

De toekomst van OS is niet meer wat het geweest is

*Bijdrage Jan Gruiters, IKV Pax Christi aan debat over WRR rapport
Minder pretentie, meer ambitie.*

Het rapport van de WRR over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking kenmerkt zich door een breed perspectief en diepgaande analyse. Juist dat is nodig om de sector te verlossen van die verkrampde discussie over de vraag of de hulp helpt. Deze vraag is legitiem maar dermate breed dat een overtuigend antwoord per definitie problematisch is. De WRR herformuleert deze vraag tot een meer gelaagde vraag: welke vorm van ontwikkelingshulp helpt welke landen en bevolkingsgroepen onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden?

Deze fundamentele vragen naar het waarom, wat en hoe van mondiale samenwerking zijn onvermijdelijk. Alleen al vanwege de veranderde machtsverhoudingen en de urgente schaarstevraagstukken die zich opdringen is een fundamentele heroriëntatie op de toekomst van ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk.

De doorgaans defensieve reacties op kritische vragen lijken vooral voort te komen uit een sterke neiging te zoeken naar bewijzen dat ontwikkelingssamenwerking op het goede spoor zit, zonder de vraag te stellen of andere sporen mogelijk of nodig zijn. Alternatieve benaderingen worden dan genegeerd of gemeden met als gevolg dat het perspectief op de toekomst altijd een bevestiging vormt van eerder ingenomen standpunten. Als deze neiging dominant is, ligt conservatisme op de loer. De WRR maakt duidelijk dat de toekomst van ontwikkelingssamenwerking niet meer is wat het geweest is. Het rapport daagt uit tot reflectie, discussie en vernieuwing. Ingaan op deze uitdaging is geen teken van zwakte maar een bewijs van vitaliteit.

Motivatie mix

Ik ben blij dat de WRR niet voorbij gaat aan de op het eerste oog triviale vraag naar het motief voor ontwikkelingssamenwerking. Er is welbeschouwd steeds meer sprake van een mix van grondmotieven voor ontwikkelingshulp. Of, zoals de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking in hun memorie van toelichting schreven: "Het is niet enkel altruïsme dat ons drijft, het gaat ons ook om nationale economische en veiligheidsbelangen".

Het zou politiek naïef zijn om te veronderstellen dat er alleen sprake is van morele overwegingen. Ontwikkelingshulp is van meet af aan, tegen de achtergrond van de koude oorlog, nauw verweven geweest met politiek strategische belangen. De groeiende interdependentie van globale vraagstukken leidt echter onvermijdelijk tot een toenemende menging van motivaties en tot het in elkaar overlopen van eigen en algemene belangen.

Maar het is m.i. ook naïef om te geloven dat de cocktail van internationale solidariteit en nationaal eigenbelang vanzelf tot een gewenst resultaat leidt. Verschillende motieven leiden niet enkel tot het "steeds verder uiteenlopen van de vigerende ideeën over de vormgeving van ontwikkelingshulp" (p.53). Belangrijker is dat verschillende motieven tot verschillende politieke prioriteiten leiden. De WRR vraagt zich telkens af "wie bepaalt (...) waar prioritair de hulp aan besteed wordt?" (p.53). Het antwoord op deze retorische vraag blijft achterwege maar laat zich raden. In situaties waarin nationaal belang en internationale solidariteit op gespannen voet met elkaar staan geven nationale economische en veiligheidsbelangen de

doorslag. Zowel bij de bepaling van politieke prioriteiten als bij de keuze van middelen. En dat gaat lang niet altijd goed.

Juist een vredesorganisatie is daarvan doordrongen. Immers, ook op het gebied van veiligheid is er sprake van die motivatie mix. Ter illustratie, het ging in Afghanistan steeds over onze eigen veiligheid en over de veiligheid van Afghaanse burgers. De politieke werkelijkheid is dat Afghanistan enkel prioriteit kreeg vanwege onze veiligheid. De weerbarstige realiteit leert bovendien dat veiligheid van burgers in Afghanistan (*human security*) ondergeschikt is gemaakt aan de veiligheid van westerse landen (*homeland security*) en hun militairen (*force protection*).

Omdat onze eigen belangen de prioriteitstelling en vormgeving van veiligheid en ontwikkeling kunnen gaan domineren, is een normatieve grondslag zoals menselijke waardigheid van belang. Zo'n normatieve grondslag zou dwingen na te gaan wiens menselijke waardigheid het meest bedreigd is en dat zou een beslissende invloed moeten hebben op de vaststelling van politieke prioriteiten. Een normatieve grondslag stelt bovendien eisen aan de keuze en inzet van middelen, deze mogen immers de menselijke waardigheid niet bedreigen.

Juist nu ontwikkelingssamenwerking zich meer en meer zal richten op het politiek geladen vraagstuk van *scarcity in the midst of plenty*, waarvan de oplossing mede afhankelijk is van onze bereidheid om offers te brengen, is het m.i. van belang de normatieve grondslagen van ontwikkelingssamenwerking te articuleren. Juist nu ontwikkelingssamenwerking meer onderdeel zal uitmaken van integraal beleid is het van belang dat "*Developing objectives should be leading, or at least demonstrated beyond reasonable doubt*" naar een citaat van Paul Engel aangehaald in het WRR rapport. (p.196).

Het is overigens een misverstand dat moraliteit strijdig zou zijn met professionaliteit of per definitie enkel leidt tot mislukken gedoemde goede bedoelingen. Normatieve motivaties vergen juist dwingend een rationele vertaling waarbij ook doelmatigheid en doeltreffendheid van belang zijn.

Veiligheid speelt te marginale rol

"Het belang van stabiliteit is ongetwijfeld het belangrijkste inzicht op het gebied van ontwikkelingssamenwerking van de afgelopen twee decennia", zo constateert de WRR (p.80). Toch is het opvallend dat vrede, veiligheid en stabiliteit maar een marginale rol spelen in het WRR rapport. Opvallend, omdat juist deze thema's de geopolitieke en nationaal politieke agenda's domineren en ontwikkelingshulp instrumentaliseren. Een aantal kanttekeningen over veiligheid.

De WRR wijst optimistisch op de forse afname van het aantal gewapende conflicten de afgelopen decennia is afgenomen. Dat is waar. Maar er is toch reden voor zorg. Van de 39 gewapende conflicten die de laatste 10 jaar uitbraken, was er maar in 8 gevallen sprake van een totaal nieuw conflict met nieuwe antagonisten en nieuwe belangentegenstellingen. Vanuit ontwikkelingsperspectief is daarom niet enkel het aantal gewapende conflicten relevant maar vooral de mate van succes van verzoening en vredesopbouw na conflict. Het hoge percentage van landen die terugvallen in conflict zou het optimisme van de WRR hebben moeten temperen. Ontwikkelingssamenwerking zou meer kunnen en moeten bijdragen aan het onomkeerbaar maken van vredesprocessen.

Ook het fenomeen falende of fragiele staten krijgt in het WRR rapport marginale aandacht. Dat lijkt onterecht, gelet op het feit dat ruim 1 miljard mensen in 50 falende of fragiele sta-

ten leven onder chronisch onveiligheid en structurele armoede. Zo'n 34% van de wereldbevolking die met minder dan 1\$ per dag moet rondkomen leeft in fragiele staten terwijl daar slechts 14% van de wereldbevolking leeft. Bovendien bedragen de directe en spillover economische kosten van fragiele staten jaarlijks 270 miljard dollar, meer dan drie keer zo veel als het globale budget voor ontwikkelingssamenwerking.

De WRR stelt dat met de verbreding van het begrip fragiliteit ook de zeggenschap ervan is afgenomen. "Heel veel situaties werden (...) onder een noemer gebracht, en die noemer zei dan ook steeds minder over de wijze waarop geïntervenieerd kon worden" (p. 142). Er is terecht kritiek op de standaard receptuur die is uitgeschreven voor fragiele staten. Het is jammer dat de WRR het bij deze constatering houdt. Misschien komt dat doordat de WRR zich in zijn analyses toch vooral door een statelijk perspectief laat leiden. En juist dat perspectief was dominant bij mislukte interventies gericht op goed bestuur of democratisering. Het gegroeide inzicht dat in fragiele staten niet de overheid maar de (geërodeerde of ontbrekende) vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving het aangrijpingspunt voor interventies moet vormen ontbreekt in het rapport. Markant is verder dat het fenomeen van het groeiend aantal anocratieën, hybride staten met een mengvorm van repressieve en democratische kenmerken, niet ter sprake komt.

De WRR spreekt ook zijdelings over militaire interventies in fragiele staten. De raad constateert: "een goed afwegingskader voor wanneer en hoe in te grijpen in fragiele staten en (post)conflictsituaties ontbreekt vooralsnog" (p.182). Het is een gemis dat de WRR daarbij voorbij gaat aan het volkenrechtelijke afwegingskader, maar dat kan een kwestie van taakverdeling zijn tussen Van Lieshout en Davids. De WRR doelt kennelijk vooral op de moeilijk te taxeren kans op doelbereiking die onderdeel uit moet maken van de politieke en militaire afwegingen. Markant is in dat verband de constatering dat "de bereidheid van westerse samenlevingen om met militaire interventies stabiliteit te brengen zover afneemt dat er ook niet meer ingegrepen zal worden in conflicten in Afrika, waar dat zinvol zou kunnen zijn." Met deze constatering lijkt de WRR zich direct tot het CDA te richten dat stelselmatig uitzendingen naar Afrika blokkeert terwijl "in Afrika stabiliteit op een lager niveau van het geweldspectrum is te realiseren". (p.182)

Jammer is dat de WRR het *responsibility to protect* paradigma zo kort door de bocht lijkt af te serveren als iets dat "in VN-circuits al langer bekend staat" en waar "in theorie" wat voor te zeggen valt terwijl er "in de praktijk" zelden eenvoudig is te beoordelen wanneer ingrijpen op zijn plaats is (p.183). Dat laatste is natuurlijk een dooddoener. Het belang van R2P is in de kern dat niet langer de belangen van de interveniërende staten centraal staan maar de rechten van burgers op bescherming door hun eigen overheid of de internationale gemeenschap tegen grootschalige mensenrechtenschendingen. Deze perspectiefwisseling, een erkenning dat het statelijke perspectief onvoldoende is en aanvulling behoeft door het menselijke perspectief, is niet enkel bij veiligheid maar evenzeer bij ontwikkeling van belang. De WRR, de naam zegt het al, heeft zich ook hier vooral laten leiden door het perspectief van nationale overheden en de ervaring leert dat juist bij complexe vraagstukken dit perspectief te kort schiet.

De WRR gaat helaas voorbij aan de complexe samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling. Juist de nexus tussen veiligheid en ontwikkeling is onderwerp van vernieuwend onderzoek en het terrein waar integraal beleid (de 3D benadering) en complementaire samenwerking (*whole of governance* en *multi-actor* benadering) volop in ontwikkeling is. Daarover valt wel heel wat meer te zeggen dan "het realiseren van stabiliteit is een belangrijke bijdrage aan ontwikkeling" (p.182). Doordat de WRR de enge definitie ontwikkelings*shulp* hanteert blijven

de bijdragen van vredes-, mensenrechten- en milieubeweging aan ontwikkeling buiten beeld terwijl deze zowel binnen specifieke landen en regio's als op het gebied van de publieke goederen een markante rol spelen.

Common goods

De WRR wijst terecht op het urgente belang van zorgvuldig beheer van de publieke goederen, ook wel de *common goods* genoemd. Het belang daarvan laat zich moeilijk overschatten. De WRR is echter opvallend optimistisch over het bereiken van resultaat en zwijgzaam over de wijze waarop dat is te realiseren. "Het verbinden van de ontwikkelingsagenda met andere terreinen is (...) kansrijker en urgenter dan ooit nu potentiële mondiale en regionale schaarsten (water, voedsel, grondstoffen) en het belang van internationale publieke goederen (klimaat, financiële stabiliteit, voorkomen van pandemieën) hoog op de nationale en internationale agenda's staan" (p. 197).

Het is waar, het bereiken van een veiliger wereld en een groter economisch welzijn, van sociale rechtvaardigheid en duurzaam milieu liggen niet buiten het bereik van de politieke mogelijkheden. Maar deze publieke goederen zijn door geen enkel land op eigen kracht en ook niet via de geglobaliseerde wereldmarkt te verkrijgen. Het kan daarom niet langer enkel of vooral gaan over nationaal eigen belang. Er is juist behoefte aan globale verantwoordelijkheid, aan een ondubbelzinnige keuze voor nieuwe multilaterale samenwerking gericht op vrede en gerechtigheid.

De schaarste op gebied van energie, water en voedsel leidt echter niet vanzelf tot globale verantwoordelijkheid en multilaterale samenwerking maar, mede door de opkomst van nieuwe spelers, vooralsnog tot een fragmentatie van belangen en actoren.

Gaat de WRR er niet te makkelijk vanuit dat door de opkomst van urgente mondiale thema's als klimaat, veiligheid en energie de logica van het algemeen belang (p.59) en de noodzaak van internationale samenwerking het zullen winnen van eigen belang en competitie. De trend is anders: meer multipolariteit en minder multilateralisme. Veel multilaterale instellingen, vaak in dezelfde tijd ontstaan als ontwikkelings samenwerking, hebben het moeilijk met de fragmentatie van belangen en actoren.

Schaarste zal, aangejaagd door klimaatverandering en bevolkingsgroei, bovendien leiden tot een groeiend conflictpotentieel terwijl het mitigerende vermogen van de multilaterale instituties juist afneemt. De WRR meent dat het "collectief actieprobleem" voortkomt uit gebrek aan coördinatie. Het kernprobleem binnen de internationale gemeenschap lijkt echter vooral een gebrek aan politieke wil en moreel leiderschap te zijn en dat laat zich noch door coördinatie noch door professionalisering oplossen, hoezeer beiden ook nodig zijn. De WRR heeft te weinig oog voor de machtspolitieke dimensies die een rol spelen bij een rechtvaardig en duurzaam beheer van publieke goederen en zwijgt over de evidente spanning tussen publieke goederen en economische groei als motor van ontwikkeling.

De realiteit van meer multipolariteit en minder multilateralisme vergt ook reflectie op de politieke rol die Nederland wil spelen binnen de internationale samenleving die meer en meer bestaat uit een chaotische netwerk van ad hoc en overlappende coalities van multilaterale instituties, staten, ondernemingen en NGO-netwerken.

De WRR heeft gelijk dat internationaal opererende civiele samenlevingsorganisaties op specifieke issues een verschil kunnen maken als waakhond, juist waar de internationale gemeenschap tekort schiet. Een recent voorbeeld daarvan is de internationale conventie tegen

clustermunitie, die tot stand is gekomen door een internationale non-gouvernementele clustermunitiecampagne waartoe IKV Pax Christi het initiatief nam. Maar civiele samenwerkingsorganisaties moeten ook waken voor pretenties, dergelijke successen zijn immers schaars en vergen een zeer lange adem.

Civic driven change

Het rapport van de WRR heeft een overwegend statelijke benadering. De complexiteit van modernisering en verandering overvraagt echter het sturend vermogen van staat en markt en veronderstelt een bijdrage van alle actoren in de samenleving. Niet voor niets is de laatste jaren meer aandacht ontstaan voor de noodzaak en het potentieel van *civic driven change*. Gelukkig wijdt de WRR nog een slothoofdstuk aan relevante andere actoren. Ik beperk me tot enkele opmerkingen over de civiele bijdrage aan ontwikkeling.

De WRR wijst op het belang van een “gedragscode” als minimaal vereiste voor de zogenoemde doe-het-zelf projecten (p.285). Natuurlijk is ook voor deze particuliere initiatieven een *do no harm* beginsel van belang. Maar de kracht van deze initiatieven moet niet gemeten worden aan de hand van professionele standaards. Terecht wijst de WRR ook op andere m.i. evenzeer belangrijke dimensies als persoonlijke betrokkenheid en morele energie. Ik zou niet zozeer willen pleiten voor professionalisering van particuliere initiatieven maar voor de politisering ervan. Laat de 500.000 mensen die direct betrokken zijn bij particuliere initiatieven hun morele energie vooral ook vertalen in een coherente levensstijl, in een passend kiesgedrag en in politieke actie ten dienste van de publieke goederen. Daar ligt een veel grotere uitdaging en een veel interessanter potentieel.

Ten aanzien van de “ngo’s voor ontwikkeling” plaatst de WRR kritische kanttekeningen bij bestaande verantwoording- en beoordelingskaders. Ik ben blij met de kritische opmerkingen van de WRR bij de negatieve effecten van een te eenzijdige “nadruk op het presenteren van resultaten, monitoring en (zelf)evaluatie” (p.265). De druk vanuit samenleving en parlement om tot ver achter de komma rekenschap af te leggen heeft geleid tot een stapeling van kwaliteitscertificaten en verantwoordingssystemen. Het is niet denkbeeldig dat verantwoordings-eisen de noodzakelijke vernieuwing verdringt. Het is jammer dat de WRR geen concrete aanzetten geeft voor nieuwe verantwoordingskaders die de maatschappelijke legitimiteit van internationale ngo’s borgen, niet enkel in hun eigen samenleving maar ook en vooral in de landen waar zij werkzaam zijn.

De identificatie van drie functies voor ngo’s – dienstverlener, begeleider van maatschappelijke processen en waakhond – is weinig vernieuwend maar altijd behulpzaam bij het reflecteren op de onderscheiden rollen. Daarbij trekt de WRR conclusies die mij soms te kort door de bocht lijken. Heeft een kritische waakhondfunctie alleen zin als er een redelijk functionerende staat bestaat? Heeft een dienstverlenende functie vooral meerwaarde in fragiele staten? Moeten voetbalclubs en vakbonden in gefragmenteerde samenlevingen verbindingen leggen? (p. 266-269) Zo zijn er meer weinig onderbouwde citaten aaneengeregen die weinig houvast bieden voor beleidsconclusies ten aanzien van de meerwaarde van ngo’s.

Interessanter is meen ik de koppeling die de WRR aanbrengt tussen de functies van ngo’s en de wijze van beoordeling en financiering. Bij kapitaalintensieve dienstverlenende ngo’s is de verhouding tussen kwaliteit, bereik en transactiekosten van de dienstverlening van doorslaggevend belang en schaalvergroting logisch. Tendering is daarvoor een passend financieringsmodel.

Bij de begeleiding van maatschappelijke processen is aansluiting bij bestaande lokale ontwikkelingen de succesfactor. Dit vergt een meer gekwalificeerde beoordeling en langjarige

programmatische financiering. De overheid kan bij de financiering van de dienstverlenende en pacificerende functies sturen op de keuze van landen zodat complementariteit ten aanzien bilaterale ontwikkelingssamenwerking binnen bereik komt, al waarschuwt de raad ook voor het bekende kluitjesvoetbal.

Waakhond ngo's moeten vooral kwalitatief beoordeeld worden op hun kennis, legitimiteit en inbedding in eigen samenleving en internationale netwerken. Tendering is geen model voor financiering en overheidssturing is onverstandig want ondergraaft de legitimiteit.

De WRR citeert met kennelijke instemming de conclusie dat het huidige medefinancieringsstelsel op zijn laatste benen loopt: "steeds vaker zullen zuidelijke ngo's hun geld direct uit andere bronnen ontvangen dan van westerse ngo's" (p. 264). Voor zover het medefinancieringsstelsel niet meer toegevoegde waarde genereert dan het financieren van zuidelijke ngo's die steeds meer op eigen benen kunnen staan, lijkt dat een terechte conclusie hoewel ik sceptisch ben over de mogelijkheden van ambassades om zuidelijke ngo's te financieren. In fragiele en repressieve contexten en bij het mobiliseren van mondiaal burgerschap voor publieke goederen kunnen internationale civiele samenlevingsorganisaties echter een verschil maken. Daarvoor tijdig een gedifferentieerde en niet vanzelfsprekende financieringsmodel ontwerpen dat ruimte biedt voor professionalisering en specialisering lijkt mij van belang.

Nederland norm-entrepreneur

Na de presentatie van het rapport richtten de media en het debat zich snel op uitvoeringsmodaliteiten zoals NLAI, 10 landen focus en 0,7% norm. Deze verenging van de discussie is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Het is vooral van belang bij de discussie over de middelen het doel niet uit oog te verliezen of het middel te verwarren met het doel. Over de noodzaak of haalbaarheid van NLAI kan je van mening verschillen, over de noodzaak van professionalisering niet. Of het 10 landen moeten zijn of wat meer is niet relevant zolang het belang van diepgaande landenspecifieke kennis maar wordt onderkend. De 0,7% norm is te belangrijk om zomaar op te geven maar buiten kijf staat dat een coherente inzet op voor ontwikkeling relevante internationale regelgeving en publieke goederen politiek gezien van veel groter belang is.

Het WRR rapport zal in elk geval leiden tot een reactie van het kabinet. Echo's van het rapport zullen wellicht doorklinken in de nieuwe politieke partijprogramma's die dit jaar geschreven worden. De voornaamste politieke uitdaging lijkt de nieuwe *branding* van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de volgende kabinetsperiode. De WRR adviseert dat de Nederlandse propositie meer gebaseerd moet zijn op eigen deskundigheid (landbouw, water) of profileringmogelijkheden (*civil society*, vrede en recht) en een daarbij passend en beperkt geografisch bereik. Dat veronderstelt keuzes: prioriteiten maar ook posterioriteiten. Het veronderstelt ook een herpositionering van Nederland als voorhoedespeler op het terrein van politieke ontwikkelingssamenwerking. Alleen dan kan Nederland als norm-entrepreneur een verschil maken ("*punch above their weight*"). Ik hoop dat het debat daarover met gepaste pretentie, meer ambitie maar vooral met meer passie gevoerd zal worden. Het WRR rapport levert daar een belangrijke en onafhankelijke bijdrage aan.

Jan Gruiters

Utrecht, 1 februari 2010