1999 het stopzetten van de uitzending van Nederlandse experts wilde gaan beperken. Veel kritischer was deze minister ook naar internationale organisaties die aan een aantal kwaliteitseisen zouden moeten gaan

voldoen. Zo dreigde zij het Internationaal Monetair Fonds en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) met kortingen op de Nederlandse bijdragen.

## **4.2 De veranderingen bij Buitenlandse Zaken**

De belangrijkste verandering bij Buitenlandse Zaken vond plaats in 1995 bij de herijking van het buitenlands beleid. Een voorgaande belangrijke organisatorische verandering was er al in de tweede helft van de jaren tachtig toen er één geïntegreerde dienst tot stand kwam (een feitelijke fusie tussen het ministerie en de diplomatieke dienst), waardoor het merendeel van de ambtenaren overplaatsbaar werd. Met ingang van 1986 werd het ministerie opnieuw gereorganiseerd door de instelling van regio-, thema- en forumdirecties. Het betekende dat de regiobureaus van DGPZ en DGIS werden samengebracht, in een vijftal naar regio ingedeelde directies. Verder zijn er twee forumdirecties van waaruit de Nederlandse inbreng in internationale fora wordt gecoördineerd. Het betreft de forumdirectie voor de Europese Unie en die voor de VN en internationale financiële instellingen. Daarnaast zijn er tien (thans elf) themadirecties voor terreinen als veiligheid en consulaire zaken, maar ook, voor deze beschrijving van belang op:

1. mensenrechten en goed bestuur;
2. duurzame economische ontwikkeling (markten, handel, ondernemerschap);
3. sociale ontwikkeling en maatschappijopbouw (maatschappelijke organisatie, sociaal beleid, emancipatie);
4. milieu en water;
5. culturele zaken, onderwijs en onderzoek;
6. recentelijk als elfde themadirectie ingesteld: fragiliteit en vredesopbouw.

Tevens van belang voor Ontwikkelingssamenwerking zijn verscheidene ondersteunende directies zoals de Directie Financiële Zaken en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB, voorheen IOV). Na de Herijking was het de bedoeling dat de laatste ook andere onderdelen van het buitenlands beleid ging evalueren. Daarnaast is er later nog een ondersteunende directie ingesteld als een soort opvolger van Bureau Beleidsvoorbereiding (DGIS/SA), namelijk Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) die het verbeteren van beleidsanalyse, monitoring en consultatie tot taak heeft.

In 2009 is er weer een serie wijzigingen in de organisatiestructuur aangebracht, gepaard gaande met een grootse interne verhuizing. Zo is de coherentie-eenheid bij DEK gevoegd, dat als gevolg daarvan nu DEC (Directie Effectiviteit en Coherentie) heet. Tevens is de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) uitgebreid en zijn daar ook de maatschappelijke organisaties nu ondergebracht.

Naast deze reorganisatie was een tweede belangrijk punt dat de bilaterale hulp voor een groot deel werd gedecentraliseerd. Dat betekende allereerst dat er drie soorten portefeuillehouders kwamen op het ministerie. Ten eerste, op het ministerie zelf, speciale programma's, ook wel thematische programma's genoemd, die vallen onder een aantal van de bovengenoemde zes directies. Dat betreft het onderwijsprogramma, programma's op het terrein van milieu en water en op het terrein van emancipatie.

In de tweede plaats portefeuillehouders met subsidieprogramma's. Dat betreft directies die de internationale ontwikkelingsorganisaties financieren (DVF), als directie die maatschappelijke en particuliere ontwikkelingsorganisaties subsidiëren (zoals DSI, nu ondergebracht in DSO), maar ook verschillende subsidiepotjes op andere directies.

Ten derde de ambassades, die het grootste deel van het bilaterale programma beheren. Zij hebben daartoe meer personeel gekregen. In het bijzonder ook een uitbreiding met sectorspecialisten. In 2007 werd verder de verantwoordelijkheid voor budgetsteun van het ministerie aan de ambassades overgedragen. Dit betekent dat de ambassades veel autonomie hebben betreffende het beleid en de financiële afhandeling.

Deze veranderingen betekenden vooral dat de regiodirecties, voorheen binnen DGIS de machtigste afdelingen sterk aan invloed hebben ingeboet. Omdat het beheer over het grootste deel van de uitgaven ver van huis plaatsvindt, is bovendien de invloed van Nederlandse ministeries, zoals Economische Zaken en Landbouw, op de besteding van de Nederlandse ontwikkelingshulp nagenoeg geheel verdwenen.

Nederland schikt zich de laatste jaren naar de uitgangspunten van de Verklaring van Parijs. Het herhaalt ook keer op keer dat het een actief ondersteuner is van de EU-gedragscode van 2006 over de taakverdeling tussen donoren. Het IOB stelde daarbij dat Nederland *Ahead of the Crowd* zou zijn.<sup>45</sup> Nederland schikt zich naar de programma's van het hulpontvangende land, geeft zoveel mogelijk budgetsteun en respecteert daarmee de principes van 'ownership' en 'alignment'. Nederland stemt zijn acties en interventies zoveel mogelijk af met (gelijkgezinde) donoren (coördinatie en harmonisatie) en accepteert dat andere donoren de leiding hebben en het woord voeren in een bepaalde sector of daar waar het gaat om een 'Joint Assistance Strategy'. Van al die aspecten kan men zeggen dat Nederland vooroploopt. Echter, ook vanuit de Haagse hoofdkwartieren komen er allerlei initiatieven en aanwijzingen waar het hulpontvangende land niet om gevraagd heeft en die nogal eens tegen de zin van de ambassade toch worden doorgezet.<sup>46</sup>

### **4.3 De multilaterale hulp: omvang en de opkomst van nieuwe fondsen**

In 1990 ging er nog 78,8 miljard dollar aan ontwikkelingsfinanciering naar ontwikkelingslanden. Daarvan was 29,7 procent of 23,4 miljard dollar afkomstig van internationale organisaties. Van de totale stroom aan middelen naar ontwikkelingslanden in 1990 was 16,3 procent multilaterale hulp. Dat was iets meer dan wat er aan bankleningen en iets minder dan wat er aan westerse particuliere investeringen naar ontwikkelingslanden ging. Het aandeel van de multilaterale hulp in de totale hulp is sinds de jaren vijftig steeds belangrijker geworden en gestegen van 5,0 per cent van het totaal aan hulp in 1960-1961 naar die 29,7 procent in 1990.<sup>47</sup>

Deze stijging van het aandeel van de multilaterale hulp is vooral op drie oorzaken terug te voeren: 1. het groeiend belang van een aantal multilaterale organisaties die wat betreft hun hulpverlening aan de Derde Wereld begin jaren zestig nog in hun kinderschoenen stonden; 2. begin jaren zestig ging het in de hulpverlening nog om een enkele grote donor (VS) en enige landen met koloniën die alle vooral bilaterale hulp gaven; 3. door de daling van hulpbudgetten in de jaren tachtig (VS, Groot-Brittannië) krijgt multilaterale hulp in die periode relatief gezien een belangrijker plaats.

In 2006 was de totale officiële ontwikkelingshulp (enigszins geïnfleerd door de schuldkwijtschelding aan Irak, Nigeria en Congo) opgelopen tot boven de honderd miljard. De ontwikkelingsfinanciering in zijn totaal (inclusief hardere leningen) lag in dat jaar bijna tien miljard lager, omdat ontwikkelingslanden aan een aantal bilaterale donoren ruim negen miljard dollar meer terugbetaalden dan ze aan nieuwe leningen ontvingen. Van die 104 miljard dollar was 26,3 procent (27,5 miljard dollar) afkomstig van internationale organisaties. Hun aandeel is daarmee iets gedaald. Achter die daling zitten nog wat grotere verschuivingen.

De internationale organisaties kunnen onderverdeeld worden in vier groepen. In de eerste plaats de speciale VN-fondsen (zoals UNDP en UNICEF); in de tweede plaats de multilaterale financiële instellingen (zoals de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken); ten derde de gespecialiseerde organisaties (zoals de FAO en de WHO). Ten vierde, in de laatste tien jaar sterk in opkomst, de speciale fondsen. In de VN-instellingen wordt in principe beslist op basis van het één land één stem principe. Bij de banken is het aantal aandelen doorslaggevend en daar hebben de westerse landen meestal de meerderheid van de stemmen.

In totaal zijn er ruim vijftig VN-fondsen en gespecialiseerde organisaties, die zich vooral met technische hulp (overdracht van kennis in alle vormen) bezighouden. Daarnaast zijn er de organisaties die vooral kapitaalhelp leveren. Dat zijn de ontwikkelingsbanken die eigenlijk het belangrijkste zijn door de invloed van hun analyses op het beleid van landen en donoren,



maar vooral vanwege de omvang van hun middelen. Het gaat hier om de regionale ontwikkelingsbanken en de Wereldbankgroep.<sup>48</sup> Een organisatie als deze Wereldbank zond in 1990 twee keer zoveel middelen richting Derde Wereld als alle VN-instellingen tezamen (zie tabel 4.1), in 2007 is dat opgelopen tot zes keer zoveel. In de loop van de afgelopen veertig jaar heeft deze Wereldbank de VN-organisaties overvleugeld wat betreft algemene macro-economische adviezen, maar ook op sectoraal terrein. De financiering van deze banken bestaat uit leningen tegen vrij harde voorwaarden en uit zachte leningen (concessionele middelen). Ook de Europese Unie heeft de VN-organisaties overvleugeld. Vooral de teruggang van het UNDP is opmerkelijk. Het VN-deel blijft alleen hoog, vanwege de humanitaire hulp die via een aantal VN-organisaties loopt (UNRWA, UNHCR) en vanwege de populariteit van Unicef.

Bijna een kwart van de Nederlandse hulp wordt verstrekt via internationale organisaties (multilateraal). Nederland is een relatief grote donor, zeker in een aantal VN-instellingen. Het lijkt erop dat de hulp die deze organisaties verstrekken over het algemeen vrij kritiekloos van Nederlandse zijde wordt bekeken. Op het terrein van evaluatie en inspectie is hier tot nu toe weinig ondernomen. Van links en rechts wordt zonder meer een verhoging van de hulp via deze organisaties bepleit.<sup>49</sup> In 1991 is, zoals boven gemeld, een eerste, schoorvoetende en oppervlakkige poging gedaan om te komen tot een beoordeling van multilaterale organisaties.<sup>50</sup> Daar is vervolgens weinig vervolg op gekomen. In verschillende internationale organisaties, zoals de ontwikkelingsbanken, hebben sindsdien stevige discussies gewoed over soms kritische studies (zoals het Wapenhans-rapport) over het totale projectenpakket. Een te grote nadruk op het financieren van activiteiten zelf, een te weinig kritische beoordeling, het wegdrukken van wensen van ontwikkelingslanden, gebreken in de uitvoering, alsmede een te grote bureaucrativering en te zware overhead zijn elementen die in veel van deze rapporten terugkomen. Daarenboven lijkt het erop dat internationale organisaties al te gretig nieuwe taken en verantwoordelijkheden op zich nemen, terwijl er aan de andere kant voor ieder nieuw probleem weer een nieuwe internationale organisatie schijnt te moeten worden opgericht. Bij andere internationale organisaties lijkt het soms geheel aan dit soort zelfevaluatie en zelfkritiek te ontbreken.

De Nederlandse houding ten opzichte van de Europese Unie veranderde sterk onder Eveline Herfkens. Waar Nederland tot dan een nagenoeg kritiekloze supporter van de Europese Zaak ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking was, daar kwam Herfkens (tezamen met haar Britse collega Clare Short tot stevige uitspraken aan het adres van de Commissie (zie tekstbox 4.1). Zijn oorsprong vonden die uitspraken in een drietal evaluaties van Europese programma's: het Lomé Akkoord en de samenwerking met de ACS-landen, het programma

gericht op Azië en Latijns-Amerika (ALA); en het programma voor de maghreb en mashrek landen (Med).

#### **Tekstbox 4.1**

*'The worst offender for highly ineffective aid spending is the European Commission'*

**Clare Short, Secretary of State for International Development, August 2002**

*'A euro of development assistance spent via the European Union is still one of the least efficiently spent'*

**Eveline Herfkens, Minister for Development Cooperation, April 2004**

Deze veranderde houding ten aanzien van internationale organisaties wekte weinig weerstand. Minister Herfkens hanteerde in veel gevallen een veel kritischer toon dan haar voorganger(s). In een tweetal notities en een tussentijdse rapportage werd aangeduid dat de verschillende organisaties veel zorgvuldiger worden gevolgd.<sup>51</sup> Eventueel in samenwerking met andere leden van de Utstein-groep, in eerste instantie een groep van vier vrouwelijke ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, zou de druk op organisaties om verandering aan te brengen worden verhoogd. Ook nu bleef het weer vooral bij woorden. De Kamer debatteerde voor de laatste keer over de multilaterale hulp op 18 april 2001.<sup>52</sup> Al in 2002 werden de bijdragen voor de UNDP, Unicef en UNFPA flink verhoogd, onder andere door speciale partnerschappen aan te gaan.

Ook onder de laatste ministers is aan die onverminderd positieve houding ten opzichte van het multilaterale kanaal weinig veranderd. Nederland verhoogde bijvoorbeeld zijn bijdrage aan het zachte leningen loket van de Wereldbank (IDA) in 2007 tot een recordbedrag van € 697 miljoen (voor de periode 2008-2011), wat betekent dat Nederland tot juni 2008 maar liefst \$ 6,6 miljard heeft bijgedragen aan IDA oftewel 3,73 procent van de totale bijdragen, meer dan een kwart boven wat het volgens zijn aandelen had moeten bijdragen.

Eenzelfde positieve houding is nog steeds te vinden in de relaties met VN-organisaties. Zo stelt het jaarverslag van Buitenlandse Zaken van 2007 het volgende:

'Hervorming van de Verenigde Naties, ook op het terrein van ontwikkelings-samenwerking, is voor Nederland steeds een prioriteit geweest. Om ontwikkelingssamenwerking via de VN effectiever en efficiënter te laten verlopen, is stroomlijning van de VN noodzakelijk. Nederland spant zich daarom in om opvolging te laten geven aan de aanbevelingen die zijn neergelegd in het rapport 'Delivering as One' dat in november 2006 werd gepresenteerd.'

De belangrijkste aanbeveling van dat panel was dat de VN in alle landen volgens het concept van de zogenaamde 'Four Ones' zou moeten gaan werken. Dit betekent dat de VN-organisaties in het veld voortaan samengebracht worden onder één leider (de Resident Coordinator), met één budget, met één gezamenlijk programma, dat in nauw overleg met het land zelf wordt opgesteld en, waar mogelijk, in één kantoor. In een achttal landen (Vietnam, Pakistan, Kaapverdië, Mozambique, Tanzania, Rwanda, Albanië en Uruguay) werkt men aan een pilot, waarin deze 'Four Ones' in praktijk worden gebracht. In Tanzania bijvoorbeeld is er door bijdragen van de donoren een gezamenlijk fonds gevormd, is men bezig middelen te poolen en zoekt men een terrein waar één VN-gebouw kan worden neergezet.

Tegelijkertijd geeft deze pilot ook de beperkingen van het model aan: ze is sterk afhankelijk van de persoon van de Resident Coordinator en de chemie tussen de verschillende VN-vertegenwoordigers; de verschillende VN-vertegenwoordigers zitten nog altijd bij donorbijeenkomsten met zijn zestienen aan tafel; hoofdkwartieren in Genève, Rome en Wenen beslissen nog steeds in hoge mate over de besteding van middelen; een groot deel van de VN-hulp gaat nog steeds in een, in hoge mate versnipperde, projectvorm.<sup>53</sup> Bij BZ is er wel een 'Multilateral Monitoring System' met 'Scorecards' ontwikkeld, waaruit eveneens naar voren komt dat de VN-organisaties (maar ook de Wereldbank) achterlopen bij het in praktijk brengen van de agenda van Parijs.

Nederland maakt met tien andere donoren deel uit van het Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) dat sinds 2003 surveys uitvoert om het gedrag van multilaterale organisaties ten opzichte van nationale regeringen in ontwikkelingslanden en ten opzichte van andere donoren vast te stellen. Vanaf 2009 wordt de survey uitgebreid en zal er meer worden ingegaan op de effectiviteit van de betreffende organisatie. Het MOPAN-onderzoek is dus beperkt tot de percepties op multilaterale organisaties van ambassades van de deelnemende landen in een aantal (in 2008 tien) hulpontvangende landen.

In april 2009 kwam minister Koenders met een nieuwe nota over de multilaterale samenwerking *Samenwerken aan mondiale uitdagingen: Nederland en de multilaterale*

*ontwikkelingssamenwerking*. Ook in deze nota zijn er de gebruikelijke opmerkingen over de voordelen van internationale organisaties, zoals hun neutraliteit, specifieke kennis en expertise. Op al die voordelen valt af te dingen – immers, er zijn meerdere publicaties die wijzen op het feit dat de Wereldbank veel te veel aan de hand van de Verenigde Staten loopt<sup>54</sup> – belangrijker is dat ze niet leiden tot goede en eerlijke beoordelingen van de verschillende organisaties. Zo zijn de beoordelingen in deze nota aanmerkelijk vriendelijker dan de *Scorecards* en beleidsnotities van de Zweden en de Britten.<sup>55</sup> Opmerkelijk is ook dat nergens in de nota verwijzingen worden gemaakt naar wetenschappelijke en andere publicaties over deze organisaties. Dat geldt zelfs goed gedocumenteerde publicaties van voormalige stafleden van de Bank die proberen aan te tonen dat de Wereldbank te weinig oog heeft voor corruptie.<sup>56</sup>

De nota mikt uiteindelijk op een ‘beleidsintensivering ten aanzien van multilaterale organisaties’. Dat betekent dat de minister bereid is om extra voor de periode 2008 tot en met 2011 € 550 miljoen extra op tafel te leggen, een verhoging van 8 procent, € 140 miljoen per jaar. De Wereldbank profiteert daarvan nog het meest en krijgt van die verhoging maar liefst 40 procent. Is dat gebaseerd op een kritische analyse van de verschillende multilaterale organisaties? Neen.

Wie deze nota preciezer analyseert, zal zeker niet te weten komen waarom we de ene multilaterale organisatie afschepen met enkele honderduizenden euro’s en aan de andere vele miljoenen. Een duidelijk beoordelingskader ontbreekt. Daarom is het ook onduidelijk waarom de minister van 2008 tot en met 2011 maar liefst 550 miljoen euro extra aan deze organisaties wil uitgeven, een verhoging van 8 procent per jaar. Zo krijgt, zoals boven vermeld, de Wereldbank er zelfs 40 procent bij. Opnieuw, zonder enige analyse van de kritische publicaties over het handelen van de Bank. Ook UNIFEM, dat onder minister Van Ardenne zijn subsidie verloor, komt nu weer op de lijst terug, zonder dat duidelijk wordt gemaakt welke veranderingen bij UNIFEM of in het gedachtegoed van het ministerie deze wijziging van beleid rechtvaardigen.

Tenslotte, er zijn de afgelopen jaren twee zeer kritische gezamenlijke evaluaties gedaan van de FAO en van IFAD. Niet alleen worden de consequenties van deze evaluatie niet belicht, ook wordt niet duidelijk gemaakt hoe de minister deze evaluaties een verder vervolg wil geven: worden ook andere internationale organisaties onderwerp van dergelijke evaluaties? Gezien de veelheid van kritiek, komend van binnen en buiten, die er op deze organisaties is, zou men hopen van wel.

De Europese ontwikkelingshulp heeft ondertussen wel grote veranderingen ondergaan. Dat heeft te maken met organisatorische veranderingen in Brussel zelf, maar evenzeer met de veranderde hulparchitectuur. De Europese Commissie is de derde grootste donor ter wereld

na de VS en Duitsland. De EU-lidstaten en de Europese Commissie verstrekken de laatste jaren ongeveer tweederde van de totale ontwikkelingshulp. Voorafgaand aan de Financing Development conferentie in 2002 in Monterrey hebben de EU-lidstaten afgesproken dat zij uiterlijk in 2015 zullen voldoen aan de VN-doelstelling om 0,7 procent van het bnp voor officiële ontwikkelingshulp ter beschikking te stellen.<sup>57</sup> Nieuwe lidstaten zullen dan op 0,33 procent zitten. Deze toezegging is in 2005 opnieuw herhaald in de Europese Consensus over Ontwikkeling. Interim-doelstellingen van deze Consensus en de resolutie van de Europese Raad zijn 0,56 voor de oude lidstaten als collectief en 0,51 procent individueel. Voor de nieuwe lidstaten geldt een doel van 0,17 procent in 2010. Welke lidstaten dit daadwerkelijk zullen halen valt te bezien. In ieder geval zit Italië daar het verst vanaf: de Italiaanse hulp was de laatste jaren al geïnfleerd door de schuldkwijtschelding aan Irak en Nigeria en zal naar schatting onder de 0,1 procent zakken in 2009.

De Europese Commissie was zelf met respectievelijk \$ 12 miljard en \$ 16 miljard in 2006 en 2007 de op drie na grootste donor ter wereld. De Commissie verstrekt die hulp langs verschillende hulpfondsen. Allereerst het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF), dat gekoppeld is aan het Verdrag van Cotonou (voorheen het Verdrag van Lomé) voor de ACS-landen (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan), waarmee de Unie sinds het Verdrag van Rome een speciale relatie heeft. Het budget van het EOF wordt voor een periode van meestal vijf jaar vastgesteld. Het nieuwe tiende EOF bevat bijna € 23 miljard voor de periode 2008 tot en met 2013.

Het tweede fonds is het in 2006 ingestelde 'Development Cooperation Instrument'. Dit is vooral gericht op ontwikkelingslanden die vallen onder het oude ALA-programma (landen in Azië en Latijns-Amerika) en verder op een aantal belangrijke thema's (o.a. onderwijs, gezondheidszorg, milieu, voedselzekerheid). Dit fonds omvat ongeveer € 17 miljard voor de periode 2007 tot en met 2013.

Verder heeft de Commissie de beschikking over aparte fondsen voor humanitaire hulp, stabiliteit, mensenrechten en voor de 'New Neighbourhood Policy' (het European Neighbourhood and Partnership Instrument). Dat betreft de landen die vroeger onder het mediterrane programma vielen, alsook landen in Oost-Europa (van Oekraïne tot Rusland), evenals bijvoorbeeld Jordanië. Een groot deel van deze laatste middelen valt onder de noemer 'officiële ontwikkelingshulp'.

De belangrijkste organisatorische verandering die is doorgevoerd is dat de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap nu voor het grootste deel is gedelegeerd naar EuropeAid Co-operation Office, kortweg AidCo. De interne organisatie is daardoor aanzienlijk verbeterd. Grote achterstanden in het uitkeren van middelen zijn daardoor

weggewerkt. Daarbij heeft het zeker geholpen dat ook de Commissie is overgegaan tot het verstrekken van budget support en sector support.

De Europese hulp bestrijkt een groot aantal landen. De kritiek is daarbij de laatste jaren geweest dat de hulp steeds meer verschoven is van de ACS-landen naar landen in de directe omgeving van de Gemeenschap. Bijna de helft van de Europese hulp gaat desalniettemin naar de allerarmste ontwikkelingslanden.

Ook in het multilaterale veld hebben we in het afgelopen decennium de opkomst gezien van een groot aantal nieuwe spelers. De Wereldbank telde in 2007 maar liefst 233 internationale ontwikkelingsorganisaties.<sup>58</sup> De geruststelling mag zijn dat een groot deel daarvan niet over middelen beschikt of dat het om organisaties gaat die onder de koepel van een grote organisatie vallen, zoals de Wereldbank zelf. Ongeveer vijftig van deze organisaties zijn VN-organisaties of VN-programma's, waaronder de oudste twee, de International Telecommunications Union (1865) en de Universal Postal Union (1874). Van deze vijftig heeft minder dan de helft middelen van enige betekenis. Dat geldt ook voor de overige organisaties, zodat er ruim tachtig internationale organisaties overblijven die ontwikkelingshulp verschaffen.

Opmerkelijk daarbij is de opkomst van mondiale fondsen, Global Funds, waarvan het aantal in de laatste tien, vijftien jaar sterk is gegroeid, maar waar in het bijzonder ook de middelen snel zijn gegroeid. Dat geldt speciaal voor een aantal fondsen op het terrein van de gezondheidszorg, zoals Global Fund to fight AIDS Tuberculosis and Malaria en de Global Alliance for Vaccines and Immunization, maar ook sommige milieufondsen, zoals de Global Environmental Facility (zie tabel 4.2). Deze speciale fondsen zijn vaak opgericht door de Wereldbank en VN-organisaties. Het is dan opmerkelijk dat de donorfinanciering voor deze fondsen ten koste lijkt te zijn gegaan van de financiering voor de VN-organisaties zelf. Nederland is van oudsher een van de grote contribuanten. Bij alle fondsen waarin Nederland deelneemt hoort het meestal tot de top-vijf van landen die er het meeste aan hebben bijgedragen.

Er zijn vraagtekens gezet bij het feit dat deze organisaties, omdat ze in zekere zin aanbod gestuurd zijn, wel eens tegen de intenties van de Verklaring van Parijs zouden in kunnen gaan.<sup>59</sup> Bovendien, zo wordt wel gesteld, kan het aandacht vragen voor of het veel geld ter beschikking stellen voor één bepaald thema of één bepaalde ziekte een sector of een programma uit het lood slaan.

#### **Tekstbox 4.2 Global Funds / Global Program Funds**

Global Funds of Global Program Funds zijn (meestal) grote fondsen die beschikbaar worden gesteld voor een groot aantal ontwikkelingslanden voor het bereiken van specifieke doelen op een bepaald thema, of in een bepaalde sector of sub-sector. Het zijn de financieringsinstrumenten voor bepaalde mondiale programma's. Zij gelden veelal als innovatief en het idee is dat zij door schaalvoordelen effectiever en efficiënter kunnen werken.

Sinds het begin van deze eeuw is de hoeveelheid middelen die deze fondsen ter beschikking hebben vervijfvoudigd via ongeveer 3 miljard dollar in 2005 en 2006 tot meer dan 5 miljard in 2007, wat neerkomt op ongeveer 5 procent van de totale officiële ontwikkelingshulp.

**Tabel 4.1 Belangrijkste multilaterale instellingen naar omvang van middelen (in miljoenen dollars)**

	1970	% van totaal 1970	1980	% van totaal 1980	1990	% van totaal 1990	2007	% van totaal 2007
1. Wereldbankgroep	739	41,4	5.111	40,5	10.306	43,5	24 114	33,5
2. Europese Gemeenschap	47	2,6	1.270	10,1	2.827	11,9	11 546	16,0
3. Interamerikaanse Ontwikkelingsbank	308	17,3	893	7,1	1.215	5,1	11.167	15,5
4 Aziatische Ontwikkelingsank/Fonds	16	0,9	477	3,8	2.298	9,7	7.002	9,7
5. Afrikaanse Ontwikkelingsbank /Fonds	-	-	193	1,5	1.604	6,8	2.712	3,8
6. UNICEF	47	2,6	247	2,0	584	2,5	984	1,4
7. UNRWA	44	2,5	157	1,2	293	1,2	700*	1,0
8. UNDP	219	12,3	660	5,2	1.130	4,8	439	0,6
9. UNHCR	8	0,4	465	3,7	466	1,2	289	0,4
10. WFP	125	7,0	539	4,3	933	3,9	233	0,3
Totaal VN	498	27,9	2.867	22,7	4.496	19,0	3 977	5,5
Totaal concessioneel	1.096	61,4	7.773	61,6	13.510	57,1	36 386	50,6
Totaal niet-concessioneel	688	38,6	4.849	38,4	10.158	42,9	35 543	49,4
Totaal	1.784	100,0	12.622	100,0	23.668	100,0	71.929	100,0

Source: OECD/Development Assistance Committee, several years.

\* According to UNRWA itself its disbursements in 2007 were \$ 642 million.



**Tabel 4.2 Tabel Overzicht van de 25 grootste mondiale fondsen**

	<i>Organisatie</i>	<i>Doelstellingen</i>	<i>Donoren</i>	<i>Jaar van oprichting</i>	<i>Budget 2007 (in mln dollars)</i>
1	Global Fund to fight AIDS Tuberculosis and Malaria (GFATM)	Bestrijding van de drie ziektes die in de wereld de meeste slachtoffers maken	53 bilateraal 7 ontwikkelings-landen 2 multilateraal 2 particulier	2002	2.596,0
2	Global Environmental Facility (GEF)	Het aanpakken van mondiale milieuproblemen door het steunen van lokale initiatieven vooral op de terreinen van biodiversiteit, klimaatverandering e.d.	27 bilateraal 5 ontwikkelings-landen	1994	784,8
3	Global Polio Eradication Initiative	Zorgen dat polio helemaal van de wereld verdwijnt	31 bilateraal 4 multilateraal 4 particulier 4 bedrijven	1998	701,0
4	Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)	Door Public-Private Partnerships grotere beschikbaarheid van vaccinaties voor kinderen bewerkstelligen	16 bilateraal* 1 multilateraal Meerdere particulier**	1999	633,2
5	Consultative Group on Agricultural Research	Het doen van onderzoek op de terreinen van landbouw, bosbouw, visserij en milieu en het beleid op deze terreinen	23 bilateraal* 24 ontwikkelings-landen 11 multilateraal 6 particulier	1971	506,0
6	Education for All Fast Track Initiative / Catalytic Fund / Education Program Development Fund	Ontwikkelingslanden bijstaan bij het bereiken van MDG 2 door extra financiering en programmatische ondersteuning	16 bilateraal* 1 multilateraal	2002 (2004)	358,3
7	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol (MFIMP)	Het steunen van ontwikkelingslanden bij het terugdringen van de uitstoot van gassen die de ozonlaag aantasten	51 bilateraal	1990	129,5 <sup>z</sup>
8	International AIDS Vaccine Initiative	Het ontwikkelen van een veilig, effectief en betaalbaar vaccin voor	11 bilateraal* 1	1996	87,0

	(IAVI)	aids	ontwikkelings- land 1 multilateraal 18 particuliere stichtingen 9 bedrijven particulieren		
9	Stop TB Partnership	Het bereiken van een wereld zonder tuberculose	5 bilateraal I* 1 multilateraal	1998	52,9
10	Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases (TDR)	Het stimuleren van onderzoek op medisch gebied naar verwaarloosde prioriteiten van controles op ziektes	22 bilateraal* 4 multilateraal 12 particulier	1975	50,1
11	International Partnership for Microbicides	Tegengaan van overdracht van hiv/aids op vrouwen door gebruik van microbiciden	12 bilateraal 3 multilateraal 2 particulier	2002	25,5 <sup>a</sup>
12	Water and Sanitation Program	Het verschaffen van toegang aan arme mensen tot water en riolering	14 bilateraal* 1 multilateraal 1 particulier	1979	18,5 (2005)
13	Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)	Het verlenen van technische assistentie aan ontwikkelingslanden die infrastructuur willen ontwikkelen via Public-Private Partnerships	12 bilateraal I* 5 multilateraal	1999	20,3
14	Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)	Het doen van onderzoek en het geven van beleidsadviezen om de toegang van armen tot financiering te verbeteren	16 bilateraal* 3 multilateraal 3 particulier	1995	18,5
15	Global Water Partnership	Het bevorderen van geïntegreerd waterbeheer	12 bilateraal* 1 multilateraal	1996	15,4
16	Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)	Het verbeteren van de voedingssituatie van mensen via innovatieve oplossingen	2 bilateraal 1 particulier	2003	13,4
17	Cities Alliance	Coalitie van steden en donoren om stedelijke armoedebestrijding beter vorm te geven	10 bilateraal* 6 ontwikkelings- landen 5 multilateraal	1999	13,1
18	Energy Sector Management Program	Het bestrijden van het tekort aan energie, in het bijzonder op het platteland en het vergroten van	10 bilateraal* 1 multilateraal	1998	10,6

		een zekere energievoorziening via technische assistentie			
19	Critical Ecosystems Partnership	Het beschermen van belangrijke ecosystemen via ngo's en particuliere initiatieven	2 bilateraal 2 multilateraal 2 particulier	2000	10,5
20	Integrated Framework for Trade-Related TA	Verschaffen van technische assistentie op handelsgebied aan minst ontwikkelde landen	16 bilateraal* 3 multilateraal	1997	8,0
21	Financial Sector Reform and Strengthening (FIRST) Initiative	Verschaffen van technische assistentie ter versterking van de financiële sector in ontwikkelingslanden	5 bilateraal* 2 multilateraal	2002	7,6
22	Global Forum for Health Research	Versterken van netwerken en het vergroten van beschikbare middelen voor onderzoek op het gebied van de gezondheidszorg voor het arme deel van de wereldbevolking	8 bilateraal* 2 multilateraal 1 particulier	1998	7,5
23	Post Conflict Partnership Program	Het steunen van landen in de fase van wederopbouw en het bestendigen van vrede.	5 bilateraal 2 multilateraal	1997	1,2 <sup>b</sup>
24	Global e-Schools and Communities Initiative (GESCI)	Het verbeteren van onderwijs door gebruikmaking van moderne communicatietechnologie	4 bilateraal	2004	1,1
25	Global Knowledge Partnership	Multistakeholder netwerk dat kennis en ICT inzet voor ontwikkeling Lidmaatschapsorganisatie	2 bilateraal	1997	0,9

\* Inclusief Nederland.

\*\* De Bill and Melinda Gates Foundation is de grootste contribuant van GAVI.

<sup>a</sup> Uitgaven in 2006.

<sup>b</sup> In 2006, daarna omgezet in nieuw fonds van Wereldbank en UNDP.

<sup>z</sup> Gemiddelde per jaar over de drie jaar periode 2006-2008.

Bron: Jaarverslagen van de verschillende fondsen.

#### **4.4 Grote versplintering en nieuwe subsidiestelsels in het particuliere landschap<sup>60</sup>**

De positieve houding ten opzichte van de vier particuliere ontwikkelingsorganisaties in het Medefinancieringsprogramma en het programma zelf veranderde eveneens drastisch bij het aantreden van minister Herfkens. Tijdens een toespraak bij de nieuwjaarsreceptie van Novib in januari 1999 constateerde zij een 'verstikkende omhelzing' tussen MFO's en overheid, een typering gebaseerd op haar inschatting dat de MFO's een gesloten front vormden. Daarmee was de toon gezet en was men in een scherp debat beland. Aanvankelijk spitste die discussie zich nog toe op de vraag of MFO's nog actief zouden mogen zijn in landen die voor de Nederlandse bilaterale hulp als concentratieland waren gekozen. Maar het ging er uiteindelijk natuurlijk om hoeveel invloed de minister kon uitoefenen op deze sector en of zij het 'kartel' kon openbreken. Het leidde tot een aantal werkafspraken over complementariteit, het belang van donorcoördinatie en regelmatig overleg met de ambassades. Afspraken waarvan niet veel terecht zou komen.

Veel meer tegenstellingen ontstonden bij de uitwerking van de per januari 1999 van kracht zijnde Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken op. Met deze wet werd voor het eerst het wettelijke kader vastgelegd waarlangs een van de bijzondere financieringsprogramma's, te weten het MFP, gesubsidieerd zou gaan worden. Op de uiteindelijke regeling hebben de MFO's grote invloed uit kunnen oefenen qua doelstellingen en formulering van de kaders, maar zij moesten toestaan dat meerdere organisaties daarvan gebruik konden maken.

Met het aannemen van de Kaderwet kwam een einde aan een periode van twintig jaar gegroeide praktijk van (bijna) stilzwijgende verlenging van de MFP-afspraken. Immers, de Algemene Wet Bestuursrecht waaruit die Kaderwet voortkwam, bepaalt dat subsidies van de overheid in principe beschikbaar moeten zijn voor alle burgers (en organisaties) in Nederland (OPOP 2000: 9). De eerste organisatie die van deze mogelijkheid gebruikmaakte om toegelaten te worden tot het MFP was Foster Parents Plan Nederland. Tegen de wens van de MFP-organisaties en andere adviezen in besloot minister Herfkens in december 1999 unilateraal de in mei 1999 ingediende aanvraag van Foster Parents te honoreren.

In 2001 was zodoende de sinds 1980 bestaande medefinancieringsregeling afgelopen en omgezet in een subsidiebeschikking. Vanaf dat moment dienden alle organisaties die gebruik wilden maken van de regeling, een subsidieaanvraag in waarin niet alleen doelstellingen en strategie, maar ook indicatoren voor resultaten weergegeven worden. Ervaringen met de eerste subsidieaanvragen voor de periode 2001-2002 leerden dat er vooral problemen ontstonden met betrekking tot de indicatoren voor de meting van de effectiviteit van de door

de MFO's ondersteunde projecten en programma's. In de regel kwamen de organisaties niet verder dan het aangeven van specifieke inputindicatoren (i.c., 20 procent zal worden besteed aan maatschappijopbouw). Proces- of outputindicatoren (waar het ministerie vooral naar vroeg) kwamen niet of nauwelijks naar voren. Vanaf 2003 lag het in de bedoeling dat de subsidieaanvraag een periode van vier jaar zal bestrijken.

De subsidieaanvraag is daarmee een van de nieuwe instrumenten voor toetsing van het programma door het ministerie. Daarnaast bleven oude toetsingsinstrumenten bestaan zoals jaarrapportages, beleidsgesprekken, accountantsverklaringen en evaluaties.

Op 1 januari 2003 trad een nieuw beleidskader in werking, waarover het ministerie en de organisaties in 2001 overeenstemming hadden bereikt. Een van de meest in het oog springende onderdelen van dit beleidskader was de voorgestelde substantiële verhoging van het budget voor het MFP tot maximaal 14 procent van de begroting voor Ontwikkelings-samenwerking. Tegelijk werd het programma verder opengegooid ook voor organisaties die voorheen uit andere subsidieprogramma's werden gefinancierd. De subsidies zouden opnieuw voor een periode van vier jaar worden toegekend. Problemen waren er rondom de goedkeuring van aanvragen en de toewijzing van middelen, die voor de eerste keer aan een speciaal ingestelde commissie was uitbesteed. De kritiek was dat de commissie de verschillende criteria uit de wet niet juist hanteerde.<sup>61</sup>

In 2003 werd het subsidiestelsel aangevuld met een nieuwe poot, het Thematisch Financierings Programma (TMF), waaruit de organisaties die zich in principe bezighielden of zouden moeten houden met specifieke thema's subsidie zouden krijgen. Verschillende bureaus binnen het ministerie financierden tot dan voor kleinere bedragen tal van organisaties en dat werd nu onder één noemer gebracht. In een paar subsidierondes ontvingen 214 organisaties, waarvan bijna 100 internationale organisaties, subsidies ter waarde van € 641 miljoen uit deze subsidieregeling.<sup>62</sup> Uit een evaluatie bleek dat veel van de organisaties die subsidie ontvingen uit deze regeling eigenlijk niet thematisch werkten, maar vooral ook zich breed inzetten op ontwikkeling.<sup>63</sup>

Het ontbreken van echt serieuze verschillen tussen beide grote subsidieregelingen leidde ertoe dat er in 2007 uiteindelijk één groot subsidiestelsel kwam voor al deze organisaties. De subsidie daarvoor werd uiteindelijk vastgesteld op € 2.173 miljoen, dat was ruim 600 miljoen meer dan in het oude medefinancieringsprogramma, maar 200 miljoen minder dan MFP en TMF samen. Omdat buitenlandse organisaties geen subsidie meer konden krijgen uit deze nieuwe regeling, werd er ijlings ook een nieuw programma voor de organisaties die voorheen subsidie kregen daaruit ingesteld: 20 redelijk willekeurig uitgekozen internationale organisaties; 20 internationale organisaties ontvangen daaruit ongeveer € 86 miljoen tot 2010.

Om de subsidieaanvragen te beoordelen werd er opnieuw een externe commissie ingeschakeld. Uiteindelijk beoordeelde deze commissie 59 aanvragen als voldoende, waarbij wel een enkele organisatie wat minder middelen kreeg toegewezen. Opnieuw kreeg de beoordeling van de commissie nogal wat kritiek, in het bijzonder over de toepassing van de criteria.<sup>64</sup> Vooral de afwijzing van subsidies voor Plan Nederland en het Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika wekten veel beroering.

Met deze twee subsidieregelingen is men er echter nog niet. Er zijn nog zes andere regelingen voor andere particuliere organisaties en tenminste zes tot acht regelingen met individuele organisaties. Er zijn algemenere regelingen voor ontmijsning en humanitaire hulp, voor migratie en gezondheidszorg. Deze dateren allemaal uit de tijd van minister Van Ardenne en hebben een waarde van € 213 miljoen, waaruit zo'n 47 organisaties worden betaald. Minister Koenders heeft drie nieuwe regelingen tot stand gebracht, zoals het Schokland Fonds, voor in totaal 46 organisaties en een bedrag van 100 miljoen. Individuele regelingen zijn er verder rondom de uitzendingen van deskundigen en 'vrijwilligers' (PSO, SNV, PUM), medefinanciering van het vakbondsprogramma, Public Private Partnerships, het Koninklijk Instituut voor de Tropen, e.d. De waarde daarvan is tenminste € 170 miljoen per jaar.

**Tabel 4.3 De Nederlandse ‘Chari-markt’ gespecificeerd naar doelen (in miljoenen euro’s)**

Doel	Goede Doelen Rapport			Geven in Nederland		
	2005	2006	2007	2001	2003	2005
Kerken en religieuze organisaties	-	-	-	750	938	773
Internationale hulpverlening	894	852	892	531	469	742
Sport en recreatie	-	-	-	686	930	686
Welzijn en cultuur	465	524	562	-	-	-
Cultuur	-	-	-	335	610	326
Sociaal welzijn	-	-	-	373	555	522
Gezondheidszorg	221	268	301	406	589	477
Natuur en milieu	212	239	261	251	309	356
Onderwijs en onderzoek	-	-	-	125	301	277
Niet gespecificeerd	-	-	-	1,158	223	220
<b>Totaal</b>	<b>1,792</b>	<b>1,893</b>	<b>2,006</b>	<b>3,615</b>	<b>4,924</b>	<b>4,376</b>

Bronnen: *Nationale Goede Doelen Rapport*. Amsterdam: VFI, verschillende jaren; Schuyt e.a. (2007)

Dit betekent dat vanuit de Nederlandse ontwikkelingsbegroting bijna 350 Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties en -instituten worden gefinancierd, waarvan meer dan 200 Nederlandse. Met deze ruime subsidieregelingen staat Nederland aan de top binnen de OESO. In korte tijd heeft de Nederlandse hulp die via particuliere organisaties loopt, het ‘civilaterale’ kanaal, zich verdubbeld (zie in het volgende hoofdstuk tabel 5.4). De 30 grootste ontwikkelingsorganisaties in Nederland ontvangen ongeveer de helft van hun besteedbare middelen van de Nederlandse overheid (tabel 4.3). Dit ondanks het feit dat de ‘chari-markt’ voor ontwikkelingsorganisaties goed te noemen is: in per capita bijdragen voor particuliere ontwikkelingsorganisaties bevindt Nederland zich volgens DAC-cijfers in de top met Ierland en Zwitserland, zij het op ruime achterstand van Noorwegen.

In zijn redevoering ter afsluiting van een serie discussierondes in de brede maatschappelijke dialoog onder de titel ‘Ontwikkeling is Verandering’, presenteerde minister Koenders nieuwe contouren van het medefinancieringsstelsel.<sup>65</sup> Hij stelde daarin: ‘Ik ben van mening dat ontwikkelingssamenwerking veel en veel te versnipperd is. Het aantal ngo’s in de wereld blijft groeien ... 37 duizend ngo’s is gewoon te veel.’ Hij kondigde aan samenwerken te zullen afdwingen door niet meer dan 30 aanvragen toe te laten in een tweede aanvraagronde voor subsidies. De minister vergat te vertellen dat het vooral hij en zijn voorgangers zijn geweest die door een ruimhartig subsidiestelsel deze versplintering mede hebben bevorderd. Daar

komt bij dat ook de Nederlandse ambassades ieder jaar voor tientallen miljoenen (schattingen zijn dat dat tegen de € 200 miljoen per jaar loopt) aan subsidies verstrekken, niet alleen aan lokale ngo's maar ook aan Nederlandse en internationale. Verder gebruiken Nederlandse organisaties hun geld gedeeltelijk ook om weer andere Nederlandse organisaties te financieren.

In april 2009 leidde dat tot een nieuwe *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde* waarin de minister de contouren beschrijft van het MFS II. In mei volgde daarop nog een brief, waarin hij een aantal getallen verduidelijkte. Daaruit wordt duidelijk dat Nederland zowel in 2008 en 2009 ruim een miljard euro (resp. € 1,14 en € 1,07 miljard) aan subsidie gaf aan particuliere ontwikkelingsorganisaties, wat neerkomt op zo'n 23 procent van de totale officiële ontwikkelingshulp. In 2010 zal dat van eenzelfde omvang zijn. De minister kondigde aan dat er voor het nieuwe MFS II maar ten hoogste 500 miljoen euro beschikbaar zal zijn. In het Kamerdebat lichtte hij dat verder toe door te stellen dat hij moest bezuinigen vanwege het teruglopende bnp en dat dat ook een vermindering met 10 procent voor de medefinanciering betekende. Omdat het oude TMF en het subsidieprogramma voor jonge en vernieuwende organisatie worden ingevoegd in MFS II, betekent dat minimaal een bezuiniging van 67 miljoen euro. Daarnaast kunnen organisaties, ook al dienen zij in meerdere allianties, ten hoogste 25 procent van de ondergrens van 425 miljoen euro, dat wil zeggen 106,25 miljoen euro, aan subsidie verkrijgen.<sup>66</sup> Dat zal voor de grote drie (Cordaid, Icco en Oxfam/Novib) in ieder geval een stevige bezuiniging betekenen.

De minister beoogt met zijn nieuwe regeling minder versnippering en meer samenwerking af te dwingen. Organisaties worden daarom aangemoedigd om in allianties in te dienen (er is ook een aparte alliantietoets) en het plan is om slechts aan dertig organisaties/allianties, die voldoen aan de drempeltoets, de organisatie- en alliantietoets een subsidie te verstrekken op grond van een aparte programmatoets. Van de organisaties wordt bovendien geëist dat zij 60 procent van hun middelen investeren in partnerlanden. Daarenboven moeten de te financieren op armoedebestrijding gerichte projecten of programma's een minimale omvang hebben van 500.000 euro per land per jaar, voor andere programma's geldt een ondergrens van 200.000 euro.

Op 1 december bleken 47 allianties een aanvraag te hebben ingediend voor een totaalbedrag van ruim 3,8 miljard euro, meer dan het dubbele dat de minister tot zijn beschikking heeft. Vele dozen met documenten werden het ministerie binnengedragen, dat vervolgens in twee rondes, met toetsing van een externe begeleidingscommissie, over de toekenning van de subsidies zal moeten beslissen.

#### **Tabel 4.4      Subsidieprogramma's voor particuliere ontwikkelingsorganisaties**



Subsidieprogramma tot 2011	Omvang per jaar	Subsidieprogramma vanaf 2011	Omvang per jaar
MFS I	€ 525 miljoen	MFS II	€ 425-500 miljoen
MFS-Jong en vernieuwend	€ 8 miljoen	<i>Gaat op in MFS II</i>	
TMF	€ 34 miljoen	<i>Gaat op in MFS II</i>	
SALIN	€ 20 miljoen	<i>Nieuw standaardkader</i>	€ 50 miljoen
MDG3 fonds	€ 14 miljoen	<i>Nieuw standaardkader</i>	
VMP	€ 16,25 miljoen	Loopt tot en met 2012	
SNV	€ 90 miljoen	Loopt tot en met 2015	
PSO	€ 27 miljoen	Eventueel ingevoegd in MFS II	
NIMD	€ 9 miljoen	Loopt tot en met 2010	

Bron: Brief aan de Tweede Kamer, 31 933, nr. 2, 28 mei 2009

Naast al deze grotere organisaties kent het Nederlandse landschap van ontwikkelingsorganisaties ook duizenden particuliere initiatieven. Daarbij gaat het om kleine stichtingen of lokale organisaties die projecten (ziekenhuizen, weeshuizen, schooltjes) in ontwikkelingslanden steunen, om filantropische stichtingen, particuliere bedrijven en migrantenorganisaties.<sup>67</sup> Een overzicht van de Nederlandse 'chari-markt' aan de hand van het jaarrapport van de Vereniging van Fondswervende Organisaties en het tweejaarlijkse onderzoek 'Geven in Nederland', leert dat 'internationale hulpverlening', als men de bijdragen aan kerken niet meerekent, in Nederland nog steeds het meest belangrijke doel is waaraan mensen geld willen geven. De donaties daarvoor liepen vanzelfsprekend hoog op in het 'tsunami-jaar', maar zijn daarna nog blijven stijgen.

Ook voor deze kleine particuliere initiatieven liggen er subsidiemogelijkheden: vier (oorspronkelijk vijf) van de grote ontwikkelingsorganisaties en de NCDO hebben een 'front office' of een 'linkis'-loket waar subsidieaanvragen kunnen worden ingediend. Bij die subsidies gaat met meestal om bedragen van € 10.000 tot € 20.000, maar NCDO en Oxfam Novib zijn ook bereid om grotere subsidies ter beschikking te stellen. Meestal gaat de subsidie tot de hoogte van 2 procent van het door de organisatie zelf opgehaalde bedrag. In 2007 ontvingen zo bijna 1.500 organisaties een subsidie voor een totale waarde van bijna € 26 miljoen.

**Tabel 4.5 De 30 grootste Nederlandse ontwikkelingsorganisaties of organisaties met grote ontwikkelingsprogramma's in Nederland (in duizenden euro's)**

Organisatie	2006			2007		
	Donaties	Subsidies Nederlandse regering	Totaal	Donaties	Subsidies Nederlandse regering	Totaal
1. Oxfam Novib	53,544	114,131	175,961	54,875	126,873	184,014
2 ICCO	23,815	109,199	168,156	24,760	131,250	174,720
3. Cordaid	28,827	120,081	181,259	32,076	111,016	169,668
4. Hivos	3,604	68,244	89,153	4,565	69,117	101,659
5. Plan Nederland	34,668	29,929	68,760	31,240	29,237	64,434
6. WNF NL	26,874	3,121	48,521	44,205	2,253	48,439
7. Artsen zonder Grenzen	22,019	4,206	45,048	25,869	1,394	39,403
8. CARE NL	794	11,603	28,340	1,014	13,888	29,240
9. Woord en Daad	15,631	2,794	21,596	16,365	5,637	26,995
10. ZOA Vluchtelingenhulp	4,874	2,807	21,127	5,721	3,382	25,452
11. Terre des Hommes	8,663	5,168	17,479	9,347	8,484	22,397
12. IUCN NL	-	3,567	5,479	-	13,385	15,263
13. KCONV – TBC Fonds	1,472	1,846 <sup>x</sup>	16,220	1,800	2,500	15,143
14. Dorcas	10,478		11,877	10,898	350	13,843
15. Edukans	5,669	4,329	9,559	6,432	8,119	13,822
16. Liliane Fonds	10,500	1,180	12,748	11,123	1,332	13,606
17. Solidaridad	2,837	3,999	9,059	3,967	7,017	13,505
18. SOS-Kinderdorpen	11,681	534	13,667	10,779	535	12,740
19. St. Vluchteling	3,886	2,721	11,957	3,286	3,436	11,339
20. Rabobank Foundation	14,263		14,903	14,291		10,731

21. Agriterra	35	1,927	10,805	183	10,151	10,533
22. Lepra Stichting	5,502	-	8,496	6,642	-	9,955
23. War Child	4,504	1,450	7,821	5,814	1,868	9,329
24. Save the Children Nederland	1,638	3,542	7,280	1,977	3,564	9,263
25. Kinderpostzegels	12.913	495	13,943	7,770	504	8,947
26. IKV/Pax Christi	523	2,637	7.678	563	3,610	8,849
27. International Child Support	2,164	-	3,114	2,657	5,446	8,735
28. Red een Kind	6,050	1,347	7,984	6,628	2,323	8,536
29. NIMD		8,451	5,812		9,539	7,513
30. Aids Foundation East-West	25	1,637	8,033	13	2,139	7,422
Totaal	317,453	510,945	1,051,835	344,860	578,349	1,095,495
Percentages	30,2	48,6	100	31,5	52,8	100

Bronnen: gebaseerd op jaarverslagen 2006 en 2007. NB: Kolom 3 is niet het totaal van kolom 1 en kolom 2, omdat in kolom 3 ook nog andere donaties (van andere regeringen en de EU) of andere inkomsten zijn inbegrepen.



## **Hoofdstuk 5**

### **VAN BEWOLKTE LUCHTEN EN VERRE EINDERS: HET NEDERLANDSE LANDSCHAP ROND ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF**

Er zijn verscheidene manieren waarop we de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kunnen vergelijken met die van onze buurlanden in Europa en eventueel met andere OESO-donorlanden. Dat betreft de wijze waarop verschillende intenties en motieven, de 'aid-rationale' terugkomt in het programma. Dat is van betekenis, omdat zich dat uiteindelijk ook reflecteert in het institutionele landschap. Die vergelijking kan vervolgens ook cijfermatig worden geïllustreerd. Daarbij gaat het dan om absolute en relatieve volumes, maar ook om de besteding naar groepen van landen, naar regio's en naar sectoren. De absolute volumes bepalen de omvang van het institutionele landschap en de relatieve volumes het gewicht dat verplichte bijdragen op de uitgaven leggen op het hulpbudget. Landen- en sectorkeuzes zijn niet alleen uitdrukking van de intenties van een donorland, maar kunnen ook invloed hebben op het institutionele landschap. Er zijn daarnaast organisatorische verschillen tussen de verschillende (Europese) donoren. Tenslotte zijn er vergelijkingen mogelijk ten aanzien van kanaalgebruik: hoe maken donorlanden gebruik van het particuliere en het multilaterale kanaal.

#### **5.1 Eerste vergelijking: motieven achter ontwikkelingssamenwerking en hun invloed op beleid en landschap**

Truman lanceerde zijn Point Four in het midden van de Koude Oorlog, waarbij 'het tot ontwikkeling brengen van laag ontwikkelde landen als een wereldprobleem en taak van de eerste orde gesteld werd'.<sup>68</sup> Zijn belofte om ontwikkelingshulp te geven aan democratieën die in gevaar kwamen, mondde uit in een massieve hulpstroom, die voor meer dan 80 procent ging naar een gordel van ontwikkelingslanden die rondom de Sovjet-Unie en China liggen. In eerste instantie vooral naar Taiwan en Zuid-Korea, later naar Perzië, Pakistan en Zuid-Vietnam.

Ontwikkelingshulp, zeker die van staat tot staat, wordt niet louter uit charitatieve overwegingen, uit christelijke naastenliefde of vanuit internationale solidariteit gegeven. Deze stelling komt weinig naar voren in de debatten in een aantal donorlanden. In veel van de literatuur of uit de openbare discussie over de Nederlandse hulp krijgt men bijvoorbeeld de indruk dat het enigszins 'smakeloos' is om naar andere motieven dan het humanitaire te verwijzen. Dat is des te opmerkelijker, als men in de internationale literatuur ziet dat de verschillende motieven achter de ontwikkelingshulp vrij openlijk worden bediscussieerd en dat hun waarden worden

gewogen. Bij Amerikaanse auteurs treft men die discussie al eind jaren vijftig, begin jaren zestig aan. Enos en Griffin noemden het zelfs 'naïef' te veronderstellen dat hulp gegeven wordt vanuit charitatieve doelstellingen of ter bevordering van economische ontwikkeling. Voor hen is hulp 'een instrument van machtspolitiek'; hulp wordt immers van machtige aan machteloze landen gegeven.<sup>69</sup> Chenery splitste die politieke motivatie uiteen in een drietal doelen: het creëren van een politieke en sociale omgeving waarin de Verenigde Staten hun eigen sociale doelstellingen het best kunnen verwezenlijk; het behoud van politieke en economische stabiliteit in ontwikkelingslanden; het verzekeren van de veiligheid van de Verenigde Staten en zijn bondgenoten tegen agressie van buitenaf. Daarbij ziet hij deze laatste doelstelling als het minst controversieel binnen de Amerikaanse hulppolitiek en eveneens als een waaraan het grootste deel van het hulpbudget wordt uitgegeven.<sup>70</sup> Daarenboven zien we in recentere publicaties dat er bij een ontleding tot op het bot van het humanitaire motief weinig overblijft.<sup>71</sup>

Nu hebben de motieven achter de hulp in de hulpprogramma's van de verschillende westerse landen een verschillend gewicht.<sup>72</sup> Het mengsel van motieven en belangen reflecteert zich in een andere toonzetting van beleidsdocumenten, in een andere samenstelling van het hulpprogramma, in andere accenten bij de uitvoering van de hulp. Er is binnen de internationale literatuur over ontwikkelingssamenwerking een lange discussie over de achtergronden, de redenen waarom landen hulp geven. Er zijn verschillende pogingen gedaan om het gewicht van deze determinanten via rekenkundige modellen vast te leggen, dat bleek in alle gevallen zeer moeilijk, omdat het niet altijd om constanten gaat, maar om specifieke politieke of economische beslissingen op een bepaald gegeven moment. De drie hoofdmotieven waarom staten ontwikkelingshulp geven zijn politiek-strategisch, economisch-commercieel en ethisch-humanitair van aard. Recentelijk zijn daar de milieu- en de vluchtelingenproblematiek bijgekomen.

Het Point Four is niet alleen te duiden als het begin van de Amerikaanse hulpverlening, het symboliseert ook het *politiek-strategisch motief* dat ten grondslag ligt aan de Amerikaanse ontwikkelingssamenwerking: de Amerikaanse hulp ging eerder naar dictaturen dan naar democratieën, maar ging vooral ook in het kader van het Amerikaanse 'containment'-beleid naar die landen rondom de Sovjet-Unie en China.<sup>73</sup> Het proberen landen binnen de eigen invloedssfeer of binnen eigen bondgenootschappen te houden is een belangrijk element van het politiek-strategische motief. Veel van de hulp van de vroegere Sovjet-Unie was van daaruit gemotiveerd. Voor de Amerikaanse hulp was echter al vanaf 1979 het Midden-Oosten van meer betekenis: lange tijd figureerden Egypte en Israël gezamenlijk als belangrijkste ontvangers van de Amerikaanse hulp. In de jaren tachtig werden zij nog op die lijst gevolgd door landen in Midden-Amerika, maar vanaf de jaren negentig ligt de focus sterk op het Midden-Oosten en zeker na 2000 ook op landen in Afrika waar de islam een belangrijke rol speelt. De 'War against Terrorism' had ook het Amerikaanse hulpbudget 'overgenomen'.<sup>74</sup> Het betekent dat bij

beslissingen over het Amerikaanse hulpbudget er een wijde groep van actoren betrokken is. Uiteraard het Witte Huis en het State Department, maar evenzeer de National Security Council. Soms ook het Pentagon en het Treasury Department. Maar in eerste instantie toch altijd de bij de 'national security' betrokken personen en organisaties.

Het vasthouden van banden met de voormalige koloniën kan een ander voorbeeld voor deze 'aid rationale' zijn. Soms speelt daarbij ook het vasthouden van de politiek-culturele invloed een rol. Dat geldt in het bijzonder Frankrijk dat het behoud van de 'francofonie' als een belangrijke impliciete doelstelling heeft. Dat motieven elkaar kunnen overlappen wordt ook hier duidelijk, als we beseffen dat het spreken van een gemeenschappelijke taal ook makkelijker toegang tot markten geeft.

Ontwikkelingshulp wordt eveneens op andere manieren gebruikt om politieke invloed te verwerven. Met behulp van ontwikkelingshulp kan een donor proberen stemmen te werven bij de verkiezing van leiders van internationale organisaties of bij bepaalde voor de donor belangrijke beslissingen. Het bezoek van minister Ruding aan India, toen hij probeerde directeur van het Internationaal Monetair Fonds te worden, zou hier als voorbeeld genoemd kunnen worden. Hij deed toen nadrukkelijk een beroep op de goede naam die Nederland als donor had.<sup>75</sup> Een tweede voorbeeld is hier begin jaren tachtig de toevoeging op de lijst van hulpontvangers, onder druk van het ministerie van Financiën, van landen die tot de Nederlandse kiesgroep binnen het IMF en de Wereldbank horen. Van deze landen is Macedonië op de nieuwste lijst van concentratielanden blijven staan.<sup>76</sup> Toen later Nederland lid van de Veiligheidsraad wilde worden, werd opnieuw de hoge bijdrage van Nederland aan de ontwikkelingssamenwerking gebruikt om de Nederlandse kandidatuur te ondersteunen.

Gelijkoortige acties kunnen we bij andere donoren ontwaren. Zo zetten de Noordse landen hun hulpstatus in om Gro Harlem Brundtland tot directeur-generaal van de WHO benoemd te krijgen,<sup>77</sup> zoals Japan dat daarvoor had gedaan bij de verkiezing van Hiroshi Nakajima. Japan werd er in 2007 opnieuw van beschuldigd dat het stemmen koopt van eilandstaten in de Caraïben en de Pacific om het walvisverdrag veranderd te krijgen.

Het politiek-strategische motief in zijn meest vriendelijke vorm betekent dat de gever hoop heeft dat hulp deuren kan openzetten en contacten kan oliën. Doordat men ontwikkelingshulp geeft, heeft men ook toegangen in het betreffende land die op bepaalde momenten, bijvoorbeeld als een individu of bedrijf in problemen komt, van belang kunnen zijn. Iets verder gaat het idee, onder andere naar voren gebracht door oud-minister Pronk, dat je door het geven van hulp de kans krijgt om aan tafel aan te schuiven en mee te praten. Dat was de achtergrond waarom Pronk bij voorkeur aan veel landen hulp wilde geven.

Een wel heel bijzondere vorm die dit motief kan gaan aannemen is als ontwikkelingshulp gebruikt of ingezet wordt om politieke of andere steun voor individuele politici of politieke partijen in de donorlanden te verwerven. Zo hebben Belgische politici in problemen zijnde

bedrijven in hun kiesdistricten geholpen door hen opdrachten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te gunnen.<sup>78</sup> Italiaanse politici, zoals premier Craxi, zijn ervan beschuldigd ontwikkelingshulp ter persoonlijke verrijking en voor de partijkas te hebben aangewend.<sup>79</sup>

Het tweede motief is het *economisch-commerciële*. Slechts een enkele auteur werkt deze economische motieven verder uit. Blake en Walters zien de volgende economische belangen die bevorderd worden door ontwikkelingshulp: het zich verzekeren van een toevoer van grondstoffen (vooral voor Japan van belang), het financieren van de export, het bevorderen van een gunstig investeringsklimaat en, door de unieke regering-tot-regeringrelatie die het verschaffen van ontwikkelingshulp is, het bevorderen van ontwikkelingsactiviteiten die hoge prioriteit genieten. Vanwege deze redenen blijft ontwikkelingshulp volgens hen, ondanks een teleurstelling over de resultaten van de hulp en een afname van de internationale spanningen die voortkwamen uit de Koude Oorlog, een belangrijk instrument voor westerse landen.<sup>80</sup>

Bilaterale ontwikkelingshulp wordt maar zelden in baar geld of in de vorm van een cheque gegeven; meestal gaat het om de levering van goederen of diensten. Om te zorgen dat hulp in het donorland wordt besteed binden donoren de hulp aan de bron (*aid tying*). Dat betekent dat de hulp alleen uitgegeven kan worden aan goederen en diensten geproduceerd in het donorland zelf. Een motief om ontwikkelingshulp te geven is zodoende het bevorderen van de export uit het donorland. In de tweede plaats kan men op deze manier bedrijven die in economische problemen zijn gekomen ondersteunen. Ontwikkelingshulp wordt een anticyclisch, antirecessie-instrument door hulp te geven in de vorm van goederen en diensten van door een economische crisis getroffen bedrijven. Tenslotte kan ontwikkelingshulp dienen om investeringen te bevorderen van het nationale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden.

De bilaterale ontwikkelingshulpprogramma's van de meeste Europese landen zijn begin jaren zestig ontstaan om de concurrentiepositie van het eigen bedrijfsleven te verbeteren. De financiering van deze exporten gebeurt niet alleen uit speciale potjes voor (ontwikkelingsrelevante) exportkredieten. In het bijzonder in de Noord-Europese landen zijn dit wel de meest omstreden potjes.<sup>81</sup> Ook uit de hulppotjes voor het landenprogramma of voor bepaalde sectoren en thema's wordt via binding een belangrijk deel voor het eigen bedrijfsleven gereserveerd. In tijden van recessie wordt er veelal zware druk uitgeoefend op politici door directeurs van bedrijven en eventueel vakbonden om orders te krijgen en/of arbeidsplaatsen te behouden. Dat kan wat betreft ontwikkelingssamenwerking direct gebeuren bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking of zijn hoogste ambtenaren of via aanpalende ministeries als die van Economische Zaken.<sup>82</sup>



In het kader van de Declaratie van Parijs is om verdere ontbinding van hulp gevraagd. Uit de evaluatie is te lezen dat daarop flinke vooruitgang is gemaakt. We zien dat de meeste donoren aan de minst ontwikkelde landen hun hulp voor het grootste deel ongebonden aanbieden. De hulpstatistieken zijn de laatste jaren wat 'vervuild' door de grote schuldkwijtschelding aan Irak, Congo en Nigeria.<sup>83</sup> Als we daarvoor corrigeren, dan zien we dat China nog steeds een relatief belangrijke hulpontvanger is voor Japan en Duitsland en in iets minder mate voor het VK en Frankrijk. Commerciële overwegingen spelen daar dus nog een belangrijke rol.

De afname van gebonden hulp in sommige landen, zoals Nederland, betekent ook een afname van het belang van sommige instellingen. In Nederland betrof dat de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden, die uiteindelijk door het FMO is overgenomen. In landen als Frankrijk en Japan zien we daarentegen dat voorheen machtige ministeries, als dat van Financiën en Economie (Bercy), nog steeds een zeer belangrijke rol spelen binnen de ontwikkelingshulp, zeker in de hulp aan Aziatische landen.

Het derde motief, het *ethisch-humanitaire*, vindt in de Europese landen sterk zijn oorsprong in christen-democratische ideologieën, in wat wel het 'humane internationalisme' is genoemd.<sup>84</sup> Het vindt zijn grondslag vooral in de christelijke gedachte van naastenliefde zoals die verwoord wordt in de programma's van de christen-democratische politieke partijen, alsmede in de ideeën over solidariteit, zoals die te vinden zijn bij sociaal-democratische partijen. Uitgangspunt bij beide is dat naastenliefde of solidariteit niet ophoudt bij de nationale grenzen, maar grensoverstijgend is en dat zodoende ook burgers van andere staten van Europees of Nederlands belastinggeld of van de welvaart zouden moeten kunnen profiteren. Het zijn in eerste instantie in Europa sociaal-democratische en christen-democratische partijen geweest die dragers waren van dit ideeëngoed en zodoende de opbouw hebben geleverd voor de bilaterale hulpprogramma's. Volgens een auteur als Stokke komt dit motief mede daardoor het duidelijkst tot uiting in de Noord-Europese programma's.<sup>85</sup>

Er zijn verscheidene elementen van dit motief die vormgeven aan het institutionele landschap. Zo zullen donoren waarbij dit een grote rol speelt hun hulp eerder richten op de minst ontwikkelde landen (MOL's) en andere lage-inkomenslanden, en eveneens eerder op Sub-Sahara Afrika. Dat geldt bijvoorbeeld landen als Ierland, de Scandinavische landen (zie tabellen in bijlage 3). Waar de Portugese hulp zich vooral richtte op de 'lusophonie' en de voormalige koloniën, geldt dit ook voor Portugal. Dit betekent dat bij deze landen de ambassades in Afrika een sterke rol spelen binnen het hulpprogramma.

Een tweede element is hier dat een aantal donoren waarbij de 'aid rationale' sterk ethisch-humanitair georiënteerd is, veel hulp via particuliere ontwikkelingsorganisaties sluizen. Dat is niet bij alle van dit type donoren het geval, bijvoorbeeld veel minder in de Scandinavische landen, maar wel in Ierland, Spanje en ook Nederland (zie tabel 4.3 in hoofdstuk 4). Dat zal

ongetwijfeld ook te maken hebben met de kracht van deze organisaties en hun invloed op nationale politieke partijen.<sup>86</sup>

In de laatste jaren komt een vierde motief om ontwikkelingshulp te geven naar voren, te weten het *milieu*. Een eerste punt is hier dat sommige milieuproblemen grensoverschrijdend zijn (aantasting van de ozonlaag, broeikaseffect). In de tweede plaats kan men constateren dat in rijke landen milieuproblemen veelal uit de hoge welvaart en in ontwikkelingslanden deze problemen veelal uit armoede, zoals het gebrek aan middelen om milieuproblemen aan te pakken, voorkomen. Een vijfde en laatste motief is dat van de *vluchtelingen*. Nogal wat westerse landen ervaren problemen met vluchtelingen. Om vluchtelingenstromen te verminderen of tegen te gaan zou men moeten werken aan toename van stabiliteit en welvaart in de landen van oorsprong, zodat de noodzaak om te vluchten afneemt. Nobelprijswinnaar Tinbergen pleitte om die reden tien jaar geleden al voor het opvoeren van de Nederlandse hulp naar 2,0 procent van het bnp.<sup>87</sup> Op twee punten is dit motief recentelijk terug te vinden in westerse hulpprogramma's. Zo is de Amerikaanse hulp aan Haïti de afgelopen jaren flink gestegen. Daarnaast besloten de Europese regeringsleiders bij de Europese Top in Cannes in 1995 de hulp voor het Middellandse Zeegebied sterk op te voeren. De angst dat bij het aan de macht komen van fundamentalisten in Algerije, Marokko of Tunesië er een grote stroom van vluchtelingen op gang zou kunnen komen, is duidelijk inspiratiebron geweest voor dit programma.

## **5.2 Tweede vergelijking: organisatorisch**

Van oudsher hebben donoren het institutionele landschap op een verschillende wijze georganiseerd. Daarbij gaat het om ministeries die betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering van de ontwikkelingsorganisaties, maar ook om de mate van decentralisatie en cofinanciering.<sup>88</sup>

### **I**

In verschillende donorlanden, zoals ook bij de nieuwkomers nu, waren in het begin van de ontwikkelingssamenwerking verschillende ministeries betrokken. Dat kristalliseerde zich echter na verloop van tijd in een aantal modellen. Daarbij gaat het in eerste instantie om de politieke verantwoordelijkheid. Alle Noord-Europese landen hebben een minister voor Ontwikkelingssamenwerking, twee hebben er een minister van Ontwikkelingssamenwerking, dat wil zeggen met een eigen ministerie en begroting (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Sommige ministers, zoals die van Finland en Luxemburg, hebben ook nog extra taken in hun pakket.

In de meeste Europese landen wordt het ontwikkelingsbeleid gemaakt door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitvoering is echter bij een aantal van deze landen in de handen van een speciaal agentschap (zoals SIDA en NORAD bij Zweden en Denemarken) of van

meerdere uitvoerende organisaties zoals KfW en GTZ in Duitsland). In Frankrijk zijn twee ministeries betrokken bij het hulpbeleid, maar is er één uitvoerend agentschap (AFD). In het geval van Zweden en Noorwegen betekent dit dat ook de ambassades in de hulpontvangende landen meestal bevolkt worden door mensen van SIDA en NORAD en dat deze ook ambassadeur in de betreffende landen kunnen worden. In het geval van Engeland en Duitsland zijn de ambassades (High Commission, Botschaft) gescheiden van de agentschappen, maar voeren de ambassades wel degelijk een aantal taken, bijvoorbeeld onderhandelingen over budgetsupport of coördinatie, op het terrein van ontwikkelingssamenwerking uit.

Sommige ministeries en agentschappen hebben de implementatie van het ontwikkelingsbeleid in hoge mate overgeheveld naar het 'veld', de 'posten'. Dat betekent dat de veldkantoren of ambassades ook een behoorlijke autonomie hebben aangaande financiële beslissingen. Bij de meeste donoren, zoals Nederland, gaat het wat dat betreft om een soort tussenvorm. Daar kunnen ambassades binnen de kaders van een tevoren vastgesteld en door het hoofdkwartier goedgekeurd jaarplan en meerjarenplan opereren. Andere donoren (Frankrijk en de VS) gelden als nog in hoge mate gecentraliseerd, wat betekent dat er voortdurend over een hele reeks van beslissingen goedkeuring gevraagd moet worden aan Parijs of Washington.

**Tabel 5.1 Organisatie van de ontwikkelingssamenwerking<sup>89</sup>**

<i>Minister met portefeuille</i>	<i>Minister zonder portefeuille</i>	<i>Staatssecretaris</i>	<i>Hoge ambtenaar</i>
Engeland, Duitland	Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland (ook handel), Ierland, Nederland	Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië (3)	Griekenland
<i>Apart ministerie</i>	<i>Ministerie(s) en agentschap(pen)</i>	<i>Directoraat ministerie van Buitenlandse Zaken</i>	<i>Verskillende ministeries (en agentschappen)</i>
Engeland	Noorwegen, Zweden, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Zwitserland, Portugal	Denemarken, Nederland, Ierland, Finland	VS
<i>Delegatie naar het veld/ambassades (hoog)</i>	<i>Gedeeltelijke delegatie naar het veld/ambassades</i>	<i>Redelijk gecentraliseerd</i>	<i>Gecentraliseerd</i>
Zweden VK	Denemarken, Nederland	Finland	Frankrijk, VS

### 5.3 Een derde vergelijking: hulp voor armoedebestrijding

De verschillende ontwikkelingsprogramma's zijn verder te wegen naar aanleiding van het beleid dat zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en wat er in de praktijk dan met de hulp gebeurt. In het bijzonder gaat het daarbij dan om de wijze waarop donoren omgesprongen zijn met de centrale doelstellingen van hun ontwikkelingsbeleid. Bij nagenoeg alle donoren heet armoedebestrijding de belangrijkste doelstelling te zijn. In de praktijk echter blijkt deze doelstelling weinig uitgewerkt.<sup>90</sup>

Zeker de Noord-Europese donoren hebben een lange traditie in het centraal stellen van armoedebestrijding in hun programma's. Voor de meeste gaat dat terug tot de jaren zeventig, toen er een zekere verschuiving was van het behartigen van kortetermijndoelstellingen per land (zoals export- en investeringsbevorderingen) naar de langere termijn om meer humanitaire doelstellingen (vrede en welvaart voor iedereen). In een enkel programma, zoals dat van Zweden, speelde armoedebestrijding van het begin af aan een grote rol. Die armoedefocus is in recente beleidsdocumenten ook verder uitgewerkt. DFID is echter de donor die in de laatste negen jaar het meest consequent

heeft gewerkt aan een kader waarin armoedebestrijding op alle fronten ingekaderd kan worden in de programma's.

Bij de meeste Zuid-Europese donoren, Frankrijk voorop, hebben behoud van invloedssferen en 'economische ruimte' altijd een centrale rol gespeeld in het programma. Een analyse van de hulpprogramma's van een aantal Europese donoren laat die noord-zuidverdeling duidelijk zien. Zo blijkt de doelstelling van armoedebestrijding, een van de drie hoofddoelstellingen van het beleid, maar in enkele programma's te zijn toegepast. Spanje heeft slechts doelstellingen op macroniveau en heeft die pas recentelijk verdiept. Italië, voor wat het waard is bij een budget dat de laatste vier jaar gedomineerd wordt door schuldkwijtschelding, heeft pas sinds 1995 een armoededoelstelling. De Europese Gemeenschap heeft eveneens pas, sinds het Verdrag van Maastricht, een dergelijke doelstelling en het programma was tot voor kort sterk gericht op infrastructuur (wegenaanleg). Daarnaast blijkt er binnen de Commissie weinig capaciteit aanwezig om het programma een focus op armoede te geven.

De vraag is vervolgens waar de noord-zuidgrens in Europa ligt. Duitsland blijkt immers een gemengd programma te hebben, waarin de armoedebestrijding tot zijn recht moet komen in zowel structurele hervorming en indirecte armoedebestrijding, als in directe armoedebestrijding via projecten en programma's met voornamelijk de armen als doelgroep. Tot het aantreden van de Labour-regering had ook het Britse programma een dergelijke mix, maar het zicht daarop werd bemoeilijkt, doordat de verschillende veldkantoren een vrij grote autonomie hadden. Van de andere westerse donoren en internationale organisatie hebben Canada, de Wereldbank en de UNDP sinds korte of langere tijd ook duidelijke armoededoelstellingen.

Nederland heeft sinds 1990, sinds de nota *Een wereld van verschil* weer een duidelijke armoededoelstelling in zijn ontwikkelingsbeleid. Maar op aandringen van de Tweede Kamer is er tevens een tweede spoor (hoofddoelstelling), te weten economische verzelfstandiging, meer mikkend op indirecte economische verzelfstandiging. Het merendeel van de Nederlandse hulp gaat naar de armste landen (zie tabel in bijlage 3) en door de jaren heen heeft er ook een verschuiving plaatsgevonden naar programma's (watervoorziening, streekontwikkeling) die voor de armsten van groot belang zijn. Sinds het aantreden van minister Herfkens en de overgang naar budgetsupport en de sectorale benadering zijn onderwijs en gezondheidszorg de belangrijkste sectoren geworden en ligt de aandacht daar vooral bij het basisonderwijs en het vergroten van toegang tot de gezondheidszorg. Van de andere kant nam het bureau voor armoedebestrijding een ondergeschikte positie in binnen het ministerie en is de uitwerking van het beleid op dit terrein in notities en nota's nog steeds zwak.<sup>91</sup>

Alle donoren worstelen echter met problemen om de zeer algemeen gestelde doelen op het terrein van armoedebestrijding te vertalen in doelstellingen en analyse op een meso-niveau. Daarnaast heeft men problemen om de projecten en programma's op het terrein van armoedebestrijding te verbinden met die die meer structureel gericht zijn. Kennis van armoedesituaties in ontwikkelingslanden ontbreekt veelal en zijn, conform de visies van leidende donoren als de Wereldbank, dikwijls geheel economisch gedefinieerd. Het ontbreken van goede evaluaties en monitoring maakt het leren van ervaringen op het terrein van armoedebestrijding voor veel organisaties een probleem.

#### **5.4 Een vierde vergelijking: hulp via internationale organisaties**

Het percentage van zijn totale budget dat een donorland bijdraagt aan internationale organisaties, het deel dat de multilaterale hulp inneemt van de totale begroting, zegt niets over de houding van dat betreffende donorland ten opzichte van die organisaties of over het belang dat dat donorland hecht aan hulp via internationale organisaties. Toch is het een wijdverbreid misverstand dat uit dat percentage die inzet voor multilaterale hulp is af te lezen.<sup>92</sup> Dat is bovendien eenvoudig: naarmate een donorland meer hulp geeft in relatieve zin (in zijn bijdrage als percentage van het nationaal inkomen), nemen de officiële verplichtingen aan internationale organisaties in het budget af. Het omgekeerde geldt ook: naarmate een donorland minder geeft in relatieve zin, tellen internationale verplichtingen zwaarder. Italië is een (extreem) voorbeeld van het laatste, Nederland en de Scandinavische landen een voorbeeld van het eerste.

Alle donorlanden hebben een serie verplichte bijdragen. Dat betreft allereerst hun lidmaatschap van de verschillende VN-organisaties die niet alleen leiden tot contributies, maar ook tot bijdragen voor ontwikkelingshulp. Vervolgens zijn daar de aandelenpakketten in de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken. Iedere keer als de hulpfondsen van deze organisaties weer vol gestort moeten worden ('replenishments') gebeurt dat op grond van de aandelenpakketten, die men in handen heeft en die zijn veelal afgeleid van de grootte van de economie van het betreffende land (dat kan de grootte van die economie [van een flink aantal jaren geleden zijn als de aandelenverhouding niet is aangepast]). Voor Europese landen geldt daarbij als extra dat zij ook hebben bij te dragen aan Europese ontwikkelingsfondsen, wat de verplichte bijdragen nog aanzienlijk verhoogt. Ook deze zijn afgeleid uit de omvang van de economie en stemmenpercentages die men in betreffende fondsen heeft.

Dat alles wil zeggen dat het hoge percentage aan multilaterale hulp (in tabel 5.4) van Italië (68 procent!), Duitsland en Frankrijk niets zeggen over een speciale inzet voor dat multilaterale kanaal. Dat zeggen de percentages van landen die boven de 0,7 procent aan

ontwikkelingshulp van het bnp zitten wel. Dat betekent dat de bijdrages van Denemarken, Noorwegen en Zweden hoog zijn; die van Nederland middelmatig en die van Italië, Frankrijk, Duitsland en het VK eigenlijk klein. Toch is Nederland de grootste donor van het UNDP. En wie naar de Nederlandse bijdragen kijkt aan de mondiale fondsen zal over het algemeen zien, zoals in het vorige hoofdstuk gesteld, dat Nederland ook daar een van de grootste contribuanten is.

**Tabel 5.2 Bijdragen aan internationale ontwikkelingsinstellingen van een aantal westerse donoren als aandeel van hun totale ontwikkelingshulp (in percentages en miljoenen dollars)**

	2003			2006			2007		
	Totaal ODA	Totaal multilateraal	Multilateraal als percentage Totaal	Totaal ODA	Totaal multilateraal	Multilateraal als percentage Totaal	Totaal ODA	Totaal multilateraal	Multilateraal als percentage Totaal
Denemarken	1 748	717	41,0	2 236	772	34,5	2 562	912	35,6
Frankrijk	7 253	2 039	28,1	10 601	2 681	25,2	9 884	3 625	36,7
Duitsland	6 784	2 724	40,2	10 435	3 401	32,6	12 291	4 341	35,3
Italië	2 433	1 372	56,4	3 641	1 640	45,0	3 971	2 700	68,0
Japan	8 880	2 545	28,7	11 136	3 874	34,8	7 679	1 901	24,8
<b>Nederland</b>	<b>3 981</b>	<b>1 030</b>	<b>25,8</b>	<b>5 452</b>	<b>1 169</b>	<b>21,4</b>	<b>6 224</b>	<b>1 580</b>	<b>25,4</b>
VK	6 282	2 421	38,5	12 459	3 741	30,0	9 849	4 247	43,1
VS	16 254	1 661	10,2	23 532	2 370	10,1	21 787	2 886	13,2
Zweden	2 400	621	25,9	3 955	1 103	27,9	4 339	1 407	32,4
TOTAAL DAC	69 029	19 217	27,8	104 370	27 461	26,3	103 491	30 598	29,6



## **5.5 Een vijfde vergelijking: hulp via niet-gouvernementele organisaties**

Zoals in het vorige hoofdstuk al is geconstateerd heeft Nederland een ruimharig stelsel ten aanzien van de medefinanciering van allerlei particuliere hulporganisaties. Dat stelsel heeft zich bovendien de laatste acht, negen jaar stormachtig uitgebreid, zodat de hulp via deze organisaties niet alleen is verdubbeld, maar dat bovendien uiteindelijk meer dan 200 organisaties van deze subsidies profiteren.

Andere Europese landen zijn daar veel 'voorzichtiger' mee, al zijn ook in Ierland en Spanje de bestedingen via deze organisaties zeer snel toegenomen in de afgelopen jaren en volgen zij Nederland op de voet. Gesteld moet worden dat, zou men dit percentage ook tot een beoordelingscriterium willen verheffen van de hulp, dit niets zegt over een mogelijke armoedefocus van het hulpprogramma. Het zegt waarschijnlijk meer over het sociaal-politieke klimaat in het betreffende donorland.

In Duitsland zijn sinds 1962 twee Zentralstellen für Entwicklungszusammenarbeit speciale partners van de Duitse overheid en hebben een subsidierelatie. Het betreft de Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. en de Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V., die respectievelijk via Brot für die Welt/Evangelische Entwicklungsdienst en Misereor hulpactiviteiten bedrijven. De laatste twee Duitse regeringen hebben iedere keer benadrukt dat zij ongeveer 10 procent van de begroting bestemmen voor hulp via ngo's. Dat betreft de twee genoemde kerkelijke organisaties en daarnaast een aantal stichtingen van politieke partijen die ontwikkelingsactiviteiten hebben en wat speciale programma's, zoals voedselhulp, die deels via ngo's lopen. In 2001 schatte de Duitse regering de inkomsten van ngo's in Duitsland op € 2 miljard.<sup>93</sup> Het Duitse ministerie becijfert de eigen bijdragen van kerkelijke organisaties op 500 miljoen. De koepelorganisatie van Duitse ngo's die bijna 120 leden heeft, geeft aan dat haar leden gezamenlijk één miljard te besteden hebben.

Een aantal Britse organisatie heeft een voorzichtiger beleid ten aanzien van het ontvangen van subsidies van de eigen overheid. Zo heeft Oxfam UK als beleid dat het niet meer dan 10 procent van de middelen die het ter beschikking heeft voor ontwikkelingsactiviteiten, van de Britse regering wil ontvangen. Andere organisaties hadden dat principe ook, maar hebben dat geleidelijk laten varen.<sup>94</sup> Ongeveer de helft van het budget voor ngo's van DFID gaat naar vijf grote organisaties, waarmee het een partnerschapovereenkomst heeft. De rest wordt verspreid over een groot aantal kleinere ngo's, wat, aldus Tina Wallace, geleid heeft tot een proliferatie van allerlei nieuwe organisaties.

Zoals uit tabel 5.3 blijkt horen de Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties tot de grootste van Europa. Dat komt voornamelijk door de ruime overheidssubsidie die zij ontvangen, maar ook door de relatief omvangrijke 'chari-markt' in Nederland. Per capita donaties voor internationale samenwerking liggen een stuk hoger in Noorwegen, maar Nederland vormt met Ierland en Zwitserland hier een middenmoot. Door overheidssubsidies beschikken echter ook een aantal middelgrote Nederlandse ontwikkelingsorganisaties over aanzienlijk veel meer middelen dan hun zusterorganisaties in de buurlanden.

**Tabel 5.3 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties in vergelijkend financieel perspectief (bedragen in miljoenen euro's)**

	2006*		2007*	
	Subsidie overheid	Beschikbaar voor doelen	Subsidie overheid	Beschikbaar voor doelen
<i>Verenigd Koninkrijk</i>				
1. Oxfam UK	£ 12,1 <sup>a</sup>	£ 213,2	12,6 <sup>a</sup>	270,7
2. Save the Children UK	14,5 <sup>b</sup>	117,1	16,9 <sup>b</sup>	132,6
3. Christian Aid	£ 16,4 <sup>c</sup>	£ 78,4	17,6 <sup>c</sup>	83,7
4. Catholic Agency for Overseas Development	7,6	58,5	10,6	52,6
<i>Duitsland</i>				
1. Misereor	85,6	160,8	85,8	152,5
2. Evangelische Entwicklungsdienst**	96,9	145,6	96,9	149,1
3. Welthungerhilfe	14,7 <sup>d</sup>	167,7	19,0 <sup>d</sup>	128,4
4. Plan Deutschland		61,2		68,5
5. Brot für die Welt**	1,6	61,5	1,1	62,3
<i>Nederland</i>				
1. Oxfam Novib	114,1	176,0	126,9	184,0
2 ICCO	109,2	168,2	131,3	174,7
3. Cordaid	120,1	181,3	111,0	169,7
4. Hivos	68,2	89,1	69,1	101,7
5. Plan Nederland	29,9	68,8	29,2	64,4

Bron: Jaarverslagen van de betreffende organisaties.

\* Voor de Britse organisaties betreft het budget jaar 2006-2007 en 2007-2008.

<sup>a</sup> Oxfam UK verkrijgt ook grote bedragen van de Europese Commissie en enige VN-organisaties. In totaal voor £ 60,4 en £ 70,1 miljoen.

<sup>b</sup> Save the Children UK ontving in deze jaren ook subsidies van een aantal Europese regeringen en de Japanse overheid tot een waarde van respectievelijk £ 53,5 en £ 65,4 miljoen. Giften van het Britse publiek bedroegen £26,4 en £ 25,6 miljoen.

<sup>c</sup> Inclusief subsidies van Irish Aid en de Europese Commissie.

<sup>d</sup> Daarnaast grote bedragen van het World Food Program en de EU.

\*\* De Evangelische Entwicklungsdienst en Brot für die Welt zitten midden in een fusieproces. De subsidie van de overheid voor Brot für die Welt komt uit de subsidie die de EED krijgt.

**Tabel 5.4 Medefinanciering van ngo's door Europese landen (in percentages van totale hulp)**

	1999-2000	2005-2006	2006-2007
Oostenrijk	0,3	4,1	4,1
België	5,7	9,4	10,9
Denemarken	0,3	6,5	7,8
Finland	1,1	3,8	1,0
Frankrijk	0,6	0,4	0,5
Duitsland	n.b.	7,4	6,4
Griekenland	-	3,1	4,0
Ierland	3,6	15,7	18,6
Italië	1,5	0,7	0,1
Luxemburg	1,5	6,6	9,7
Nederland	11,2	19,5	21,4
Noorwegen	n.b.	9,9	-
Portugal	0,7	2,4	2,1
Spanje	0,1	15,9	20,2
Zweden	6,0	11,9	12,4
Zwitserland	1,7	17,2	18,8
VK	3,8	7,5	9,7
<b>TOTAAL DAC</b>	<b>2,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>

Bron : DAC (verschillenden jaren).

n.b. = niet bekend

## 5.6 Conclusies

Bij een voordracht in Hamburg in 1996 over de evaluatiepraktijken van de verschillende Europese donorlanden<sup>95</sup> stelde ik dat er een noord-zuidgrens door Europa loopt, waarvan ik zeker wist dat hij bij Essen in België liep, maar niet of hij boven Hamburg of onder München te vinden was. De evaluatiepraktijken in de verschillende lidstaten van de Europese Unie waren behoorlijk verschillend qua beschikbare middelen en omvang, qua kwaliteit en vertrouwelijkheid. Er waren nauwelijks tot geen evaluaties in België, Spanje en Italië, terwijl in Frankrijk en Duitsland de vertrouwelijkheid voorop stond. Een zelfde onderscheid viel overigens ook te maken op andere kenmerken van de ontwikkelingssamenwerking van de verschillende lidstaten., zoals in dit hoofdstuk aangegeven. Dat betreft de politieke vertegenwoordiging in de regeringen en daarmee ook het belang dat wordt gehecht aan ontwikkelingssamenwerking, het volume en de organisatie.

Veertien jaar later zijn er zeker een aantal verschuivingen te zien. Over het algemeen zijn donorlanden opener en transparanter geworden in hun informatieverzorging; de evaluatiepraktijken zijn geprofessionaliseerd; in relatieve en absolute zin is de ontwikkelingshulp in verscheidene landen gestegen. Er zijn dan landen die achterblijven (zoals Italië), maar ook landen die een forse sprong vooruit hebben gemaakt. Dat laatste betreft, onder Zapatero, vooral Spanje.

Nederland stak, samen met de Scandinavische landen, natuurlijk al langer gunstig af bij het merendeel van de (Europese) donorlanden qua volume van de hulp, qua richting van die hulp naar organisaties, landen en sectoren. Op één vlak echter kan de vraag gesteld worden die Joan Verloren van Themaat al 32 jaar geleden stelde: Loopt Nederland achter met de organisatie van zijn ontwikkelingshulp? .<sup>96</sup> Anders dan bij bijna alle lidstaten die op een professionele wijze ontwikkelingshulp geven, heeft Nederland geen geprofessionaliseerde uitvoeringsdienst, of het nu een apart agentschap is, zoals bij de meeste donorlanden, een apart ministerie of een aparte afdeling van een ministerie die bevoegd is specialistische kennis aan te trekken. De roep om een rijksdienst, ook van Verloren van Themaat acht jaar later in 1986,<sup>97</sup> heeft nooit vervolgd gekregen. Het is moeilijk te reconstrueren of dat vanuit een gebrek aan politieke moed, onwelwillendheid of desinteresse was (en is).

## **Hoofdstuk 6**

## **CONCLUSIES**

Wie begint aan een schets van de veranderingen in het Nederlandse institutionele landschap rondom ontwikkelingssamenwerking en dat probeert te doen in vergelijkend perspectief, zal allereerst stuiten op de lof die Nederland internationaal oogst voor zijn ontwikkelingsbeleid. Nederland heeft al jaren een uitstekende naam als donorland vanwege de hoge hulpbijdrage (al jaren 0,7 procent van het bnp of meer), maar ook omdat Nederland op vooruitstrevende wijze inspeelt op allerlei internationale ontwikkelingen op dit terrein, zoals actieve deelname in allerlei donorgroepen en het zich confirmeren aan internationale afspraken. Die waardering voor Nederland komt ook naar voren bij pogingen om de houdingen van donoren op een objectievere manier vast te stellen, zoals de Development Friendliness Index van het Centre for Global Development en in sommige evaluaties, zoals de peer reviews van de OESO. Op die waardering valt overigens het een en ander af te dingen, bijvoorbeeld vanwege de gebruikte methodologie, maar ook omdat Nederland zich regelmatig niet houdt aan de geest, de principes en de afspraken bijvoorbeeld van de Verklaring van Parijs.

Bij de schets van het institutionele landschap zal allereerst opvallen dat het aantal individuen en organisaties dat zich bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking, zowel in Nederland als internationaal, enorm gegroeid is. Dat geldt de meer dan 220 officiële internationale organisaties, een toenemend aantal bilaterale donoren waarbij ook zogenaamde 'emerging economies', meer dan 200 door de Nederlandse regering gesubsidieerde particuliere organisaties en ergens tussen de 6.000 en 8.000 particuliere initiatieven vanuit Nederlandse dorpen, kerken en steden.

### **De eerste decennia**

Zestig jaar geleden bij het begin van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking was het institutionele landschap beperkt tot wat van het koloniale bestuur overgebleven instituties. De Nederlandse ontwikkelingshulp bestond dan ook in die periode voor een groot deel uit 'wederopbouw hulp voor de Overzeese Rijksdelen' (Nieuw-Guinea, Suriname) en multilaterale hulp, waarvoor Nederland in de eerste periode een uitgesproken voorkeur had met een accent op technische hulpverlening, het uitzenden van deskundigen.

Het institutionele landschap veranderde aanzienlijk vanaf de jaren zestig, allereerst omdat Nederland bilaterale financiële hulp ging geven, tevens omdat de eerste particuliere ontwikkelingsorganisaties vorm kregen. Op bilateraal niveau bemoeiden zich verschillende ministeries met de Nederlandse ontwikkelingshulp, in het bijzonder ook Economische Zaken en Landbouw met een coördinerende rol voor Buitenlandse Zaken. Daaromheen werd een serie van instituties gebouwd om de ontwikkelingssamenwerking op verschillende niveaus te

implementeren (zoals de NIO, NOF/FMO, KIT). Tevens kwam de eerste financieringsregeling voor particuliere ontwikkelingsorganisaties van de grond.

### **Van 1973 tot 1995**

In de jaren zeventig groeit de Nederlandse hulp snel en wordt ze ook uitgebreid met een aantal nieuwe instrumenten. Vanaf 1973 kristalliseert zich het landschap verder uit. De rol van Buitenlandse Zaken wordt aanzienlijk versterkt en die van Economische Zaken verzwakt, doordat BZ zeggenschap krijgt over het grootste deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Verschillende financieringsregelingen voor particuliere organisaties, vakbonden en bedrijfsleven worden niet alleen verruimd, maar ook preciezer vastgelegd.

Ontwikkelingsdoelstellingen komen sterker voorop te staan. Dit betekent tevens dat verschillende institutionele actoren terrein verliezen. Dat geldt in het bijzonder de ministeries van Economische Zaken en Landbouw. Van grote betekenis is verder dat de regeling van de binding van ontwikkelingshulp aan leveranties van het Nederlandse bedrijfsleven wordt veranderd en dat de Nederlandse hulp partieel ontbonden wordt, waardoor de regeling feitelijk en geleidelijk zijn waarde voor het Nederlandse bedrijfsleven verliest.

Op internationaal vlak zien we eveneens een serie belangrijke verschuivingen. Door toedoen van de dynamische directeur Robert McNamara (1968-1982) groeit de Wereldbank in de periode na 1970 uit tot de belangrijkste internationale ontwikkelingsorganisatie vanwege a. de middelen waarover ze beschikt, b. de coördinerende taken die ze heeft, c. de expertise en kennis waarover ze beschikt en de kennis die ze produceert. Door de schulden crisis treedt ook het IMF, van oorsprong een monetaire instelling, steeds meer naar voren als een ontwikkelingsinstelling, in die zin dat dit fonds steeds meer en over langere periodes bij ontwikkelingslanden met schuldproblemen betrokken is en als zodanig een zeer belangrijke institutionele actor wordt. Tegenover de sterke opkomst van Wereldbank en IMF staat de verzwakking van VN-organisaties, deels door wanbeheer en gebrek aan effectiviteit, deels door noord-zuidtegenstellingen in deze organisaties, deels doordat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een voorkeur geven aan organisaties waarin zij dominant zijn.

Tenslotte zien we in deze periode dat de particuliere ontwikkelingsorganisaties een sterke groei kennen, zowel qua middelen als qua aantal. De Nederlandse overheid formaliseert de medefinanciering met vier particuliere organisaties door deze vast te leggen in een langer lopende regeling. Echter, ook ambassades maken gebruik van ngo's in ontwikkelingslanden bij de uitvoering van specifieke ontwikkelingsprogramma's.



## **Van 1995 tot nu**

Het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ondergaat een nieuwe, spectaculaire verandering vanaf het midden van de jaren negentig. Het aantal instituties en het aantal institutionele actoren neemt fors toe. Er zijn forse verschuivingen in de verhoudingen tussen de verschillende actoren.

Wat betreft de organisatie van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zien we dat na de herijking de eerste verantwoordelijkheid voor een groot deel van de middelen bij de ambassades in de hulpontvangende landen te liggen. Onder de ministers Herfkens en Van Ardenne wordt het aantal van deze landen ook sterk teruggebracht. Het betekent dat de regionale afdelingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken sterk aan invloed hebben moeten inboeten en dat de invloed van Economische Zaken en Landbouw nu geheel verdwenen is. Sectorale, thematische bureaus binnen BZ beschikken in een aantal gevallen nog wel over financiële middelen voor speciale programma's, wat overigens ook betekent dat na 2005 hun acties de principes van de Verklaring van Parijs nogal een doorkruisen.

De Verklaring van Parijs van 2005 en het in september 2008 aangenomen Accra Plan voor Actie zouden in principe sturend moeten zijn voor de bilaterale en multilaterale hulp. In belangrijke mate zijn zij dat ook, mede omdat ze ook hun vertaling hebben gekregen in Europese documenten over ontwikkelingssamenwerking. Die sturing geldt zeker ook voor Nederland en een aantal andere donoren, maar dat wil nog niet zeggen dat zelfs voor gelijkgezinde ('like-minded') donoren dat altijd het geval is. Dit omdat politici uit donorlanden en speciale programma's van donoren de beoogde vraagsturing van de hulp nogal eens doorkruisen. Meest in het oog springend in die nieuwe hulparchitectuur zijn het sterk verminderen van projecthulp ten gunste van programmasteun en een enorm versterkte coördinatie onder donoren. Het betekent dat oude en nieuwe institutionele actoren zich moeten plaatsen in een sterk veranderd institutioneel landschap. Men zou die veranderingen in de internationale ontwikkelingssamenwerking in de laatste tien jaar kunnen aanduiden als een 'silent revolution'.

In het internationale veld hebben enige organisaties hun leidende positie behouden of versterkt en is die van andere verzwakt. De Wereldbank heeft, mede door een verschuiving van haar beleid onder Wolfensohn, haar leidende positie als donororganisatie behouden, maar is vanwege verdergaande donorcoördinatie toch wat minder prominent aanwezig. Het IMF dreigde zijn leidende rol geheel te verspelen, doordat het zijn conditionaliteit maar moeizaam bleek te kunnen veranderen en mede doordat een aantal landen, in het bijzonder in Latijns-Amerika, versneld hun schulden aflostten. Afgewacht moet worden of het IMF in de huidige financiële crisis in staat is iets van zijn verloren positie terug te veroveren. Op het

multilaterale vlak is de afgelopen tien jaar de opkomst te zien geweest van de Global Funds, internationale donorfondsen gericht op speciale onderwerpen. Dat kunnen specifieke ziektes zijn, maar ook onderwerpen op het terrein van milieu en onderwijs. Deze fondsen zijn belangrijk vanwege de speciale focus die ze hebben kunnen richten op deze onderwerpen en de middelen die ze daarvoor hebben kunnen mobiliseren. In de huidige praktijk van budgetsteun en sectorprogramma's kunnen zij evenzeer verstorend werken. Daarnaast hebben zij taken en werking van VN-organisaties verder uitgekleed.

VN-organisaties lijken zich het moeilijkst aan te kunnen passen aan de nieuwe Aid Architecture. Gedeeltelijk is dat te wijten aan het gecentraliseerde en hiërarchische management, maar deels zeker ook aan de donoren, die er in het verleden steeds meer toe over zijn gegaan om juist de speciale programma's van deze organisaties te financieren. Verschillende VN-organisaties zijn zo blijven steken in het uitvoeren van tientallen, honderden projectjes in vaak meer dan 130 landen. Wat voor de milieuorganisaties van de VN geldt,<sup>98</sup> geldt zeker ook voor de VN-organisaties die zich (ook) met ontwikkelingssamenwerking bezighouden. De poging tot hervorming onder de noemers One UN en Delivering as One kan misschien bogen op enige mate van succes in enkele van de pilotlanden, maar de vraag is in hoeverre dat samenhangt met de dynamiek van individuele ResCo's. Feit is dat de lokale vertegenwoordigers ('resident representatives') van de VN niet graag hun sterren en strepen kwijtraken en dat de hoofdkwartieren van de verschillende VN-organisaties weinig ruimte geven voor daadwerkelijke verandering.

De Europese Commissie heeft na de zeer kritische evaluaties van de Europese hulp van de tweede helft van de jaren negentig serieus werk gemaakt van de hervorming van de Europese ontwikkelingssamenwerking. Dat heeft geleid tot de instelling van een apart hulpagentschap en tot de devolutie van taken naar de Europese delegaties in ontwikkelingslanden. Tevens maakt de Commissie meer en meer gebruik van nieuwe hulpvormen. De scherpe kritiek van ministers als Eveline Herfkens en Clare Short heeft zeker tot die organisatorische veranderingen bijgedragen. De Europese Commissie heeft de laatste jaren ook serieus werk gemaakt van het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de drie C's (Triple C: coherentie, coördinatie en complementariteit) van het Verdrag van Maastricht door een beleidsdocument te produceren over beleidscoherentie en te werken aan een taakverdeling tussen Europese donoren.

Nederland is altijd een van de grootste contribuanten geweest van het multilaterale systeem. Dat drukt zich niet zozeer uit in het percentage van de begroting dat naar multilaterale organisaties gaat,<sup>99</sup> maar veeleer in de hoge vrijwillige bijdrages (bijvoorbeeld aan de UNDP). Deze hoge bijdrage zou hebben moeten leiden tot meer debat en een kritische inschatting van

deze organisaties. Dat is niet het geval: al jaren is de multilaterale hulp het minst besproken deel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Door de jaren heen heeft Nederland zich weinig kritisch betoond, individuele oprispingen daargelaten, en een weinig systematisch beleid gevoerd op dit terrein. Bovendien is er nauwelijks verantwoording aan de Kamer afgelegd.

Ook het landschap van particuliere ontwikkelingsorganisaties heeft in het laatste decennium spectaculaire veranderingen ondergaan. Dat betreft allereerst, zeker in Nederland, de enorme toename van initiatieven van individuele burgers of kleine groepen van burgers om projecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Deze 'particuliere initiatieven' hebben een enorme stimulans ondergaan van de globalisering, het reizen en de snelle communicatie. In Nederland zijn er vele duizenden van dit soort initiatieven.

Een tweede element betreft de opkomst van een nieuwe groep van filantropen. Van oudsher hebben stichtingen als de Rockefeller, Kellogg en Ford Foundation, en niet te vergeten de Agha Khan Foundation, ook een rol gespeeld op het terrein van de particuliere ontwikkelingssamenwerking. Maar met zeer grote fondsen zijn daar de laatste jaren stichtingen bij gekomen zoals die van Bill en Melinda Gates en George Soros. In Nederland is er van oudsher de Bernhard van Leer Foundation en dat is nog steeds de grootste, mede omdat de filantropische nieuwkomers niet erg groot in getal en niet erg groot qua middelen zijn.

Ten slotte is er in de particuliere sector de opkomst van thematische organisaties, ontwikkelingsorganisaties die in ieder geval qua doelstelling zich zeggen te specialiseren op specifieke onderwerpen.<sup>100</sup> Dat betreft vooral organisaties die gericht zijn op bepaalde, specifieke doelgroepen, alsook op bepaalde ziektes.

De Nederlandse overheid heeft de opkomst van deze organisaties en de versplintering in dit landschap in de afgelopen jaren gestimuleerd door telkens weer nieuwe subsidiekanalen open te stellen voor specifieke thema's. Waar het nieuwe Medefinanciering Stelsel de weg leek te hebben opengesteld voor een zekere rationalisatie met één enkele regeling, daar is door de creatie daarna van weer nieuwe subsidiepotjes de versplintering opnieuw gevoed.

In Nederland is er een discussie over Corporate Social Responsibility die zich bij tijd en wijle ook uitstrekt tot de ontwikkelingssamenwerking en problemen in en met ontwikkelingslanden. Die discussie betrof vooral ook de wijze waarop allerlei goederen geproduceerd werden. Op een enkel bedrijf na, zoals de Rabobank, heeft dat nog niet geleid tot nieuwe actoren uit deze hoek binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Wel blijven in dit deel van het landschap de oude, op 'fair trade' gerichte organisaties zeer actief.

## **Ter vergelijking**

Nederland heeft in vergelijking tot andere Europese landen een uiterst bont en breed geschakeerd institutioneel landschap van ontwikkelingsorganisaties en instellingen. Alleen al om die reden neemt Nederland op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking een bijzondere positie in. In vergelijking met andere 'like-minded' donoren valt de Nederlandse ontwikkelingshulp niet bijzonder op. Ook de Nederlandse hulp wordt grotendeels ontbonden aangeboden, gaat voor het grootste deel naar lage-inkomenslanden en minst ontwikkelde landen. Verder is Nederland royaal in zijn multilaterale hulp. Het overgrote deel van de Nederlandse bilaterale hulp wordt gegeven in de vorm van budgetsteun en hulp aan sectorale programma's. Dat Nederland wat betreft zijn bilaterale hulp vooroploopt<sup>101</sup> is echter een halve waarheid. Ook Nederland schendt nog regelmatig met in Den Haag ontwikkelde ideeën het principe van 'ownership' en de notie van armoedebestrijding is nog steeds weinig terug te vinden in het Nederlandse beleid.<sup>102</sup>

Qua organisatie van zijn ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland een bijzonder soort tussenpositie, die misschien nog het meest vergelijkbaar is met die van Denemarken. Nederland heeft geen apart ministerie, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het heeft ook geen aparte uitvoeringsorganisatie, zoals Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Canada of de Europese Commissie. Evenmin zien we dat andere ministeries, zoals een ministerie van Economische Zaken en Financiën (Frankrijk) of Financiën (België) of een hele serie ministeries (de nieuwe lidstaten) een belangrijke rol spelen. In Nederland liggen beleid en uitvoering binnen één afdeling en bij de ambassades. Dat lijkt op de situatie in Denemarken, met dat grote verschil dat het personeelsbeleid in Denemarken er veel meer van uitgaat dat ontwikkelingssamenwerking een specialisatie is.

Evenals de andere Noord-Europese landen heeft Nederland een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In Nederland is dat een minister zonder portefeuille (zonder eigen departement en met een begroting die deel uitmaakt van de begroting van Buitenlandse Zaken). Het betekent in ieder geval dat deze minister deel uitmaakt van het Nederlandse kabinet en dus ook een inbreng kan hebben op terreinen die 'raken' aan de belangen van ontwikkelingslanden. Dit bevorderen van beleidscoherentie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking heeft onder alle vier de laatste ministers voor Ontwikkelingssamenwerking een hoge prioriteit gehad, veel hoger dan in andere Europese lidstaten.

Het landschap van de particuliere organisaties is in Nederland veel gevarieerder en veel groter qua omvang dan in andere Europese landen. De subsidieregelingen zijn ook veel ruimer. Dat leidt tot een hoge mate van professionaliteit bij de grotere organisaties, maar tevens tot een hoge mate van versnippering en veel amateurisme.

## Literatuur

- Abbott, G., *Politics and poverty: a critique of the Food & Agriculture Organization of the United Nations*. Londen: Routledge, 1992.
- Adda, J. en M.-C. Smouts, *La France face aud Sud: Le miroir brisé*. Paris: Le Seuil, 1989.
- Arase, D., *Buying power: The political economy of Japan's foreign aid*. Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1995.
- Ayres, R., *Banking on the poor: The World Bank and world poverty*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1983.
- Baulch, B. (ed.), 'Poverty, policy and aid', Themanummer *IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 1, 1996.
- Beckman, B., 'Aid and foreign investment: the Swedish case', *Akut*, 7, 1976.
- Bello, W., *Development debacle: the World Bank and the Philippines*. San Francisco: IFDP, 1982.
- Berkman, S., *The World Bank and the Gods of Lending*. Sterling; Kumarian Press, 2008.
- Beurden, J. van en J.-B. Gewald, *From Output to Outcome 25 Years of IOB Evaluations*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004.
- Birdsall, N. (ed.), *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President*. Washington: Centre for Global Development, 2008.
- Bøås, M. en D. McNeill, *Multilateral Institutions: A Critical Introduction*. London: Pluto Press, 2003.
- Boisdeffre, L. de, *French Aid Policies for Poverty Reduction*. London: ODI Working paper 103, 1997.
- Bol, D., Minister Pronk en de doos van Pandora - Commentaar op de Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking. In: *International Spectator*, jrg. 30 (1976), nr. 9, p. 501-513.
- Coninck, D. de, *Witte Olifanten: De miljardenschandalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking*. Leuven: ACCO, 1996.
- Cornia, G.A., R. Jolly en F. Stewart (eds.), *Adjustment with a human face, vol. I: Protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Cornia, G.A., R. Jolly

- en F. Stewart (eds.), *Adjustment with a human face, vol. II: Ten country studies*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Cox, A., J. Healy,  
P. Hoebink en  
T. Voipio, *European Development Cooperation and the Poor*. London: MacMillan Press, 2000.
- Culpepper, R., *The Multilateral Development Banks: Titans or Behemoths?* Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1997.
- Engels, J., *De minister zonder portefeuille*. Groningen: Wolters Noordhoff, 1987.
- Ensign, M., *Doing good, doing well? Japan's foreign aid program*. New York: Columbia University Press, 1992.
- Freres, C. en  
J. Corral, *Spanish Aid Policies for Poverty Reduction*. London: ODI Working paper 104, 1997.
- Gaul, W.S., 'Foreign aid: what it is; how it works en why we provide it', in *The Department of State Bulletin* 59, 1968, 603-606.
- Gibson, C. e.a., *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Haan, H. de, C. Jepma  
en M. Quist, *Ontwikkelingshulp: Een uitdaging voor het bedrijfsleven?* Leiden: Stenfert Kroese, 1984.
- Haijtink, A. en  
P. Hoebink, 'Financiering van ontwikkeling: ontwikkelingshulp, particuliere stromen en schulden', in E.de Jong (red.), *Naar gelijkwaardige partners? Aanzetten tot een christelijk geïnspireerde visie op de positie van arme landen*. Assen: Van Gorcum, 1998, p. 86-105.
- Hancock, G., *Lords of Poverty*. Londen: MacMillan, 1989.
- Herfkens, E.  
en N. van der Lans, *Ontwikkelingshulp en de rol van het bedrijfsleven - solidariteit in ontbinding?* Amsterdam: Evert Vermeer Stichting, 1986.
- Hermele, K., 'Sweden and the Third World: development aid and capital involvement', in *Review of African Political Economy* (1982), nr. 23, p. 85-100.
- Hoebink, P., *Geven is nemen: de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka* Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties, 1988.
- Hoebink, P., *De effectiviteit van hulp*. Den Haag: Focus op Ontwikkeling 2, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995.

- Hoebink, P., 'Ontwikkelingssamenwerking van staat tot staat. Motieven, geschiedenis, resultaten', in K. Lieten en F.van der Velden (red.), *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, p. 61-88.
- Hoebink, P., 'Bewertungsanstrengungen der EU-Geberländer im Vergleich', in S. Brüne (Hrsg.), *Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 1998, p. 64-87.
- Hoebink, P., 'The humanitarianisation of the foreign aid programme in the Netherlands', in *The European Journal of Development Research*, vol. 10, no. 1, June 1999, p.176-202.
- Hoebink, P., 'Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding', in E.de Jong (red.), *Naar gelijkwaardige partners? Aanzetten tot een christelijk geïnspireerde visie op de positie van arme landen*. Assen: Van Gorcum, 1998(a), p. 177-195.
- Hoebink, P., 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars: gekortwiekt en ontijkt?', in *Internationale Spectator*, 52 (1998b), nr. 7/8, p. 371-78.
- Hoebink, P., 'De ont-Pronking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid', in *Socialisme & Democratie*, jrg. 56, nr. 4, 1999, p.172-180.
- Hoebink, P., 'Van wervelwind tot nachtkaaers? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', in *Internationale Spectator*, jrg. 56, nr. 4, april 2002, p.191-198.
- Hoebink, P., 'Van klippen en kappen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', in *Internationale Spectator*, jrg. 58, nr. 5, mei 2004, p. 238-244.
- Hoebink, P.  
en L. Schulpen, *Private aid and European governments*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009 (forthcoming).
- Holthus, M.  
en D. Keschull, *Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-länder, Band I*. Hamburg: IEWA, 1985.
- Hook, S., *National interest and foreign aid*. Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1995.
- Hook, S.W. (ed.), *Foreign aid toward the Millennium*. Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1996.
- Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission), *North-South: a programme for survival*. London: Pan Books, 1980.

- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking ter Velde,  
*Hulp of handel?* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek,  
*Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*  
*Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003*, nr. 1, Den Haag:  
Ministerie van Financiën, 2002.
- Jacoby, N., *U.S. aid to Taiwan: A study of foreign aid, self-help, and development.*  
New York: Praeger, 1966.
- Jong, E. de (red.), *Naar gelijkwaardige partners? Aanzetten tot een christelijk*  
*geïnspireerde visie op de positie van arme landen.* Assen: Van Gorcum,  
1998.
- Kanbur, R.  
en T. Sandler, *The Future of Development Assistance: Common Pools and*  
*International Public Goods.* Washington: Overseas Development  
Council, 1999.
- Kaul I. e.a., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century.*  
Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Kaul, I. e.a. *Global Public Goods: Taking the Concept Forward.* New York: UNDP,  
Office of Development Studies, 2001.
- Kaul, I., e.a., *Providing Global Public Good: Managing Globalization.* Oxford:  
Oxford University Press, 2003.
- Krueger, A. e.a., *Aid and development.* Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.
- Lancaster, C., *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?* Washington:  
Centre for Global Development, 2008.
- Lieten, K. en  
F. van der Velden (red.), *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelings-*  
*samenwerking.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Linear, M., *Zapping the Third World: the disaster of development aid.* London:  
Pluto Press, 1985.
- List, G.A. van der, *De macht van het idee: De VVD en het Nederlands buitenlands beleid*  
*1948-1994.* Leiden: DSWO Press, 1995.
- Kapur, D., J.P. Lewis  
en R. Webb (eds.), *The World Bank: Its first half century.* Washington; The World Bank,  
1997, 2 vols.
- Klein, M. en T. Harford, *The Market for Aid.* Washington: International Finance Corporation,  
2005.
- Martens, B. e.a., *The Institutional Economics of Foreign Aid.* Cambridge: Cambridge  
University Press, 2002.



Mosley, P., J. Harrigan

en J. Toye, *Aid and power: The World Bank & policy based lending*. London: MacMillan, 1991, 2 vols.

*Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden.*

Handelingen Tweede Kamer, nr. 4334, nota nr. 2, april 1956.

*Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen.*

Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, augustus 1962.

*Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen,*

Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1966.

*Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking - Om de kwaliteit van de Nederlandse Hulp.*

Begroting 1977, Tweede Kamer, 14 300, hfst. V, Buitenlandse Zaken, bijlage 4, september 1976.

*Nota Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief.* Begroting 1980,

Tweede Kamer, 15 800, hfst. V, Buitenlandse Zaken, bijlage 1.

*Nota Inzake de verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp.* Begroting 1980, Tweede

Kamer, 15 800, hfst. V, Buitenlandse Zaken, bijlage 3.

*Nota Doelmatigheid multilaterale kanalen.* Tweede Kamer der Staten Generaal,

Vergaderjaar 1983-84, 18 196 nr. 2, december 1983.

*Nota Herijking bilateraal beleid.*

Tweede Kamer, 18 350, vergaderjaar 1983-1984, 1 mei 1984.

*Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 503, augustus 1984.

*Nota Een wereld van verschil - Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1990-91, 21 813, nrs. 1-2, september 1990.

*Nota Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 478, nrs. 1 en 2, 19 december 1991.

*Nota Een wereld in geschil: De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 23 408, nrs. 1-2, september 1993.

*Nota De herijking van het buitenlands beleid.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 337, nrs. 1 en 2, september 1995.

*Nota Hulp in uitvoering: Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlands beleid.*

Onderdeel van de Begroting Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1995-96, 24 400, nrs. 1-2, september 1995.

*Nota Samenwerken aan mondiale uitdagingen. Nederland en multilaterale ontwikkelings-samenwerking.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31 250, nr. 58, april 2009.

*Notitie Nederlands multilateraal hulpbeleid: Samen werken voor effect, op weg naar een internationale ontwikkelingsarchitectuur.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 27 237, nr. 1, juli 2000.

*Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31933, nr. 1, 14 april 2009.

Pratt, C., *Internationalism under strain: The North-South policies of Canada, the Netherlands, Norway and Sweden.* Toronto: Between the Lines, 1989.

Riddell, R.C., *Foreign aid reconsidered.* London: James Currey, 1987.

Ritzen, J., *A Chance for the World Bank.* London: Anthem Press, 2005.

Ruben, R.

en L. Schulpen, 'How to Allocate Funding to Nongovernmental Organizations: A Critical Assessment of the Dutch Co-Financing System', in *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 38, no. 2, April 2009, p. 287-306.

Ruttan, V.W., *United States Development Policy: The domestic politics of foreign economic aid.* Baltimore: Lynne Rienner, 1996.

Schulpen, L., 'Development in the "Africa for beginners". Dutch Private Initiatives in Ghana and Malawi. Nijmegen, CIDIN, December 2007.

Schulpen, L., NGO Funding in the Netherlands. Final Report for DSI/MY. Nijmegen: CIDIN, March 2009.

Schulpen, L.

en P. Hoebink, 'Ontwikkelingssamenwerking via particuliere ontwikkelingsorganisaties - de MFO's in perspectief', in L. Schulpen (red.), *Hulp in ontwikkeling: bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking.* Assen: Van Gorcum, 2001, p.159-192.

Schulpen, L.


en P. Hoebink, 'Private Aid Agencies: the Dutch case', in P. Hoebink en L. Schulpen, *Private aid and European governments.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010 (forthcoming).

- Söderberg, M. (ed.), *The business of Japanese foreign aid*. London: Routledge, 1996.
- Stokke, O. (ed.), *Western middle powers and global poverty: The determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Nordic Africa Institute, 1989.
- Tetzlaff, R., *Die Weltbank: Machtsinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer?* München: WeltforumVerlag, 1980.
- Toye, J., *Dilemmas of development: Reflections on the counter-revolution in development theory and policy*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Udsholt, L., *Danish Aid Policies for Poverty Reduction*. London: ODI Working paper 100, London, 1997.
- United Nations Development Programme,  
*Human Development Report*. New York: Oxford University Press, verschillende jaren.
- Voipio, T., *Finnish aid policies for poverty reduction*, London: ODI Working paper 110, 1998.
- Voipio, T.  
en P. Hoebink, *European aid for poverty reduction in Tanzania*. London: ODI Working Paper 112, 1999.
- Vries, E. de, 'Point Four en Nederland', In: *Internationale Spectator*, 3 (1949), nr.24, 1-4.
- Wallace, T. e.a., *The Aid Chain – Coercion and Commitment in Development NGOs*. Bourton on Dunsmore: ITDG Publishing, 2006.
- World Bank, *World Development Report*. Washington D.C.: Oxford University Press, verschillende jaren.
- World Bank, *Annual review of evaluation results*. Washington D.C.: World Bank, verschillende jaren.
- World Bank (IDA), *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance*. Washington: February 2007.
- World Bank, *Global Program Funds at the Country Level: What have we learned*. Washington: July 2008.



## **Bijlagen**

### **1 Verklaring van Parijs**



**Joint Progress  
Toward Enhanced  
Aid Effectiveness**

*Harmonisation,  
Alignment,  
Results*

High Level Forum  
Paris ■ February 28 – March 2, 2005

**I. Statement of Resolve**

1. We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, meeting in Paris on 2 March 2005, resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid as we look ahead to the UN five-year review of the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs) later this year.

As in Monterrey, we recognise that while the volumes of aid and other development resources must increase to achieve these goals, aid effectiveness must increase significantly as well to support partner country efforts to strengthen governance and improve development performance. This will be all the more important if existing and new bilateral and multilateral initiatives lead to significant further increases in aid.

2. At this High-Level Forum on Aid Effectiveness, we followed up on the Declaration adopted at the High-Level Forum on Harmonisation in Rome (February 2003) and the core principles put forward at the Marrakech Roundtable on Managing for Development Results (February 2004) because we believe they will increase the impact aid has in reducing poverty and inequality, increasing growth, building capacity and accelerating achievement of the MDGs.

.....

**II. Partnership Commitments**

13. Developed in a spirit of mutual accountability, these Partnership Commitments are based on the lessons of experience. We recognise that commitments need to be interpreted

in the light of the specific situation of each partner country.

### **OWNERSHIP**

**Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions**

14. **Partner countries** commit to:

Exercise leadership in developing and implementing their national development strategies<sup>2</sup> through broad consultative processes.

Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets (**Indicator 1**).

Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

15. **Donors** commit to:

Respect partner country leadership and help strengthen their capacity to exercise it.

### **ALIGNMENT**

**Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures**

**Donors align with partners' strategies**

16. **Donors** commit to:

Base their overall support — country strategies, policy dialogues and development co-operation programmes — on partners' national development strategies and periodic reviews of progress in implementing these strategies<sup>3</sup> (**Indicator 3**).

Draw conditions, whenever possible, from a partner's national development strategy or its annual review of progress in implementing this strategy. Other conditions would be included only when a sound justification exists and would be undertaken transparently and in close consultation with other donors and stakeholders.

Link funding to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy. This does not mean that all donors have identical conditions, but that each donor's conditions should be derived from a common streamlined framework aimed at achieving lasting results.

**Donors use strengthened country systems**

17. Using a country's own institutions and systems, where these provide assurance that aid will be used for agreed purposes, increases aid effectiveness by strengthening the partner country's sustainable capacity to develop, implement and account for its policies to its citizens and parliament. Country systems and procedures typically include, but are not

restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring.

.....

**HARMONISATION**

**Donors' actions are more harmonised, transparent and collectively effective**  
**Donors implement common arrangements and simplify procedures**

32. **Donors** commit to:

Implement the donor action plans that they have developed as part of the follow-up to the Rome High-Level Forum.

Implement, where feasible, common arrangements at country level for planning, funding (e.g. joint financial arrangements), disbursement, monitoring, evaluating and reporting to government on donor activities and aid flows. Increased use of programme-based aid modalities can contribute to this effort

**(Indicator 9).**

Work together to reduce the number of separate, duplicative, missions to the field and diagnostic reviews (**Indicator 10**); and promote joint training to share lessons learnt and build a community of practice.

**Complementarity: more effective division of labour**

33. Excessive fragmentation of aid at global, country or sector level impairs aid effectiveness. A pragmatic approach to the division of labour and burden sharing increases complementarity and can reduce transaction costs.

34. **Partner countries** commit to:

Provide clear views on donors' comparative advantage and on how to achieve donor complementarity at country or sector level.

35. **Donors** commit to:

Make full use of their respective comparative advantage at sector or country level by delegating, where appropriate, authority to lead donors for the execution of programmes, activities and tasks.

Work together to harmonise separate procedures.

.....

## **MANAGING FOR RESULTS**

### **Managing resources and improving decision-making for results**

43. Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making.

.....

## **MUTUAL ACCOUNTABILITY**

### **Donors and partners are accountable for development results**

47. A major priority for partner countries and donors is to enhance mutual accountability and transparency in the use of development resources. This also helps strengthen public support for national policies and development assistance.

48. **Partner countries** commit to:

Strengthen as appropriate the parliamentary role in national development strategies and/or budgets.

Reinforce participatory approaches by systematically involving a broad range of development partners when formulating and assessing progress in implementing national development strategies.

49. **Donors** commit to:

Provide timely, transparent and comprehensive information on aid flows so as to enable partner authorities to present comprehensive budget reports to their legislatures and citizens.

50. **Partner countries** and **donors** commit to:

Jointly assess through existing and increasingly objective country level mechanisms mutual progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness, including the Partnership Commitments.

**(Indicator 12).**



## 2 Accra agenda voor actie: belangrijkste punten



SEPTEMBER 2-4, 2008 ACCRA GHANA

### ACCRA AGENDA FOR ACTION

.....

#### **Strengthening Country Ownership over Development**

12. Developing countries determine and implement their development policies to achieve their own economic social and environmental goals. We agreed in the Paris Declaration that this would be our first priority. Today, we are taking additional steps to turn this resolution into a reality.

#### ***We will broaden country level policy dialogue on development***

13. We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:

- a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).
- b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors—parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector—to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.
- c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.

.....

## **Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development**

16. Aid is about building partnerships for development. Such partnerships are most effective when they fully harness the energy, skills and experience of all development actors—bilateral and multilateral donors, global funds, CSOs, and the private sector. To support developing countries' efforts to build for the future, we resolve to create partnerships that will include all these actors.

### ***We will reduce costly fragmentation of aid***

17. The effectiveness of aid is reduced when there are too many duplicating initiatives, especially at country and sector levels. We will reduce the fragmentation of aid by improving the complementarity of donors' efforts and the division of labour among donors, including through improved allocation of resources within sectors, within countries, and across countries. To this end:

a) Developing countries will lead in determining the optimal roles of donors in supporting their development efforts at national, regional and sectoral levels. Donors will respect developing countries' priorities, ensuring that new arrangements on the division of labour will not result in individual developing countries receiving less aid.

b) Donors and developing countries will work together with the Working Party on Aid Effectiveness to complete good practice principles on country-led division of labour. To that end, they will elaborate plans to ensure the maximum coordination of development co-operation. We will evaluate progress in implementation starting in 2009.

c) We will start dialogue on international division of labour across countries by June 2009.

d) We will work to address the issue of countries that receive insufficient aid.

.....

### ***We will deepen our engagement with civil society organisations***

20. We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. We share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential. To this end:

a) We invite CSOs to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective.

b) We welcome the CSOs' proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.

c) We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.

.....

***We will focus on delivering results***

23. We will improve our management for results by taking the following actions:

- a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status.
- b) Developing countries and donors will work to develop cost-effective results management instruments to assess the impact of development policies and adjust them as necessary. We will better co-ordinate and link the various sources of information, including national statistical systems, budgeting, planning, monitoring and country-led evaluations of policy performance.
- c) Donors will align their monitoring with country information systems. They will support, and invest in strengthening, developing countries' national statistical capacity and information systems, including those for managing aid.
- d) We will strengthen incentives to improve aid effectiveness. We will systematically review and address legal or administrative impediments to implementing international commitments on aid effectiveness. Donors will pay more attention to delegating sufficient authority to country offices and to changing organisational and staff incentives to promote behaviour in line with aid effectiveness principles.

***We will be more accountable and transparent to our publics for results***

24. Transparency and accountability are essential elements for development results. They lie at the heart of the

Paris Declaration, in which we agreed that countries and donors would become more accountable to each other and to their citizens. We will pursue these efforts by taking the following actions:

- a) We will make aid more transparent. Developing countries will facilitate parliamentary oversight by implementing greater transparency in public financial management, including public disclosure of revenues, budgets, expenditures, procurement and audits. Donors will publicly disclose regular, detailed and timely information on volume, allocation and, when available, results of development expenditure to enable more accurate budget, accounting and audit by developing countries.
- b) We will step up our efforts to ensure that—as agreed in the Paris Declaration—mutual assessment reviews are in place by 2010 in all countries that have endorsed the Declaration. These reviews will be based on country results reporting and information systems complemented with available donor data and credible independent evidence. They will draw

on emerging good practice with stronger parliamentary scrutiny and citizen engagement. With them we will hold each other accountable for mutually agreed results in keeping with country development and aid policies.

c) To complement mutual assessment reviews at country level and drive better performance, developing countries and donors will jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries. We will review proposals for strengthening the mechanisms by end 2009.

d) Effective and efficient use of development financing requires both donors and partner countries to do their utmost to fight corruption. Donors and developing countries will respect the principles to which they have agreed, including those under the UN Convention against Corruption. Developing countries will address corruption by improving systems of investigation, legal redress, accountability and transparency in the use of public funds. Donors will take steps in their own countries to combat corruption by individuals or corporations and to track, freeze, and recover illegally acquired assets.

.....

***We will increase the medium- term predictability of aid***

26. In the Paris Declaration, we agreed that greater predictability in the provision of aid flows is needed to enable developing countries to effectively plan and manage their development programmes over the short and medium term. As a matter of priority, we will take the following actions to improve the predictability of aid:

a) Developing countries will strengthen budget planning processes for managing domestic and external resources and will improve the linkages between expenditures and results over the medium term.

b) Beginning now, donors will provide full and timely information on annual commitments and actual disbursements so that developing countries are in a position to accurately record all aid flows in their budget estimates and their accounting systems.

c) Beginning now, donors will provide developing countries with regular and timely information on their rolling three- to five-year forward expenditure and/or implementation plans, with at least indicative resource allocations that developing countries can integrate in their medium-term planning and macroeconomic frameworks. Donors will address any constraints to providing such information.

d) Developing countries and donors will work together at the international level on ways of further improving the medium-term predictability of aid, including by developing tools to measure it.

## Bijlage 3 Enige verdere tabellen

**Tabel B.1**

### **Rangorde donoren naar omvang van officiële ontwikkelingshulp als percentage van bnp in 2007**

	2007	2008
1. Zweden	0,93	0,98
2. Luxemburg	0,91	0,92
3. Noorwegen	0,95	0,88
4. Denemarken	0,81	0,82
5. Nederland	0,81	0,80
6. Ierland	0,55	0,58
7. België	0,43	0,47
8. Spanje	0,37	0,43
8. Verenigd Koninkrijk	0,36	0,43
8. Finland	0,39	0,43
11. Oostenrijk	0,50	0,42
12. Zwitserland	0,37	0,41
13. Frankrijk	0,38	0,39
14. Duitsland	0,37	0,38
15. Australië	0,32	0,34
16. Canada	0,29	0,30
17. Nieuw-Zeeland	0,27	0,30
18. Portugal	0,22	0,27
19. Griekenland	0,16	0,20
19. Italië	0,19	0,20
21. Japan	0,17	0,18
21. Verenigde Staten	0,16	0,18
<b>Gemiddelde DAC</b>	<b>0,28</b>	<b>0,30</b>

**Tabel B.2 Multilaterale hulp van Nederland en enige andere donoren in 2003 en 2006 (in miljoenen dollars)**

	Totaal ODA	Totaal multilateraal	Wereld Bank groep	Regionale ontwik- kelings- banken	VN	<i>waarvan</i>				EU	Anders multilateraal
						UNDP	WFP	UNICEF	UNHCR		
Denemarken - 2003	1 748	717	77	57	290	75	38	38	41	146	146
Denemarken - 2006	2 236	772	90	49	311	89	34	38	23	218	104
Frankrijk - 2003	7 253	2 039	293	156	169	18	3	9	8	1 311	110
Frankrijk - 2006	10 601	2 681	456	207	205	30	5	18	18	1 938	- 124
Duitsland - 2003	6 784	2 724	491	146	299	29	26	6	6	1 598	189
Duitsland - 2006	10 435	3 401	591	304	222	34	-	6	6	2 148	136
Italië - 2003	2 433	1 372	38	33	207	22	20	12	11	942	151
Italië - 2006	3 641	1 640	97	16	115	1	13	3	1	1 316	97
Japan - 2003	8 880	2 545	917	480	866	170	123	100	87	-	283
Japan - 2006	11 136	3 874	2 576	454	588	78	13	85	4	-	257
<b>Nederland - 2003</b>	<b>3 981</b>	<b>1 030</b>	<b>270</b>	<b>59</b>	<b>384</b>	<b>98</b>	<b>-</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>250</b>	<b>67</b>
<b>Nederland - 2006</b>	<b>5 452</b>	<b>1 169</b>	<b>88</b>	<b>55</b>	<b>444</b>	<b>116</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>51</b>	<b>432</b>	<b>150</b>
VK - 2003	6 282	2 421	732	129	346	69	12	29	26	1 080	134
VK - 2006		3 741	977	354	575	127	5	49	37	1 512	325
VS - 2003	16 254	1 661	2	38	921	103	29	127	207	-	700
VS - 2006	23 532	2 370	828	230	637	104	-	126	-	-	675
Zweden - 2003	2 400	621	-	133	110	231	34	26	37	50	123
Zweden - 2006	3 955	1 103	47	109	517	107	56	60	68	246	184
<b>TOTAL DAC - 2003</b>	<b>69 029</b>	<b>19 217</b>	<b>3 527</b>	<b>1 724</b>	<b>4 705</b>	<b>867</b>	<b>359</b>	<b>534</b>	<b>554</b>	<b>6 832</b>	<b>2 429</b>
<b>TOTAL DAC 2006</b>	<b>104 370</b>	<b>27 461</b>	<b>7 200</b>	<b>2 456</b>	<b>5 239</b>	<b>1 024</b>	<b>254</b>	<b>660</b>	<b>308</b>	<b>9 877</b>	<b>2 690</b>



**Tabel B.3 Besteding van hulp in lage-inkomenslanden in 1996-1997 en 2006-2007 (in percentages)**

	ODA voor LDC's		ODA voor andere LIC's		Totaal voor LIC's	
	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07
Australië	23,7	32,0	42,6	23,5	66,3	55,5
België	47,3	51,7	14,7	23,2	61,8	74,9
Canada	39,8	53,7	20,9	21,1	60,7	74,8
Denemarken	49,5	53,4	23,8	25,6	73,3	79,0
Finland	42,5	51,3	20,6	20,1	63,1	71,4
Frankrijk	36,8	31,0	22,9	26,4	59,7	57,4
Duitsland	30,8	30,6	20,5	26,6	51,3	57,2
Griekenland	21,8	30,9	9,1	10,3	30,9	41,2
Ierland	67,0	66,9	11,6	15,0	78,6	81,9
Italië	41,3	32,4	18,3	21,9	59,6	54,3
Japan	21,5	38,4	24,2	32,8	45,7	57,0
Luxemburg	31,3	47,4	16,6	18,5	47,9	65,9
Nederland	43,7	49,5	18,6	24,5	62,1	74,0
Nieuw-Zeeland	33,8	41,9	17,2	17,3	51,0	59,2
Noorwegen	51,1	57,1	14,5	12,7	65,6	69,8
Oostenrijk	26,1	17,3	14,5	33,2	40,6	47,7
Portugal	84,3	54,3	1,8	7,2	86,1	61,5
Spanje	21,5	29,1	16,9	14,8	38,4	43,9
Zweden	42,6	47,9	21,1	18,4	63,7	66,3
Zwitserland	45,1	44,3	21,7	24,4	66,8	68,7
VK	39,8	44,9	25,6	40,7	65,4	85,6
VS	32,3	36,7	14,1	14,1	46,4	50,8
<b>TOTAAL DAC</b>	<b>33,7</b>	<b>38,8</b>	<b>21,1</b>	<b>24,0</b>	<b>54,8</b>	<b>62,8</b>



**Tabel B.4 Hulp aan Sub-Sahara Afrika** (als percentage van totale ODA)

	1996-1997	2001-2002	2006-2007
Australië	7,4	4,1	3,4
België	55,1	66,2	73,9
Canada	30,9	36,2	41,7
Denemarken	55,1	50,8	59,0
Finland	44,0	42,6	50,0
Frankrijk	54,0	57,0	53,9
Duitsland	23,6	23,5	35,1
Griekenland	11,0	1,6	9,0
Ierland	83,0	81,5	80,9
Italië	43,4	63,9	39,3
Japan	10,6	9,2	22,8
Luxemburg	51,7	43,2	54,9
Nederland	35,4	45,1	62,3
Nieuw-Zeeland	4,8	7,1	5,3
Noorwegen	52,4	42,4	48,0
Oostenrijk	26,9	42,2	42,5
Portugal	98,9	58,3	59,6
Spanje	27,0	13,3	20,1
Zweden	45,0	43,8	48,8
Zwitserland	40,8	32,9	36,7
VK	42,8	46,1	64,7
VS	15,9	24,4	30,3
<b>TOTAAL DAC</b>	<b>28,8</b>	<b>29,6</b>	<b>38,9</b>
Waarvan:			
DAC-EU lidstaten	41,2	42,9	49,6
EC	42,8	38,5	43,1
IFIs	37,3	45,0	67,7
Multi Trust Funds	6,2	12,6	56,0
VN-organisaties	40,0	40,6	40,3
<b>TOTAAL</b>	<b>32,1</b>	<b>33,9</b>	<b>48,1</b>

## NOTEN

---

- <sup>1</sup> Zoals NIO, NOF (later FMO), NCO (later NCDO), CBI, SNV.
- <sup>2</sup> Latijns-Amerikaanse landen zijn niet gemakkelijk in een van deze modellen in te passen; veelal vallen zij binnen het derde model in deze periode, vanwege onderschikking aan IMF en Wereldbank.
- <sup>3</sup> Joint Inspection Unit, Management Review of Environmental Governance within the United Nations System. JIU/REP/2008/3.
- <sup>4</sup> Dat is één van de fouten die gemaakt wordt in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de effectiviteit van de hulp, waar de hoogte van de bijdrage aan internationale organisaties wordt afgemeten aan het percentage dat daaraan besteed wordt van de totale begroting. Het is evident dat dat percentage, vanwege allerlei verplichte bijdrages, zeer hoog is voor 'kleine' (met een laag percentage van het bnp) donoren zoals Italië.
- <sup>5</sup> Uit een evaluatie van het toen nog bestaande Thematische Medefinancierings Programma (TMF) bleek overigens dat het opvallend was hoeveel organisaties die daaronder gefinancierd werden een zeer breed activiteitenpalet hadden.
- <sup>6</sup> Aldus de titel van het IOB-rapport voor de High Level Meeting in Accra Ahead of the Crowd?, een evaluatie van de Nederlandse 'alignment' met de Verklaring van Parijs.
- <sup>7</sup> Zoals dezelfde IOB constateerde t.a.v. de invoering van de sectorale benadering.
- <sup>8</sup> Zie hiervoor verder hoofdstuk 5 en de daar vermelde literatuur.
- <sup>9</sup> Zie bijv. Gibson et al. (2005); Martens a.o. (2002); Klein/Harford (2005).
- <sup>10</sup> In het klassieke werk van North zijn instituties de geschreven en ongeschreven gedragsregels die drijfveren (incentives) vormen voor alle actoren die betrokken zijn bij een gezamenlijke serie van activiteiten. Organisaties zijn dan groepen van individuen die zich houden aan een speciaal stelsel van deze regels, die gezamenlijk een bepaald doel of een serie doelen nastreven. Maar ook bij institutionele economen zijn de grenzen tussen wat instituties zijn en in hoeverre organisaties instituties zijn, nogal eens onscherp.
- <sup>11</sup> Om dit rapport niet te veel te laten uitdijen wordt op de laatste in dit rapport nauwelijks ingegaan. De laatste mij bekende set van studies daarover is samengevat in Culppeper (1997). Zie ook Bøås/McNeill (2003).
- <sup>12</sup> Deze laatste drie typen van organisaties worden in dit rapport niet tot nauwelijks behandeld.
- <sup>13</sup> Zie Kanbur en Sandler (1999) en Kaul et.al. (1999, 2001, 2003).
- <sup>14</sup> In de begrotingsbehandelingen voor 2010 stelde VVD-leider Mark Rutte voor om de hulp in twee stappen te halveren.
- <sup>15</sup> In een persbericht rekende Jan Pronk toen voor dat deze bezuiniging uiteindelijk halverwege de jaren negentig winst zou betekenen. Hij betaalde immers die hulp twee keer: eerst als lening en daarna als schuldkijschelding. Voor het zover kon komen had het Paarse kabinet de hulp al teruggezet op 0,8 procent van het bnp.
- <sup>16</sup> Immers, deze schuldkijschelding betreft exportkredieten, gegeven voor doelen die niets met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben. Feitelijk ook tegen de regels van de OESO, omdat de door de staat gedekte verzekering zichzelf zou moeten dekken. Zie de scherpe kritiek van de IOB op deze schuldkijschelding in het rapport over het schuldenbeleid (2002 en 2003) en in het Afrika-rapport (2008).
- <sup>17</sup> Volgens de rapportage aan het DAC zou dat nog een kwart van de hulp zijn, waarvan eenderde technische hulp.
- <sup>18</sup> Waarschijnlijk gaat het bij het laatste om een veel groter percentage, omdat al een aantal jaren in de Nederlandse verslaggeving aan het DAC hier de categorie 'other' groot (46,8 procent) en bij de landenallocatie de categorie 'unallocated' zeer hoog is. Zie de bovenstaande 'aid chart' van het DAC. Het komt, omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken onder andere niet berekent hoeveel van de middelen van particuliere ontwikkelingsorganisaties naar de betreffende thema's gaan, evenmin naar welke landen deze gaat.
- <sup>19</sup> Berekend met de in 2008 gehanteerde methode zou Nederland in 2003 en 2004 zilver hebben gehad en vanaf 2005 ieder jaar goud.
- <sup>20</sup> Het onderstaande is ontleend aan discussies van de auteur van dit rapport met de samensteller van de index, David Roodman, in Londen, april 2004, en op het ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2007.
- <sup>21</sup> Het historisch deel in dit en volgende hoofdstukken is vooral gebaseerd op Hoebink (1988 en 1999). En de Bronnenuitgave Ontwikkelingssamenwerking van het ING.
- <sup>22</sup> In niet-convertibele guldens, dus alleen aan te wenden voor het uitzenden van Nederlandse deskundigen.
- <sup>23</sup> Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden, Tweede Kamer, zittingsjaar 1955-1956, nr. 4334, nota nr. 2, april 1956.
- <sup>24</sup> Zie voor voorbeelden Hoebink (1988, hfst. 2). En de Bronnenuitgave Ontwikkelingssamenwerking van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- <sup>25</sup> Deze passages en de passages in het volgende hoofdstuk over het MFP zijn vooral gebaseerd op Schulpen en Hoebink (2001).

- 
- 26 In een toespraak tot de Federatie van Nederlandse Exporterende bedrijven.
- 27 Voor een serie voorbeelden daarvan in Sri Lanka en Tanzania zie Hoebink (1988).
- 28 Voor een geschiedschrijving zie: Jos van Beurden en Jan-Bart Gewald (2004).
- 29 Citaten uit: Nota (1983), p. 9 en 25/26.
- 30 Tweede Kamer, Handelingen, Vergaderjaar 1983-1984, Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking, 92ste uitgebreide vergadering, 9 mei 1984; citaten p. 1/2 en 6.
- 31 Nota (1990), p. 306-309.
- 32 Nota (1991), p. 14.
- 33 Het samenvattende rapport is Nordic UN-project, Perspectives on multilateral assistance, Stockholm, Report no.10: 1989, juni 1990.
- 34 Dat brengt sommigen ertoe om te spreken van de 'baronnen van de armoede': G. Hancock (1989).
- 35 Voor een kritiek op de FAO zie o.a.: M. Linear (1985); G. Abbott (1992).
- 36 R. van Meurs, Bij de Wereldgezondheidsorganisatie nemen de farmaceutische bedrijven de macht over, Vrij Nederland, 21 oktober 1989.
- 37 Het meest scherp is deze kritiek aan de hand van interne Wereldbank-documenten verwoord in: W. Bello (1982).
- 38 Kritiek op de Wereldbank en andere financieringsinstellingen kwam in eerste instantie van: T. Hayter, Aid as imperialism, Harmondsworth: Penguin, 1971. Enkele latere werken: C. Payer, The World Bank: a critical analysis, New York: Monthly Review Press, 1982; T. Hayter/C. Watson, Aid: rhetoric and reality, Londen: Pluto Press, 1985. De kritiek op de milieuaspecten van Wereldbank-projecten is vooral naar voren gebracht in het tijdschrift The Ecologist.
- 39 Aldus de Rekenkamer in een beschouwing over het Nederlandse beleid ten aanzien van de UNDP: Jaarverslag Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 158, p. 18.
- 40 Aangehaald Jaarverslag, p. 19.
- 41 Zie het eerste deel van de Bronnenuitgave door het ING.
- 42 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op Schulpen en Hoebink (2001).
- 43 Latijns-Amerikaanse landen zijn niet gemakkelijk in een van deze modellen in te passen; veelal vallen zij binnen het derde model in deze periode, vanwege onderschikking aan IMF en Wereldbank.
- 44 Niet voor niets hoort men nu in Sub-Sahara Afrika dat de huidige financiële crisis door de ontwikkelde landen wel heel anders wordt aangepakt dan die van de jaren tachtig en voor Afrika nog langer.
- 45 IOB-evaluatie Ahead of the Crowd? van februari 2008. Weliswaar plaatst de IOB een vraagteken achter de titel, in de conclusies is de IOB overwegend positief en zijn er weinig kritische kanttekeningen.
- 46 Interviews in Accra en Dar es Salaam in januari en februari 2008; en in Dar es Salaam in februari 2009.
- 47 Development Assistance Committee, Development co-operation, Parijs, OECD, verschillende jaren. Zie ook: C. Pratt, The global impact of the World Bank, in J. Torrie (ed.), Banking on poverty: the global impact of the IMF and the World Bank, Toronto: Between the Lines, 1983, p. 55-66.
- 48 De Wereldbankgroep (IBRD) bestaat uit een loket voor vrij harde leningen, een loket (IDA) voor zachte leningen en organisaties voor het opzetten van joint ventures (IFC) en voor investeringsverzekeringen (MIGA).
- 49 Zo pleitte de Teldersstichting voor een 'multilateralisatie' van de hulp: 'Hulp dient zoveel mogelijk te worden gekanaliseerd via of althans te worden "aangehangen aan" multilaterale programma's': C.J. Oort e.a., De markt helpt mee - Ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig, De Haag: Prof. Teldersstichting, 1990, p. 90.
- 50 Nota Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 478, nrs. 1 en 2, 19 december 1991.
- 51 Het betreft de notities 'De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 714, nr. 1, 3 september 1999); 'De Internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 967, nr. 1, 27 december 1999); en: 'Rapportage over VN-organisaties & IFI's', 16 juli 2001. Tegelijkertijd had de Rekenkamer zich zeer kritisch uitgelaten over het toezicht op de multilaterale hulp ('Bijdragen aan Internationale Organisaties', Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 895, nrs. 1-2, 25 november 1999).
- 52 Kamerstuk 52 646 van 18 april 2001.
- 53 Interviews in Dar es Salaam in februari 2008 en februari 2009. Zie ook de IOB-evaluatie van februari 2008.
- 54 Inclusief het boek van de Nederlandse directeur en vroegere minister van Onderwijs Jo Ritzen: A Chance for the World Bank. Londen: Anthem Press, 2005.
- 55 Zie de verschillende documenten op: <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Who-we-work-with/>;  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/11747/a/81853>.
- 56 Berkman 2008.
- 57 Deze doelstelling gaat terug tot 'The resolution on the strategy Second Development Decade no. 2626 (XXV)' van 19 november 1970 waarin in paragraaf 43 te lezen is: 'In recognition of the special importance of the role which can be fulfilled only by official development assistance, a major part of Financial resource transfers to

the developing countries should be provided in the form of official development assistance. Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 per cent of its gross national product at market prices by the middle of the decade.' Men kan beargumenteren dat dit meer een algemene statement was en dus niet wettelijk, wel moreel, bindend. Als men instemt met deze redenering, dan zijn de Europese toezeggingen in 2002 en de Europese Consensus van 2005 de eerste wettelijk bindende documenten over het behalen van de 0,7 procent.

- 58 World Bank (IDA), *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance*, Washington, February 2007.
- 59 World Bank, *Global Program Funds at the Country Level: What have we learned*, Washington, July 2008.
- 60 Onderstaande paragraaf is gebaseerd op Schulpen en Hoebink (2004) en Schulpen en Hoebink (2010).
- 61 Zie Paul Hoebink. Enige opmerkingen bij het 'Eindrapport Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma'. Nijmegen: CIDIN, oktober 2002.
- 62 Deze en cijfers hieronder uit Schulpen e.a. (2009) en Schulpen en Hoebink (2010).
- 63 CIDIN, *The Added Value of TMF*, Nijmegen 2006.
- 64 Zie Ruben en Schulpen (2009). Eveneens het eerdere CIDIN-paper van deze beiden. De Commissie heeft later ook een correctie moeten toepassen op die vermindering van middelen voor een paar organisaties.
- 65 Minister Bert Koenders, *Moderniseer en wordt effectiever door samenwerking en maatwerk*, Toespraak, SER-Gebouw, Den Haag, 6 november 2008.
- 66 *Staatscourant* nr. 11736, 31 juli 2009.
- 67 Zie ook L. Schulpen (2007).
- 68 Zie: V.W. Ruttan (1996), p. 33 e.v.
- 69 K. Griffin en J. Enos, 'Foreign aid: objectives and consequences', in *Economic Development and Cultural Change*, 18 (1970), 313-327.
- 70 H.B.Chenery, 'Objectives and criteria for foreign assistance', in G. Ranis, a.w., 80-9; Chenery was ten tijde van de presentatie van dit paper (1962) plaatsvervangend directeur van de AID, later hoogleraar economie in Stanford.
- 71 Zie daarvoor bijvoorbeeld de analyse van Roger Riddell (1987). Ik denk overigens dat het humanitaire motief een veel grotere rol speelt binnen hulpprogramma's dan Riddell in dit boek suggereert. Dit alleen al omdat het vaak ook sterk gedragen wordt door mensen die binnen de uitvoerende organisaties werkzaam zijn.
- 72 Zo spreekt White van een mengsel van motieven, waarbij men een sociaal-psycholoog zou moeten zijn om de precieze samenstelling van het mengsel te achterhalen (1974, hfst. 2, p. 34 en hfst. 4, §4). Ik zou het in dit verband toch liever bij een politiek-historische analyse willen laten.
- 73 In 1962-1963 valt de hulp aan deze 'gordel' van landen enigszins terug, om direct daarna tot 1975 weer op hetzelfde hoge niveau (door de Vietnam-oorlog) te blijven (zie V.W. Ruttan (1996), p. 253 e.v.). In feite is de enorme economische groei in Taiwan en Zuid-Korea niet te begrijpen zonder ook te verwijzen naar de massieve Amerikaanse hulp in de jaren vijftig en zestig, waarmee essentiële importen en de opbouw van de fysieke en sociale infrastructuur werd gefinancierd. Daarenboven konden de Amerikanen mede dankzij deze hulp grote invloed uitoefenen op enkele politiek-sociale veranderingsprocessen. Zie o.a.: A.O. Krueger (1989), i.h.b. hfst. 3; N. Jacoby (1966).
- 74 Voor nog steeds het beste overzicht zie: Ruttan (1992). Meer recent Lancaster (2008) en de essays in het laatste deel van Birdsall (2008).
- 75 'Onno Ruding en de onhandige diplomatie van de Lage Landen', *NRC Handelsblad*, 19 december 1996. Omdat de Europeanen het niet eens konden worden over een kandidaat en de Amerikanen zich om die reden van steun voor een bepaalde Europese kandidaat onthielden, gaven voor het eerst in de geschiedenis van het IMF de stemmen van ontwikkelingslanden de doorslag. Uiteindelijk won de Fransman Camdessus door die stemmen.
- 76 Het aantal stemmen van individuele lidstaten in IMF en Wereldbank is gewogen, o.a. naar omvang van de economie. De 24 directeurs van IMF en Wereldbank worden gekozen door een kiesgroep. Van die kiesgroep maken in de gevallen waarin het stemmenaantal van een lidstaat niet groot genoeg is om met eigen stemmen alleen een directeur te kiezen, verschillende landen deel uit. In de Nederlandse kiesgroep zitten o.a. Bosnië en Macedonië. Macedonië voldoet vanwege een 'te hoog' bnp/cap niet aan de officiële norm om Nederlands hulpontvanger te kunnen zijn.
- 77 Zo kon men in het jaarverslag 2007 van DANIDA lezen: 'It aroused attention in the Ministry of Foreign Affairs of Denmark when the Scandinavian journal "Development Today" in June 2007 published an article that concluded that Denmark lags behind the other Nordic countries when it comes to top posts in the UN system. Of 24 top posts occupied by Scandinavians, Sweden had ten, Norway seven, Finland five, whilst Denmark had to make do with two – although these were two key positions in countries that are the focus of considerable international attention, namely East Timor and Cyprus.'

- 
78. Een voorbeeld is hier oud-minister van Buitenlandse Zaken Eyskens die met ontwikkelingshulp een firma in zijn kiesdistrict, in Villevoorde, te hulp kwam. Opmerkelijk in de Belgische situatie is ook de hoge posities die (voormalige) employés van een van de grootste consultancyfirma's op de wereld, Tractebel, in de Belgische ontwikkelingsadministratie konden innemen. Zie: D. de Coninck (1996).
79. Dit type verhalen zou men kunnen stellen tegenover de vele verhalen die rondgaan over misbruik van hulp in ontwikkelingslanden. Het is voor politici uit hulpontvangende landen veel moeilijker om hulp ten eigen bate aan te wenden, juist omdat de meeste hulp in de vorm van goederen en diensten wordt gegeven. Voor de Italiaanse situatie zie het document van een serie missiebladen: 'Dossier Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo', in *Missione Consolata*, Anno 95, 1993, no. 1.
80. D. Blake en R. Walters, *The politics of global economic relations*. (Englewood Cliffs (N.J.) 1976), hfst.5.
81. Zie bijvoorbeeld de IOV-studie *Hulp of handel?* Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990. En de Britse discussie over de Aid and Trade Provision, die o.a. door de Britse rekenkamer is gekritiseerd: National Audit Office, *Pergau hydro-electric project* (London 1993).
82. Bekende voorbeelden van bedrijven in Nederland die in de jaren zestig en zeventig een dergelijke effectieve lobby hadden, zijn o.a. Philips, DAF, VMF/Stork en de kunstmestindustrie. Zo lobbyde o.a. staatssecretaris Bolkestein voor grotere kunstmestleveranties bij de kunstmestindustrie bij zijn partijgenoot minister Schoo (P. Hoebink, *Geven is nemen*, p. 213-215). Later zou hij zich over deze leveranties beklagen (F. Bolkestein, 'Ontwikkelingshulp is toe aan moratorium', de *Volkskrant*, 6 februari 1995; alsmede: P. Hoebink, 'Bolkestein voert hulpdebat met oogkleppen op', de *Volkskrant*, 8 februari 1995).
83. Eigenlijk kan die kwijtschelding aan deze drie landen ook gezien worden als binding achteraf van hulp. Het ging hier immers om kwijtschelding van commerciële exportkredieten.
84. In het bijzonder door: O. Stokke (1989) en C. Pratt (1989).
85. O. Stokke, *Western middle powers*, p. 10-15.
86. Zie ook Hoebink en Schulpen (2009).
87. Zie o.a. J. Tinbergen, 'Meer ontwikkelingshulp', in *Onze Wereld*, november 1989; J. Tinbergen en P. Terhal, 'Wereld-armoede eist ander norm', in *NRC Handelsblad*, 30 april 1994.
88. A. Cox et al. (1997).
89. Deze tabel is gedeeltelijk gebaseerd op de landenevaluaties die verricht zijn in het kader van de Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration.
90. Het onderstaande is in eerste instantie ontleend aan onderzoek van tien Europese onderzoeksinstituten naar hulp voor armoedebestrijding, alsmede op een studie van het Development Assistance Committee van de OECD naar armoedebestrijding die dit jaar uitkwam. Zie o.a. A. Cox et al. (2000) en de papers van het DAC. Dit materiaal is aangevuld met recente beleidsdocumenten van Europese donorlanden.
91. Zie daarvoor bijvoorbeeld het laatste hoofdstuk van de IOB evaluatie over de invoering van de sectorale benadering (301, 2006).
92. Zo pleitte het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van Financiën, 2002-2002: 1) onder leiding van ontwikkelingseconoom prof. dr. L. Mennes en met daarin de hoogleraren ontwikkelingseconomie Gunning en Jepma voor een verhoging van de veronderstelde 30 procent die langs het multilaterale kanaal naar 50 procent. Of zoals Jepma het stelde: 'zelfs het Berlusconi van Italië geeft zoveel meer aan multilaterale hulp'.
93. *Armut bekämpfen – Aktionsprogramm 2015*, Bonn 2001, p. 43.
94. T. Wallace (2006), p. 53-356.
95. Uitmondend in Hoebink (1998).
96. In de *Internationale Spectator*, jrg. 32, nr. 9, september 1978, p. 533-541.
97. Eveneens in de *Internationale Spectator*, jrg. 40, nr. 3, maart 1986, p. 184-186.
98. Joint Inspection Unit, *Management Review of Environmental Governance within the United Nations System*. JIU/REP/2008, 3.
99. Dat is een van de fouten die gemaakt wordt in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de effectiviteit van de hulp, waar de hoogte van de bijdrage aan internationale organisaties wordt afgemeten aan het percentage dat daaraan besteed wordt van de totale begroting. Het is evident dat dat percentage, vanwege allerlei verplichte bijdrages, zeer hoog is voor 'kleine' (met een laag percentage van het bnp) donoren zoals Italië.
100. Uit een evaluatie van het toen nog bestaande Thematische Medefinancierings Programma (TMF) bleek overigens dat het opvallend was hoeveel organisaties die daaronder gefinancierd werden een zeer breed activiteitenpalet hadden.
101. Aldus de titel van het IOB-rapport voor de High Level Meeting in Accra 'Ahead of the Crowd?', een evaluatie van de Nederlandse 'alignment' met de Verklaring van Parijs.
102. Zoals dezelfde IOB constateerde t.a.v. de invoering van de sectorale benadering.