

# HEEFT ONTWIKKELINGS- HULP ZIJN TIJD GEHAD?



**Marcus Leroy**



nummer 58 – oktober 2011  
[www.mo.be](http://www.mo.be)



**MO\*papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO\*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO\*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Marcus Leroy** (°1946): Na studies in Gent en Montpellier en 4 jaar bij het landbouwonderzoeksinstituut van Burundi, bekleedde hij gedurende 35 jaar leidende posities in de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda, Indonesië, Zaïre / Congo, zuidelijk Afrika, Vietnam, Cambodja en de Filipijnen, en bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de VN in New York.

**Redactieraad MO\*papers:** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO\*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emiel.vervliet@mo.be](mailto:emiel.vervliet@mo.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO\* en van de mondiale nieuwssite [www.MO.be](http://www.MO.be) (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

## [ inleiding ]

In de internationale academische wereld verschijnen papers met de titel ‘*The End of Official Development Assistance*’. Aloude eersteklasdonoren als Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken lichten hun hulp grondig door en zoeken radicaal andere richtingen. Grote ngo’s zien de publieke belangstelling en hun giften teruglopen. Internationale autoriteiten zeggen openlijk dat de ontwikkelingshulp nog maar een tiental jaar te leven heeft. Wat is er aan de hand? Dit is meer dan een malaise. Het lijkt wel een existentiële crisis.

De traditionele ontwikkelingshulp, nu ongeveer een halve eeuw oud, wordt geconfronteerd met fundamentele externe uitdagingen waartegen ze, gezien haar aard zelf, niet opgewassen is. Daarom moeten we ons denken over het tussenkomen in ontwikkelingsprocessen grondig herzien.



### **De wereld evolueert. De ontwikkelingshulp schermt zich af**

Er bestaat wellicht weinig betwisting over het feit dat er sprake is van een aantal fundamentele evoluties. We zetten ze hier op een rijtje.

- Vijftig jaar geleden konden we de wereld gemakkelijk indelen in twee vrij homogene groepen: een paar tiental ontwikkelde en een honderdtal onderontwikkelde landen. Dat is nu beslist anders. Het postkoloniale tijdvak is voorbij. De term ‘ontwikkelingsland’ heeft veel van zijn betekenis verloren. Op de schaal van minder naar meer ‘ontwikkeling’ zien we nu een continuüm van landen. Veel van die landen zijn nu concurrent van het Westen en zijn zelf hulpdonor. En gezien de wereldwijd toenemende interne ongelijkheid zijn meer en meer landen ontwikkeld en ontwikkelingsland tegelijk.
- Er zijn niet alleen veel nieuwe ‘donorlanden’, ook het aantal ‘hulpactoren’ neemt fenomenaal toe in aantal en in financiële slagkracht: internationale instellingen en fondsen, stichtingen, universiteiten en wetenschappelijke instellingen, lokale besturen, de zogenaamde vierde pijler van particuliere initiatieven – al is dat label wat ongelukkig gekozen, omdat de onder die noemer samengebrachte initiatieven precies de eigenheid hebben dat ze allesbehalve een pijler vormen.
- Andere internationale relaties en stromen zoals handel, buitenlandse investeringen en geldoverdrachten van migranten (*remittances*) worden alsmear belangrijker in het ontwikkelingsproces.
- Prangende wereldwijde kwesties zoals de klimaatwijziging, voedselveiligheid, terrorisme, migratie en conflictbeheersing interfereren met de ontwikkelingsagenda.

- Tegelijk, en niet los daarvan, zien we in traditionele donorlanden een evolutie naar de rechterzijde van het politieke spectrum en een grote druk op de overheidsbudgetten. Daardoor staat de ontwikkelingshulp bloot aan kritische en zelfs sceptische blikken.

De traditionele ontwikkelingshulp reageert hoofdzakelijk corporatistisch op die evoluties: ze plooit zich terug op haar eigen domein en probeert dat af te schermen en uit te breiden. Ze tracht de hele ontwikkelingsagenda naar zich toe te trekken, zowel conceptueel als operationeel. Ze legt beslag op de agenda van de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling. En ze poogt hetzelfde te doen met de nieuwe wereldwijde vraagstukken als klimaat, voedselveiligheid en conflictbeheersing (inclusief de bijhorende fondsen), hoewel ze daarvoor meestal niet de knowhow heeft. Ze schiet met scherp op nieuwe hulpactoren die volgens haar een inefficiënte versnippering veroorzaken. Ze kijkt minachtend neer op de 'vierde pijler'. Ze probeert tot elke prijs andere hulpactoren te mobiliseren voor haar agenda van hulpdoeltreffendheid. En ze staart naar haar eigen navel in een almaar aangroeiende stroom van meteen weer achterhaalde evaluaties, rapporten, papers, strategienota's en beleidsteksten – veel meer dan ooit te verantwoorden valt op grond van het belang van haar activiteiten.

### **Van essentiële kritiek naar alternatief**

De traditionele ontwikkelingshulp kan eigenlijk niet anders dan zo reageren. Ze is namelijk aan het eind van haar Latijn. Ze zit vast in de stalen kooi van haar eigen logica, de donorlogica. Daardoor zal ze gaandeweg aan relevantie inboeten en verschrompelen. Echt erg is dat niet, want er is in de traditionele ontwikkelingshulp al te veel wat niet deugt. Het is dus geen ramp dat ze stilaan zou verdwijnen. Maar we moeten zorgen dat er iets beters in de plaats komt. We mogen niet het risico lopen dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Internationale inspanningen voor menselijke ontwikkeling, meer billijkheid en gelijkheid blijven immers van fundamenteel belang. Daarom wil deze paper een radicaal alternatief voorleggen: *van donorlogica naar actorlogica, van ontwikkelingshulp naar internationalisering of – voor wie niet bang is van een neologisme – de 'vervierdepijlering' van de samenwerking.*

Deze paper wil eerst beschrijven wat er fundamenteel mis is met de traditionele ontwikkelingshulp en hoe ze als het ware gevangen zit in haar donorlogica. Daarna wordt een alternatief voorgelegd, niet als een kant-en-klare oplossing, maar enkel de hoofdelementen en als bijdrage aan een denkproces.

Maar vooraf nog een verduidelijking en een beperking. Het begrip 'ontwikkeling' wordt in deze paper niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Maar het hele betoog gaat onmiskenbaar uit van de visie van Amartya Sen: het doel van menselijke ontwikkeling is het vermogen van mensen verhogen om het leven te leiden dat ze zelf waarderen. Armoede is daarom veel meer dan het ontberen van materiële middelen; het is het ontberen van dat vermogen. En die visie geldt voor alle landen, ook voor donorlanden.

Humanitaire hulp maakt geen deel uit van het betoog. Noodhulp heeft immers haar eigen normen en logica. Deze paper heeft het ook niet over de hulp die via multilaterale instellingen loopt; het alternatief dat wordt voorgesteld is beperkt tot de bilaterale hulp. Dat gebeurt dan weer vanuit een heel pragmatisch oogpunt: deze paper beperken, zowel in de lengte als in de breedte.



## WAT IS ER MIS MET DE TRADITIONELE ONTWIKKELINGSHULP?

### Het enge keurslijf van de ‘ODA-aanrekenbaarheid’

We beginnen bij de definitie van ontwikkelingshulp of liever bij wat daar zeer ten onrechte voor doorgaat. Het Comité voor Ontwikkelingshulp (*Development Assistance Committee – DAC*) van de OESO, de club van de westerse donoren, bepaalt wat ‘officiële ontwikkelingshulp’ – *Official Development Assistance (ODA)* is. Summier komt de definitie hierop neer: ODA is de overdracht van concessionele geldmiddelen, rechtstreeks of via een multilaterale instelling, van een DAC-donor naar een land dat in de DAC-lijst van recipiënten staat en die economische ontwikkeling en welzijn als hoofddoel heeft.

Meteen vallen enkele zeer zonderlinge punten op. Allereerst is dit een definitie van de schenkers. Zij bepalen zelf eenzijdig wanneer hulp hulp is en meten op die basis de geldstromen. De recipiënten worden niet gehoord. Twee. In een schoolvoorbeeld van reductionisme herleidt de definitie ontwikkelingshulp tot de overdracht van geld: de complexe, dialectische relatie tussen inspanningen ten bate van ontwikkeling en de effecten daarvan wordt herleid tot het meten van één indicator, namelijk het besteden van geld. Drie. Het zijn – alweer – de schenkers die eenzijdig bepalen wie de recipiënten zijn en ze doen dat ongeacht de vraag naar de behoefte aan hulp. En vier: alleen de intentie van de schenker telt. Of de gemeten geldstroom inderdaad ook economische ontwikkeling en welzijn in de hand werkt, is irrelevant en telt niet mee.

Die elementaire euvels beletten niet dat de donorwereld deze definitie kritiekloos hanteert en dat het DAC op deze basis het concept ‘ODA-aanrekenbaarheid’ heeft gecreëerd: het DAC bepaalt welke uitgaven mee mogen tellen in de hulpstatistieken en welke niet. Het DAC heeft dit gedaan – zo kunnen we aannemen – om de ontwikkeling te bevorderen door de effectieve inspanningen van zijn leden te meten en onderling te vergelijken en om, als secundair effect, aan te sporen tot een verhoging van die inspanningen. Dit is ongetwijfeld een loffelijk doel. Maar is het concept nuttig voor dat doel?

Dat zou zo zijn onder twee voorwaarden: ten eerste als de ODA-aanrekenbare uitgaven de enige ‘inspanningen’ zouden zijn die een positieve impact hebben op ontwikkeling of, minimaal, dat die impact significant groter zou zijn dan die van andere, niet ODA-aanrekenbare ‘inspanningen’ (diplomatieke demarches, bevorderen van handel en investeringen, conflictbeheersing, enzovoort) en ten tweede als er een proportioneel causaal verband zou zijn tussen het volume van ODA-aanrekenbare geldstromen en de impact ervan op de ontwikkeling van de begunstigden. Vanzelfsprekend is nooit aangetoond dat deze voorwaarden vervuld zijn. Integendeel, gezien de aard zelf van het ontwikkelingsproces is het ondenkbaar dat daaraan ooit voldaan kan worden. Met andere woorden: ODA-aanrekenbaarheid is uiteindelijk een tautologisch concept: uitgaven zijn ODA-aanrekenbaar... omdat ze ODA-aanrekenbaar zijn.

Waarom blijft dit concept dan zo’n belangrijke rol spelen? Wat blijft er over als aanvaardbare reden om ODA-aanrekenbare uitgaven als een afzonderlijke categorie ‘inspanningen’ te beschouwen? Dat is heel eenvoudig: wat rest is een donorcentrisch nut: het laat de DAC-leden toe zich trots op de borst te kloppen – “Zie me toch eens onbaatzuchtig zijn” – en onderling te vergelijken – “*Mine is bigger than yours*”. Dat dit gebeurt op grond van een voor de ontwikkeling irrelevant concept, lijkt weinigen binnen de traditionele ontwikkelingshulp te verontrusten. Erger is echter dat de tirannie van dit concept negatieve consequenties heeft. Het belemmert de donoren om zelfs maar te overwegen initiatieven te nemen die weliswaar nuttig maar niet ODA-aanrekenbaar zijn, want bij elke beslissing over hulpverlening is de doorslaggevende vraag niet of de hulp ontwikkelingsrelevant is, maar wel of ze ODA-aanrekenbaar is. De ODA-aanrekenbaarheid duwt de traditionele ontwikkelingshulp in een keurslijf, een compleet afzonderlijk instrument van internationale betrekkingen, een instrument dat alleen kan functioneren binnen zijn eigen logica – de donorlogica.

## **De misleidende fetisj van de 0,7% van het BBP**

Dit leidt ons naar de ‘fetisj’ van de 0,7%: westerse donoren worden geacht minstens 0,7% van hun Bruto Binnenlands Product te besteden aan ontwikkelingshulp – gemeten volgens de ODA-definitie. De EU heeft zichzelf de verplichting opgelegd om dat niveau uiterlijk in 2015 te bereiken. En elk jaar rekt een opgemerkt OESO/DAC-rapport na hoe ver de donorlanden staan met betrekking tot dit streefdoel. De 0,7%-norm is een mantra geworden en het is politiek allesbehalve correct om die aan te vechten, hoewel een belangrijk VN-rapport<sup>1</sup> dat in 2010 heeft gedaan. Binnen de EU is intussen al jaren duidelijk dat Europa de 0,7%-norm in 2015 niet zal bereiken. Maar er is geen politieke overheid te vinden die dat met zoveel woorden durft te zeggen.

Uit economisch-wetenschappelijk oogpunt heeft de 0,7%-norm elke betekenis verloren. Het cijfer gaat terug tot de jaren zestig van de vorige eeuw en berust op een intussen achterhaald groeimodel waarbij het financieringstekort van de ontwikkelingslanden berekend wordt op grond van een hypothetische input-outputverhouding en na aftrek van andere investeringsstromen. Als het cijfer al ooit enige economische geloofwaardigheid heeft gehad – wat deskundigen tegenspreken – heeft het die vandaag in elk geval compleet verloren<sup>2</sup>.

1 ‘World Economic and Social Survey’ (WESS) – Retooling Global Development’, UNDESA, New York 2010.

2 Clemens, M. en Moss, T., ‘Ghosts of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target’, *Center for Global development*. Working Paper Nr. 68. September 2005.

Bovendien is het alweer donorlogica – donorpretentie? – om de behoeften van de ontwikkelingslanden uit te drukken in termen van een niet gerelateerde grootheid, het Bruto Binnenlands Product van de donorlanden. De 0,7%-norm zegt helemaal niets over het absolute niveau van de vereiste hulpstromen. Erger zelfs, hij belet een adequate, tijd- en contextspecifieke analyse van de werkelijke hulpbehoeften.

Maar er is meer. De 0,7%-norm zet de donoren onder druk om geld uit te geven. Tal van rapporten en analyses hebben gewezen op het perverterende effect van de bestedingsdruk: geld besteden wordt een doel op zich en andere overwegingen moeten daarvoor wijken. Bij het samenstellen van hulpprogramma's is het eerste criterium de mogelijkheid om snel veel geld uit te geven. Ambtenaren en uitvoerende agentschappen krijgen de aanmaning om vooral het tijdschema van de bestedingen te respecteren, ongeacht wat er op het terrein gebeurt.

Op een meer fundamenteel vlak versterkt de 0,7%-norm de illusie dat ontwikkeling een kwestie is van geld en dat ontwikkelingshulp een machine is waar je geld in stopt en waar ontwikkeling uitkomt. Dat is bedrieglijk, want hoewel het waarschijnlijk is dat hulp bijdraagt aan ontwikkeling, is er geen enkele causale proportionaliteit aangetoond tussen de hoeveelheid bestede middelen en de grootte van de impact op ontwikkeling.

De fixatie op de 0,7%-norm draagt er ook toe bij dat ontwikkelingshulp als iets afzonderlijks wordt gezien, een genereuze inspanning van welmenende mensen en regeringen die losstaat van de diepe remmen op ontwikkeling die weinig of niets met geld te maken hebben, zoals onbehoorlijk beleid, ontoerekenbaar bestuur, structurele ongelijkheid en discriminatie, handelsbelemmeringen en landbouwsubsidies. Het laat de ontwikkelingshulp toe ongestoord door te werken achter de sluier van onbaatzuchtigheid, naast een internationaal beleid op andere terreinen (commercieel, economisch, financieel, ...) dat de ontwikkeling juist afremt.

Intussen lijkt niemand erbij stil te staan dat ontwikkelingssamenwerking de enige menselijke activiteit is waarbij geld uitgeven een hoofddoelstelling is. Het meten van de prestaties van een donor aan de hand van zijn bestedingen, is alsof we de prestaties van een landbouwer zouden meten op grond van de hoeveelheid meststoffen die hij gebruikt.



## De *aid industry* – alsof hulp een bedrijfstak moet zijn

Donoren, regeringen, internationale instellingen, maar ook privéfondsen en de civiele samenleving hebben instellingen (ministeries, directies, agentschappen, ngo's, enzovoort) opgezet om hun hulp te besteden in de vorm van een levering van goederen en diensten. Hulpinstellingen vinden hun bestaansreden in het feit dat donoren andere beleidsvoorkeuren en belangen hebben dan recipiënten<sup>3</sup>. Als die divergentie er niet was, zouden de donoren gewoon in volle vertrouwen geld kunnen geven. Maar dat vertrouwen is er nu niet en dus leggen de donoren aan de recipiënten voorwaarden op, ze ontwerpen de hulpprogramma's en ze controleren de uitvoering ervan. Daar dienen hun hulpinstellingen voor.

In de loop der jaren zijn veel van die instellingen uitgegroeid tot heuse bedrijven, soms met honderden werknemers die daar een aantrekkelijke broodwinning vinden. Sinds enige tijd spreekt men dan ook over *the aid industry*: hulp is een bedrijfstak geworden! Haast niemand lijkt te zien wat voor onmiskenbare anomalie en tegenstrijdigheid er is tussen aan de ene kant een permanente 'bedrijfstak', die zoals andere bedrijfstakken zichzelf in stand houdt en probeert uit te breiden en aan de andere kant 'hulp', die per definitie tijdelijk is (en moet zijn, want als ze dat niet is, lopen er dingen structureel verkeerd waaraan hulp sowieso niets kan doen).

We beweren hier uiteraard niet dat het nutteloos zou zijn om hulp te binden aan voorwaarden, advies te geven bij hulpprogramma's en de hulpstromen te controleren. Maar de hulpinstellingen dragen wel inherent bij aan de funeste donorlogica van de ontwikkelingshulp.

Het fundamentele probleem van hulpinstellingen is dat ze – in tegenstelling tot andere bedrijven – niet kunnen worden afgerekend op resultaten. Daarvoor zijn de resultaten van ontwikkelingshulp te ongrijpbaar – we komen daar verder op terug. Hun opdrachtgevers (belastingplichtigen, parlementen, schenkers) hebben dan ook geen andere keuze dan hen af te rekenen op de kwantiteit en de kwaliteit van hun activiteiten. Combineer je dat met de bestedingsdruk, dan zijn de gevolgen onontkoombaar: hulpinstellingen gaan met alle kracht zo veel mogelijk activiteiten ontplooiën en een onredelijk deel van hun mensen en middelen inzetten voor het organiseren en controleren van hun eigen programma's en geldstromen. Ook de agenda van doeltreffendheid van de hulp past in die logica – ook daarover straks meer.

Daarom houden hulpinstellingen van instrumenten als het logisch kader, de projectcyclus, gekwantificeerde evaluaties en strak geformuleerde technische projectdossiers. Ze herleiden de complexe maatschappelijke werkelijkheid tot een hanteerbaar en beheersbaar proces en ze zijn erop uit om snel en efficiënt goed zichtbare 'dingen te doen'. Hulpinstellingen hebben de neiging om zich op te sluiten in een simplistisch, mechanistisch beeld van het ontwikkelingsproces. De jacht op efficiëntie dwingt hen om hun procedures en methodes uniform te gebruiken in alle landen en situaties (*one size fits all*). Om dezelfde reden zijn hulpinstellingen niet echt geschikt om zelfredzaamheid te bevorderen, al is dat nochtans de essentie van elk ontwikkelingsproces. Daar hebben ze immers geen belang bij, noch op korte termijn – het komt zelden overeen met de snelle, efficiënte uitvoering van zo veel mogelijk activiteiten – noch op lange termijn – het is niet bevorderlijk om zichzelf in stand te houden. Hulpinstellingen zijn daarom geneigd om in partnerlanden afzonderlijke structuren en processen op te

<sup>3</sup> Martens, B., 'Why Do Aid Agencies Exist?' *Reinventing Foreign Aid*, William Easterly (ed.). The MIT Press, 2008.

zetten die alleen in de hulpverschaffing hun bestaansreden vinden. Zo zorgen ze er alweer voor dat ontwikkelingshulp wordt gezien als een afzonderlijke activiteit, een aparte sector van de internationale relaties, een bedrijfstak die zijn eigen logica heeft. Ze zijn er niet op gericht samenwerkingsverbanden te creëren die autonoom doorlopen als de ontwikkelingshulp wordt stopgezet. Integendeel, hulpinstellingen zijn een rem op het tot stand komen van duurzame internationale partnerschappen.

## De schone schijn van doeltreffendheid van de hulp

Op initiatief van het DAC van de OESO kwam in 2005 de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de Hulp tot stand. Een honderdtal landen (donoren en recipiënten) en internationale organisaties verbonden zich daarbij tot inspanningen om de kwaliteit van de ontwikkelingshulp te verhogen. De aanvankelijke verklaring werd later aangevuld tijdens een herziening in 2008. De belangrijkste elementen ervan zijn: betere afstemming op het beleid van de geholpen landen, coördinatie onder donoren, harmonisering van procedures, het meten van resultaten, gebruik van landensystemen in plaats van donorsystemen en de hulp beter voorspelbaar en ongebonden maken<sup>4</sup>. De Europese Unie onderschreef deze agenda en zette een extra stap met een eigen agenda voor complementariteit en werkverdeling onder EU-donoren<sup>5</sup>.

De verdiensten van deze agenda – hierna voor het gemak de ‘Verklaring van Parijs’ genaamd – vallen niet te ontkennen. De Verklaring van Parijs heeft de talrijke tekortkomingen van de ontwikkelingshulp onder de internationale aandacht gebracht en een breed front van actoren gemobiliseerd om daar iets aan te doen. Dat is belangrijk, maar het is niet de essentie. De wezenlijke vraag is immers: in welke mate draagt de Verklaring van Parijs bij aan het doel van de hulp?

Wie die vraag nader wil bekijken, stuit meteen op de belangrijkste tegenstrijdigheid in de Verklaring van Parijs: de vlag dekt de lading niet! Doeltreffendheid of effectiviteit (*effectiveness*) is de mate waarin een doelstelling wordt bereikt. Effectief zijn betekent het gewenste effect bereiken. En aangezien het doel van ontwikkelingshulp erin bestaat bij te dragen aan ontwikkeling, zou de agenda moeten slaan op haar vermogen om dat werkelijk te doen. Dat is echter helemaal niet het geval. De Verklaring van Parijs gaat alleen maar over het behoorlijk gebruik van inputs en zegt helemaal niets over het effect daarvan op ontwikkeling. Is dit een onschuldige semantische kwestie en gaat het hier enkel om het verkeerd gebruik van woorden? Helaas niet. Door een foutieve term te gebruiken, creëert de Verklaring van Parijs immers de illusie dat het om meer gaat dan inspanningen aan de inputzijde. Mede daardoor gaat de aandacht verschuiven van de gevolgen van de hulp (*outcomes*) naar het proces van de hulpverschaffing. En de Verklaring van Parijs staat hier natuurlijk niet alleen. Ook het keurslijf van de ODA-aanrekenbaarheid en de fixatie op de 0,7%-norm hebben alleen oog voor de input, niet voor de impact. Toegegeven, de Verklaring van Parijs verbreedt de aandacht van exclusief de hoeveelheid hulp naar de kwaliteit van de input, maar – om terug te keren naar de metafoor van de meststoffen – dat is nog altijd niet meer dan nazien hoe en wanneer de boer zijn meststoffen gebruikt.

Het valt trouwens op dat er in de overvloed aan voortgangsrapporten en evaluaties bij de Verklaring van Parijs eigenlijk alleen maar aandacht is voor de mate waarin de

4 Voor details, zie de DAC-website <http://www.oecd.org/dac>.

5 Zie de aanbevelingen in de *European Consensus on Development* van 2005 en in de *Code of Conduct on Complementarity and the Division of Labour in Development policy* van 2007.

agenda wordt uitgevoerd. Wanneer een rapport uitzonderlijk wel tracht na te gaan welke impact de agenda heeft, vindt het alleen indirecte en weinig significante resultaten, waardoor het verplicht is om heel voorzichtig te zijn met conclusies<sup>6</sup>. Kort gezegd: we weten niet of de Verklaring van Parijs echt bijdraagt aan de effectiviteit van de hulp.

De donorlogica zit ook elders. In de praktijk is de Verklaring van Parijs zeer sterk een *one size fits all*-agenda geworden. Alle ontwikkelingslanden, van het armste, slechtst bestuurde land tot het best georganiseerde middeninkomensland, worden op één hoop gegooid en de principes worden geacht toepasbaar te zijn op alle vormen van ontwikkelingshulp, ook die van de privésector en van organisaties van de civiele samenleving, evenzeer als op de samenwerking tussen ontwikkelingslanden onderling. Tal van ontwikkelingslanden en ngo's hebben zich daar altijd tegen verzet. Maar pas in de aanloop naar de nieuwe revisiebijeenkomst eind 2011 in Busan in Zuid-Korea lijkt het besef ook bij donoren door te dringen dat de Verklaring van Parijs al te veel een donorenkeurslijf is geweest, dat op grond van fraai ogende principes tal van initiatieven heeft afgeremd die een impact op ontwikkeling hadden kunnen hebben.

Laat ons tot slot kijken naar de EU-agendapunten 'complementariteit' en 'werkverdeling onder donoren'. Ook hier zien we alweer de funeste exclusieve aandacht voor de inputzijde. De EU-agenda spoort de donoren aan om het aantal landen en sectoren waarin ze actief zijn, te beperken. Ze worden geacht dat te doen op grond van een vergelijking van hun respectieve comparatieve voordelen. Maar wie de praktijk bekijkt, ziet dat dit alweer niets te maken heeft met het vermogen om bij te dragen aan ontwikkeling maar alleen met ODA-volumes. Het zijn niet de programma's en de donoren met de beste resultaten die gehandhaafd blijven, maar die met de grootste geldinput. Alsof bij ontwikkelingshulp het effect evenredig is met de grootte van de input!

Kortom, hoewel geïnspireerd door onmiskenbaar goede principes, heeft de Verklaring van Parijs in de praktijk bijgedragen aan het versterken van de donorlogica, een logica die haast uitsluitend aandacht heeft voor de inputzijde en de ontwikkelingshulp in een afzonderlijke koker perst.

## **De verduivelde onvatbaarheid van de resultaten**

Wie iets doet, wil dat zijn inspanning resultaat oplevert. Zo ook de 'hulpindustrie'. En ze is het tegenover haar opdrachtgevers verplicht om haar resultaten ook te laten zien. Maar dat blijkt duivels moeilijk. Het debat over de impact is zo oud als de ontwikkelingshulp zelf. De eindeloze stroom aan evaluaties, publicaties, standpunten en debatten die dit teweegbrengt, maken alvast één zaak duidelijk: er bestaat op zijn zachtst gezegd grote onzekerheid over de impact van ontwikkelingshulp. En die onzekerheid wordt nog groter omdat men weet dat hulp niet alleen positieve maar ook altijd negatieve effecten heeft. Een unaniem antwoord op de vraag 'helpt hulp?' is er niet. De meningen lopen even ver uiteen als zwart van wit verschilt.

Dit is niet de plaats om te proberen die vraag te beantwoorden, laat staan om de vele epistemologische kwesties die daarbij rijzen, in ogenschouw te nemen. Deze paper wil het houden bij één enkel punt, dat alweer aantoont hoe de traditionele ontwikkelingshulp gedragen wordt door de donorlogica.

---

<sup>6</sup> Wood, B.; Betts, J.; Etta, F.; Gayfer, J.; Kabell, D.; Ngwira, N.; Sagasti, F.; Samaranayake, M., 'The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report', Kopenhagen, mei 2011. Bigsten, A.L.; Platteau, J.P.; Tengstam, S., 'The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead', Draft Final Report, EU-Commission/SOGES, augustus 2011.

Hoewel er totaal geen unanimititeit bestaat over de vraag of ontwikkelingshulp per slotsom een positieve of negatieve impact heeft, lijkt de eensgezindheid op één punt bijzonder groot: niemand is echt tevreden over de resultaten. Zelfs zij die staande houden dat hulp helpt, vinden dat het resultaat lang niet is wat ze ervan verwachten. Dat zal wel een van de redenen zijn waarom de hulpindustrie nu al vijftig jaar lang en steeds opnieuw andere vormen van hulp uitvindt, wisselende beleidsvoorkeuren ondersteunt en nieuwe methodes en instrumenten invoert. De enige echt logische reactie komt er echter niet. Want zouden we niet mogen verwachten dat de hulpindustrie bij zoveel onzekerheid en ontevredenheid over haar resultaten een grote bescheidenheid aan de dag legt, hulp als middel heel behoedzaam inzet en vooral niet roept om de bestedingen alsmaar op te voeren?

Kennelijk niet. Kennelijk volgt ontwikkelingshulp een andere logica. Die logica steunt op het nuchtere feit dat de hulp tal van doelstellingen nastreeft en dat bijdragen aan ontwikkeling er daar maar één van is. Daarnaast moet ontwikkelingshulp een eindeloos aantal 'andere heren dienen', zoals rekening houden met politieke belangen, cultuur- en taalbeleid en handelsbelangen, optornen tegen schuldcomplexen, inspelen op wetenschappelijke belangstelling, reislust, werkzekerheid, ambtelijke inertie en zelfs idealisme. Het gewicht van al die doelstellingen is immens groot. Zo groot dat we er zeker van mogen zijn dat de hulp gewoon door zou gaan als morgen wordt bewezen dat ontwikkelingshulp geen enkele impact heeft op ontwikkeling... Donorlogica...

### **'Verschil maken', een vrome illusie**

In 2010 nam Nederland zijn ontwikkelingshulp kritisch onder de loep in een ophefmakend rapport<sup>7</sup>. Het is een van de degelijkste analyses die recentelijk over ontwikkelingshulp zijn gemaakt. Het is vooral hartverheffend dat het rapport stappen zet om buiten de traditionele donorlogica te treden. Maar het blijft helaas wel bij stappen. Het rapport trekt niet de operationele conclusies die je op grond van de gedegen analyses zou mogen verwachten.

De belangrijkste tegenstrijdigheid zit in de ondertitel – 'Ontwikkelingshulp die verschil maakt' – en in de in het rapport veelvuldig voorkomende aanbeveling om naar ontwikkelingshulp te gaan die 'verschil maakt'. De auteurs leggen nergens uit wat ze daarmee precies bedoelen, maar logischerwijze kan 'ontwikkelingshulp die verschil maakt' alleen maar betekenen 'ontwikkelingshulp die een toerekenbaar effect heeft'. Dat wil zeggen dat er in de eerste plaats een meetbaar effect is, dat er ten tweede een aantoonbaar causaal verband is tussen de ondernomen actie en dat effect en dat het effect ten derde toegerekend kan worden aan een bepaalde actor (in casu Nederland).

Laat het nu net Nederland zijn dat een goed jaar eerder in een uitstekend rapport heel bevattelijk heeft uitgelegd waarom het vrijwel onmogelijk is om ontwikkelingseffecten in het veld op grond van een causaal verband toe te rekenen aan een bepaalde donor<sup>8</sup>. In de literatuur – en die is omvangrijk – wordt dit het 'attributieprobleem' genoemd: in ontwikkelingshulp is effecten toerekenen aan één bepaalde actor – 'attributie' – zogoed als onmogelijk omdat, kort gezegd, (a) in elk ontwikkelingsprogramma een eindeloos aantal actoren werkzaam is, donoren en andere, formele en informele, individuele en maatschappelijke, (b) een programma altijd neveneffecten heeft, geplande en niet

7 'Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam 2010.

8 'Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2007-2008', Ministerie Buitenlandse Zaken, Den Haag, mei 2009.

geplande, positieve en negatieve en (c) al die effecten maar hoogst zelden op betrouwbare wijze meetbaar zijn. Het hoeft niet gezegd dat die factoren alsmaar sterker gaan spelen naarmate ontwikkelingshulp verschuift naar domeinen als *institution building*, capaciteitsopbouw, goed bestuur, mensenrechten, democratisering enzovoort. Tot bewijs van het tegendeel is ‘ontwikkelingshulp die verschil maakt’ dus een loze kreet, een doelstelling die haaks staat op tal van degelijke, inclusief Nederlandse, analyses van het attributieprobleem.

En welk belang zou het bovendien hebben als ‘attributie’ wel mogelijk zou zijn en we wel onweerlegbaar kunnen aantonen dat een welbepaald ontwikkelingseffect is veroorzaakt door een programma van één bepaalde donor? Voor de begunstigde bevolking is het compleet irrelevant. Voor haar telt alleen het effect. Attributie is alleen van belang voor de donor: hij kan daar visibiliteit uit halen, politieke hefboomeffecten en eventueel economische voordelen. Donorlogica dus...

## **We willen nu eindelijk eens ‘waar voor ons geld’**

De ongrijpbaarheid van de resultaten is voor de ‘hulpindustrie’ niet alleen een diepe frustratie, maar vormt ook een existentiële dreiging want op de duur gaan geldschietters en belastingbetalers lastige vragen stellen: waar dient al die ontwikkelingshulp voor?

Het Britse ontwikkelingsagentschap DFID heeft die dreiging heel vroeg zien aankomen en – met een intellectuele vuurkracht die in de wereld van de ontwikkelingshulp zijn weerga niet kent – heeft het krachtig gereageerd: het wil resoluut ‘resultaten’ en ‘waar voor ons geld’ centraal plaatsen in alles wat het doet. Meer nog, het gebruikt al zijn overtuigingskracht om andere donoren, vooral Europese maar ook de Wereldbank, diezelfde richting uit te sturen.

Met deze agenda keert DFID terug naar de beweging van *New Public Management* die in de jaren 1980 de openbare administraties wou moderniseren door elementen van de bedrijfssector binnen te halen, in het bijzonder door de klemtoon te leggen op meetbare prestaties. Dat is verbazingwekkend, want er is intussen een overvloed aan wetenschappelijke literatuur die de beperkingen van die benadering aantoont. Die literatuur wijst er onder meer op dat openbare diensten moeten beantwoorden aan andere normen en waarden dan privébedrijven. En wat ‘prestaties’ betreft, toont ze de (onbedoelde) perverse effecten aan van een overdreven focus op resultaten.

In essentie horen prestatie-indicatoren bij een contractrelatie tussen een opdrachtgever/klant en een leverancier, dat wil zeggen een relatie waarin de partijen tegengestelde belangen hebben en elkaar in de grond niet vertrouwen. Daarom legt het contract vast wat de ene partij moet leveren, hoe die levering vastgesteld zal worden (indicatoren) en wat de andere partij daarvoor in de plaats geeft. Het spreekt vanzelf dat dit prima past bij de levering van materiële goederen. Maar dit uitbreiden naar zachte domeinen als kwaliteit van de gezondheidszorg, goed bestuur, capaciteitsopbouw, bevordering van ondernemerschap, enzovoort heeft funeste gevolgen.

Die gevolgen zijn talrijk, divers en zoals gezegd overvloedig beschreven. Als hulpinstellingen worden afgerekend op meetbare resultaten, zullen ze geneigd zijn te kiezen voor activiteiten waarvan de resultaten meetbaar zijn, ongeacht hun impact op fundamentele ontwikkelingen in de betrokken samenleving. Indicatoren worden dan autonome doelstellingen – zoals we zo vaak hebben gezien met de Millenniumdoel-

stellingen voor Ontwikkeling. Door de exclusieve aandacht voor meetbare resultaten gaat bovendien de aandacht voor duurzaamheid op lange termijn verloren. Hulpinstellingen zullen ook zo veel mogelijk risico's vermijden en alleen nog dingen doen waarvan het resultaat verzekerd is. Bovendien verdringt een misplaatst gebruik van resultaatindicatoren het verantwoordelijkheidsgevoel en de zin voor initiatief van de partners. Alle inspanningen gaan immers naar het behalen van de cijfers, want daarop wordt afgerekend. En tot slot moeten we ook kijken wie die resultaten meet. Dat is natuurlijk de partij met het geld, de donor, zeker in fragiele staten waar er geen degelijk werkende lokale instellingen zijn. Hij zal meten volgens zijn normen, zijn voorkeuren en uiteindelijk ook zijn ideologie... Donorlogica...

Door alle aandacht toe te spitsen op indicatoren, loopt de obsessie met resultaten het risico de essentie te missen. Zo zijn er bijvoorbeeld *Value for Money*-programma's in de gezondheidssector, waar het hulpgeld wordt besteed op grond van het aantal vrouwen en kinderen onder de vijf jaar dat medische zorg krijgt. Ongeacht de vele operationele vragen die zo'n benadering doet rijzen, kun je niet anders dan uitroepen: daar gaat het toch niet om! Wat mensen willen, is niet zo veel mogelijk medische zorg toegediend krijgen. Wat ze willen, is welzijn en gezond zijn. En het is zeer de vraag of statistieken van gezondheidscentra daar een betrouwbare weerslag van zijn.

Maar de drang naar resultaten mist ook in meer fundamentele zin de essentie. Een goede openbare dienstverlening is niet alleen een kwestie van kwantiteit – hoeveel kinderen gaan naar school? – en zelfs niet alleen van kwaliteit – geven we degelijk onderwijs? – maar ook van billijkheid, toerekenbaarheid en inspraak, mensen de kans bieden om hun eigen weg te gaan. Dat is ontwikkeling.

Moeten we dan niet naar resultaten toe werken? Gooien we dan maar beter alle indicatoren in de papiermand? Moeten we de monitoring afschaffen? Zomaar dingen doen? Natuurlijk niet! Natuurlijk moeten we tellen en meten. Maar dat tellen en meten moet deel uitmaken van een dynamisch proces van gezamenlijk leren en bijsturen, permanente communicatie en interactie die veel verder gaat dan de meetbare elementen van een hulpprogramma. De jacht op resultaten verschaalt de relaties met de partner tot een contractrelatie gesteund op wantrouwen. Dat is de antipode van samenwerking, van het geduldig opbouwen van vertrouwensrelaties en het creëren van een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid voor gedeelde doelstellingen.





## VAN ONTWIKKELINGSHULP NAAR INTERNATIONALISERING

Met die laatste paar zinnen zijn we aanbeland bij het alternatief dat deze paper wil voorleggen. Het is duidelijk dat de traditionele ontwikkelingshulp zeer serieus mank loopt: ze zit conceptueel fout, ze zit gevangen in de koker van de donorlogica en operationeel loopt ze vast in bestedingsdruk, dadendrang en de onvatbaarheid van haar resultaten. Maar we mogen de essentie niet uit het oog verliezen. Menselijke ontwikkeling, billijkheid en gelijkheid blijven vitale doelstellingen. Daarom moeten we zoeken naar middelen die beter geschikt zijn dan ontwikkelingshulp.

Dat kan door het begrip 'ontwikkelingshulp' radicaal achterwege te laten, het te laten verdwijnen en te vervangen door het actief nastreven van internationalisering, door mensen, culturen, samenlevingen en instellingen op grond van gelijkheid met elkaar in contact te brengen, en wel zo dat ze daar wederzijds voordeel bij hebben. Het doel is niet langer ontwikkeling. Het doel is samenwerking, uitwisseling en confrontatie van ideeën. We willen van *money changing hands* naar *ideas changing minds*<sup>9</sup>. Het concept van ODA-aanrekenbare geldstroom wordt vervangen door engagement voor internationalisering. En in het OESO/DAC: *from development assistance to commitment to internationalizing*.

Het spreekt vanzelf dat dit een grondige ommekeer in ons denken vergt en dat het haast revolutionaire politieke, operationele en institutionele consequenties zal hebben. Deze paper heeft niet de ambitie om dit alles compleet te beschrijven. We reiken hier enkel algemene elementen aan die hopelijk kunnen helpen bij een denkproces.

Allereerst zullen we onze houding ten aanzien van 'helpen' fundamenteel moeten herzien. Helpen kan nooit meer zijn dan *second best*: dat wordt het uitgangspunt. Als personen, organisaties, instellingen en samenlevingen zichzelf met eigen middelen vooruit kunnen helpen, is dat altijd te verkiezen boven externe hulp.

Het operationele doel van de internationalisering is ertoe te komen dat onze relaties met 'ontwikkelingslanden' worden zoals onze relaties met 'ontwikkelde' landen – waarbij we uiteraard aanvaarden dat de intensiteit van die relaties om historische en geografische redenen kan verschillen van land tot land. Laten we, als verduidelijking en

9 Vandemoortele, J., 'Making Sense of the MDGs' in *Development*, 2008, 51 (220-227).

louter als voorbeeld, onze relaties met een land als Canada voor ogen nemen. Hoe zien die eruit? Ze bestrijken alle velden van het maatschappelijk leven: economie, samenleving, cultuur, wetenschap, enzovoort. Ze zijn het werk van een ontelbaar aantal 'actoren' die daartoe zelf initiatief nemen en de relaties zowel conceptueel sturen als operationeel uitvoeren: individuen, groeperingen, bedrijven, openbare en particuliere instellingen. Die relaties komen er alleen als daar aan beide zijden echt belangstelling voor bestaat. Ze zijn gesteund op het nastreven van wederzijdse belangen tussen de actoren, belangen die lang niet altijd materieel hoeven te zijn. En ze lopen zonder noemenswaardige interventie van de overheid. De overheid beperkt haar rol tot die van facilitator (Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel), beleidsmaker en regelgever (bijvoorbeeld bij de buitenlandse handel, waar de overheid op Europees niveau optreedt).

### **Van donorlogica naar actorlogica**

Internationalisering bestrijkt alle velden van het maatschappelijk leven en in principe alle landen. In tegenstelling tot ontwikkelingshulp is internationalisering geen afzonderlijk veld van onze internationale relaties. Zij gebeurt op initiatief van evenwaardige partners, 'actoren' die er beiderzijds belang in zien, zelf hun activiteiten bedenken en uitvoeren, daar hun eigen deskundigheid voor inzetten en er verantwoordelijk voor zijn. Internationalisering ziet de overheid enkel als stimulator, facilitator, beleidsmaker en zo nodig als regelgever.

Belangrijk is ook dat de overstap van donorlogica naar actorlogica zal leiden naar samenwerking die aangepast is aan de lokale situaties. De funeste *one size fits all*-benadering zal haast automatisch verdwijnen. Het belang en de verantwoordelijkheid liggen immers bij de actoren en die hebben er geen baat bij om initiatieven te nemen die niet aansluiten bij lokale situaties en daarom weinig of geen kans op slagen hebben. Welke actoren een partnerschap aangaan (overheidsinstellingen, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, privéactoren, ...) zal bepaald worden door de specifieke politieke, economische en sociale situatie van elk partnerland.

Voor we het beeld verder verfijnen, een paar voorbeelden.

Stel dat er in een ministerie van onderwijs en/of in een universiteit of hogeschool deskundigheid aanwezig is over onderwijsbeleid waarvoor zusterinstellingen in andere landen belangstelling tonen. De 'afdeling internationale betrekkingen' van die instelling gaat dan actief en op eigen initiatief knowhow uitwisselen met die zusterinstelling en samenwerkingsverbanden opzetten. Zo ontstaat een wisselwerking, waardoor de instellingen hun kennis en ervaring verder ontwikkelen in een domein dat specifiek het hunne is. De belangstelling en het belang zijn dus wederzijds. Daardoor is de kans groot dat er institutioneel duurzame relaties ontstaan, niet het soort kortstondige betrekkingen die afsterven zodra de ontwikkelingshulp wordt stopgezet.

Stel dat er in een sociale organisatie deskundigheid aanwezig is betreffende het organiseren van een ziekteverzekering, waarvoor zusterorganisaties belangstelling laten blijken. Op dezelfde wijze gaat dan de 'afdeling internationale betrekkingen' van die organisatie samenwerken met partnerorganisaties in de betrokken landen. Ook hier ontstaan relaties die wederzijds versterkend werken en een goede kans maken om duurzaam te zijn.

Stel dat een bedrijf mogelijkheden ziet om zijn managementcapaciteiten te delen met een geïnteresseerd bedrijf in een 'ontwikkelingsland'. Dan volgt een gelijkaardig

scenario. Het wederzijds belang is evident. Het kan leiden tot langetermijnrelaties, handelsbetrekkingen, investeringen, enzovoort.

In zekere zin gaat internationalisering dus te werk zoals de actoren van de ‘vierde pijler’ dat momenteel doen. We kunnen internationalisering daarom ook ‘de vervierdepijlering’ van onze relaties met partnerlanden noemen. Maar daarbij moeten we één belangrijke randopmerking maken: bij internationalisering gaat het niet noodzakelijk om kleinschalige noch om caritatieve initiatieven.

## **Een essentiële rol voor ‘Buitenlandse Betrekkingen’**

Uit het bovenstaande kan de indruk ontstaan dat de rol van een overheidsdienst voor buitenlandse betrekkingen verwaarloosbaar is in de internationalisering. Niets is minder waar. Die rol is beperkt maar absoluut essentieel. Op welk bestuurlijk niveau de overheid die rol speelt, zal afhangen van de materie. Hieronder brengen we de belangrijkste functies bijeen van zo’n dienst voor ‘Buitenlandse Betrekkingen’. Wat België/Vlaanderen betreft, zullen die uitgeoefend worden op Vlaams, Belgisch, Europees of OESO-niveau, al naargelang.

De dienst ‘Buitenlandse Betrekkingen’ spoort onze instellingen, organisaties en bedrijven aan om te internationaliseren buiten de OESO-landen, daartoe een sterke ‘afdeling internationale betrekkingen’ uit te bouwen, proactief aan exploratie te doen en samenwerkingsverbanden te sluiten. De dienst stimuleert, faciliteert en is go-between, een rol die mutatis mutandis te vergelijken is met wat de diensten voor bevordering van buitenlandse handel momenteel op hun terrein doen. De dienst bereidt verder ook het ‘internationaliseringbeleid’ voor. Hij heeft daartoe een sterk beleidsdepartement dat de evoluties in individuele landen en op internationaal niveau volgt en analyseert om op die basis richting te helpen geven aan wat onze instellingen, organisaties en bedrijven ondernemen. Daaraan gekoppeld stelt de dienst normen en principes van goede samenwerking vast. Hij bewaakt het win-winprincipe dat de grondslag is van de internationalisering en belet dat samenwerkingsverbanden met zwakke partners afglijden naar relaties met eenzijdige voordelen. (Van ‘fair trade’ naar ‘*fair internationalizing*’). Dit is een functie waarin het Europese en het OESO/DAC-niveau essentieel zullen zijn.

De dienst heeft zelf geen uitvoerend organisme meer. De ‘hulpindustrie’ verdwijnt. Wat België/Vlaanderen betreft, is er geen behoefte meer aan de uitvoerende functies van DGOS, BTC, BIO en VAIS. En soms levert de dienst financiering, zoals we verder zullen zien.

## **Naar meer beleidscoherentie en taken voor de civiele samenleving**

We stelden hierboven dat de traditionele ontwikkelingshulp een rookgordijn creëert voor een internationaal beleid op andere terreinen (commercieel, economisch, financieel, ...) dat de ontwikkeling vaak juist afremt. Beleidscoherentie voor ontwikkeling blijft een vrome wens. De overstap van een ‘ODA-aanrekenbare inspanning’ naar een ‘engagement voor internationalisering’ dat gebonden is aan normen van billijkheid, zal automatisch veel van die incoherenties blootleggen. Daardoor zal het moeilijker worden om ze te negeren. Het DAC van de OESO kan hier een onmisbare rol spelen om criteria en principes vast te stellen en te bewaken. Lidstaten worden immers niet langer afgerekend op hun bestedingen, maar op hun engagement voor internationalisering.

Ook de ngo’s krijgen hierbij een vitale functie. Een engagement voor internationalisering valt niet uit de lucht. Het moet gesteund worden door de civiele samenleving. Ngo’s

zullen onmisbaar zijn als mobilisator van de publieke opinie en bewaker van politieke principes. Daarnaast kunnen ngo's zelf 'actor' zijn van de internationalisering. Ze zullen vooral een rol spelen voor partnerschappen met de civiele samenleving in de partnerlanden. Ngo-taken die louter behoren tot het uitvoeren van traditionele ontwikkelingshulpprogramma's en dus deel uitmaken van de hulpindustrie, zullen geleidelijk aan moeten verdwijnen. Hoe dan ook passen de royale overheidssubsidies die ze momenteel genieten, niet in de overstap naar internationalisering.

## Wie zal dat betalen?

Dat brengt ons tot slot bij de financiering. Internationalisering kost geld, dat is duidelijk. Ook al is ze het werk van gelijkwaardige actoren die daar wederzijds belang in zien, in werkelijkheid zal er meer overdracht zijn van expertise van Noord naar Zuid dan omgekeerd. Soms zal er in het Zuiden behoefte zijn aan goederen en diensten waarvoor onvoldoende geld beschikbaar is. 'Buitenlandse Betrekkingen' zal de internationalisering dus financieel moeten steunen. Maar die steun zal er helemaal anders uitzien dan de traditionele ontwikkelingshulp.

In de eerste plaats zal de financiële steun aan de internationalisering niet meer afzonderlijk worden gecategoriseerd en gemeten. Het concept van ODA-aanrekenbaarheid verdwijnt: donoren worden niet meer afgerekend op hun bestedingen. Dat draagt immers niets bij aan ontwikkeling, zoals we hebben gezien. Daardoor verdwijnt de bestedingsdruk en kan financiële steun echt worden geëvalueerd op zijn toegevoegde waarde.

Die evaluatie zal uitgaan van het principe dat helpen altijd maar de op een na beste oplossing is. Niet financieren wordt de *default option*. Aan de financiering zal altijd een kritisch onderzoek voorafgaan of financiële steun in dat geval wel degelijk de beste oplossing is. Criteria die daarbij gehanteerd worden, zijn onder meer het reëel engagement en de vakkundigheid van de actoren en de kans op duurzame partnerschappen.

Financiële steun zal zo veel mogelijk de vorm aannemen van een gift (of concessionele lening) aan de partner-actor in het 'ontwikkelingsland', waarmee die de goederen en diensten kan aanschaffen die het best geschikt zijn voor hem, waar die ook vandaan komen. Dat is helemaal anders dan bij de traditionele ontwikkelingshulp, die vooral expertise ter beschikking stelt die de donor toevallig ter beschikking heeft.

Daarnaast zal 'Buitenlandse Betrekkingen' openbare en parastatale actoren van internationalisering financieel moeten helpen om hun 'afdeling internationale betrekkingen' uit te bouwen. Dat zal essentieel zijn om de internationalisering te stimuleren. Maar ook hier moet het principe gelden dat financiële steun alleen gegeven wordt als er geen betere oplossing is. De 'afdelingen internationale betrekkingen' mogen beslist geen nieuwe hulpindustrie worden.

Tot slot een antwoord op een kritische vraag die de geëngageerde lezer zich ongetwijfeld stelt: leidt dit alles niet tot het opdrogen van de internationale solidariteit en een drastische vermindering van de hulpstromen? Dat zal afhangen van onze politieke wil. De overgang van ontwikkelingshulp naar internationalisering zal aanzienlijke bedragen vrijmaken door het verdwijnen van de bestedingsdruk en de dure hulpindustrie. Maar dat hoeft niet te betekenen dat die bedragen verloren gaan voor de internationale solidariteit. De hulp zal voortaan gerelateerd zijn aan de behoeften. En die zijn nog altijd enorm.



nummer 58 – oktober 2011 – [www.mo.be/papers](http://www.mo.be/papers)  
[ Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? ]



## Reeds verschenen MO\* papers

### 2011

- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (Nemat Shafik)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (Ronald C. Schoenmaeckers)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (Saartje Boutsen)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een *game changer*? (Brigitte Herremans)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (Hania Zlotnik and Fred Pearce)

### 2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (Marc Vandepitte)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

### 2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)

- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

## 2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een échte groene revolutie? (Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters - Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (Emiel Vervliet)

## 2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo? (Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

## 2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

**Al deze MO\*papers kunnen gratis gedownload worden op [www.MO.be/papers](http://www.MO.be/papers)**