

Terug naar de oude liefde: ontwikkelingssamenwerking

‘Heel langzaam dringt bij financiers het besef door dat zij het maken van echte producten, en de handel daarin, met hun diensten mogelijk moeten maken.’ Fred Bakker

Met Fred Bakker heb ik naast de achternaam, het bouwjaar, en in een ver verleden een gemeenschappelijke oude liefde, ook de liefde voor de economie gemeen.

Mijn ervaring is dat met het ouder worden oude liefdes herleven. In mijn geval is dat - op economisch terrein - ontwikkelingseconomie, het vak waarin ik afstudeerde aan de Vrije Universiteit. Mijn scriptie ging over de vermarkting van landbouwproducten in Tunesië, het land waarin ik als student een half jaar stage liep en dat mij mede heeft gevormd.

Ik heb die liefde altijd bij me gedragen en was als lid van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig actief betrokken. Later werd de afstand groter, maar na een verblijf bij het IMF kon ik terugkeren naar die oude liefde.

Het kabinet vroeg mij in 2012 als onafhankelijk voorzitter van een beleidscommissie om opties voor een nieuwe ontwikkelingsagenda uit te werken. Achtergrond was dat door de bezuinigingen de tot dusverre leidende ODA-norm van 0,7% van het bnp was losgelaten. Maar ook is er de snel veranderende werkelijkheid die vraagt om een nieuwe kijk op de effectiviteit van de Nederlandse inzet en het potentieel van nieuwe instrumenten.

Ontwikkelingssamenwerking heeft veel tot stand gebracht, vooral op het gebied van gezondheid, onderwijs en betere governance. Maar het draagvlak voor het officiële ontwikkelingsbudget staat onder druk. Het succes van opkomende landen - zonder hulp van donoren - dwingt tot nadenken. Tegelijkertijd is er wel draagvlak voor particuliere hulp: er is nog steeds de bereidheid tot geven voor het slaan van waterputten en medische assistentie. Maar voor duurzame ontwikkeling is meer nodig.

Er is naar mijn gevoel een nieuw verhaal nodig waarom Nederland geld opzij zet voor ontwikkelingssamenwerking. In plaats van doelstellingen te formuleren in termen van uitgegeven gelden is er behoefte aan een sterkere focus op het bereiken van resultaten. Wat willen we eigenlijk mee bereiken? Doen we het vanuit de morele overweging van solidariteit of worden we er uiteindelijk ook zelf beter van?

Inmiddels is de nieuwe ontwikkelingsagenda politiek geagendeerd, nationaal en internationaal. Het rapport van de beleidscommissie is eerder dit jaar verschenen, met een

officiële kabinetsreactie.¹ De OESO heeft een Expert Group on Financing for Development ingesteld om tot modernisering van de ODA-definitie te komen.

De internationale norm om 0,7% van het bnp aan ontwikkelingssamenwerking te besteden is gebaseerd op deze ODA-definitie, die sinds 1972 bepaalt welke uitgaven als ontwikkelingssamenwerking tellen. In 2013 werd ongeveer 100 miljard euro aan officiële ODA-ontwikkelingshulp besteed, waarvan bijna een kwart door de Verenigde Staten.

Hoewel van de norm een politiek signaal uitgaat, is het committerende karakter ervan in de praktijk beperkt. Gemiddeld besteden de donorlanden 0,3% van het bnp en er zijn slechts vijf donorlanden die in 2013 0,7% of meer aan ODA uitgeven.

Nederland hoort daar voor het eerst in veertig jaar niet langer bij. Als gevolg van de bezuinigingen op het ontwikkelingsbudget zijn de ontwikkelingsuitgaven tot onder de 0,7% norm gedaald en zij zullen verder afnemen tot 0,55% bnp in 2017. In absolute getallen is Nederland nu de achtste donor, met ODA-uitgaven van ruim € 4 miljard.

Modernisering en differentiatie

De beleidscommissie heeft met zo'n 200 deskundigen binnen en buiten Nederland gesproken en daaruit kwam het krachtige signaal dat verandering dringend geboden is. De ODA-definitie is verouderd en leidt tot suboptimaal gedrag. Er wordt geen rekening gehouden met financiële innovaties en er wordt onvoldoende gemeten welke resultaten er in de ontwikkelingslanden nu eigenlijk mee worden bereikt.

Er is behoefte aan innovatieve, resultaatgerichte partnerships met de particuliere sector en NGOs om de impact en de leverage van de ontwikkelingsgelden te vergroten. Er is behoefte aan een bredere agenda, met meer aandacht voor internationale publieke goederen, *global public goods*, als klimaat, veiligheid en migratie als voorwaarde voor armoedebestrijding. En er is behoefte aan een definitie die beter aansluit bij de behoeftes van ontwikkelingslanden.

Er zijn steeds meer partijen betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerking. Particuliere stromen, zoals charitas, *remittances* en investeringen, zijn inmiddels een veelvoud van de ODA-gelden. Het budget van de Bill and Melinda Gates Foundation is groter dan dat van de Wereldgezondheidsorganisatie. Landen als Brazilië en China zijn interessante partners geworden voor armere ontwikkelingslanden en stellen minder condities.

¹ 'Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking, Beschouwingen over ODA', Interdepartementaal Beleidsoverleg, Den Haag, 2013. De kabinetsreactie verscheen op 27 februari 2014: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/02/17/kabinetsreactie-op-rapport-naar-een-nieuwe-definitie-van-ontwikkelingssamenwerking-beschouwingen-over-oda.html>

De ontwikkelingslanden als groep bestaan eigenlijk niet meer. De landenlijst die bepaalt welke landen in aanmerking komen voor ODA-stromen is dringend aan opschoning toe. Er staan maar liefst 148 landen op, waaronder landen als Brazilië, Chili, China en Turkije, landen die inmiddels zelf donor zijn geworden en ontwikkelingsprojecten in andere landen financieren. Deze *one size fits all* benadering kan niet langer.

Er is sprake van een enorme differentiatie, waarbij alleen de armste landen en fragiele staten voor de voorzienbare toekomst nog afhankelijk zijn van ODA. Maar voor de middeninkomenslanden is ODA van ondergeschikt belang: het maakt slechts 3½% van de totale inkomende financiële stroom uit. Zij hebben behoefte aan andere vormen van ontwikkelingssamenwerking met meer aandacht voor infrastructuur. Zij hebben ook behoefte aan de kennis en kunde van bedrijven, waarbij donoren de risico's voor bedrijven beperken.

De begrotingsdruk die veel donoren voelen versterkt de zoektocht naar financieringsvormen die met de inzet van schaarse belastingmiddelen particuliere stromen op gang brengen. Zo katalyseren overheidsgaranties extra private middelen door de risico's voor bedrijven te beperken. Dat is een win-win situatie, maar garanties tellen nu nog niet als ODA.

Volgens cijfers van de OESO tekent zich een trend af waarbij donorlanden zich in toenemende mate richten op de middeninkomenslanden, waartoe ook landen als Brazilië, Chili, China, India en Mexico behoren. Deze landen ontvangen in de komende jaren jaarlijks 5% meer aan ODA-stromen, veelal in de vorm van zachte leningen. Het zijn de *aid darlings*, landen die eigenlijk helemaal geen traditionele ODA-hulp meer nodig hebben, maar waar donorlanden ook voor zichzelf goede handelsmogelijkheden zien.

De armste landen

Daar staat een verontrustende trend tegenover. Steeds minder hulp gaat naar de armste en fragiele landen, die juist het meest afhankelijk zijn van ODA-stromen. Maar de allerarmsten krijgen juist minder: de ontwikkelingshulp aan Afrika ten zuiden van de Sahara neemt met 5 % af. Het zijn de *aid orphans*, die wel op hulpstromen zijn aangewezen, maar waar de donorgemeenschap geen (politiek) brood in ziet.

Dit zijn nu juist de landen waar geen of geringe voortgang op de millenniumdoelstellingen wordt bereikt. Een derde van de armsten woont in de armste en fragiele landen, terwijl deze landen slechts tien procent van de wereldbevolking vertegenwoordigen.

Eigenlijk is traditionele ODA vooral van belang voor een groep van veertig tot vijftig zeer arme en fragiele landen, waar particuliere kapitaalstromen slechts een beperkte rol zullen spelen in de komende jaren. Zij dreigen het kind van de rekening te worden van de zich aftekenende verzakelijking van de ontwikkelingsinspanningen.

Daarom bestaat er steeds meer de noodzaak om een aparte ODA-norm voor arme en fragiele landen aan te nemen, waarbij donorlanden zich committeren ten minste de helft van hun ontwikkelingsuitgaven in deze landen te besteden. Laten we deze landen in de steek dan hebben wij daar ook last van, in de vorm van toegenomen migratie en een voedingsbodem voor terrorisme.

De post-2015 agenda

Er is dus behoefte aan een nieuwe ontwikkelingsagenda, waarbij tussen landen wordt gedifferentieerd, waar de internationale donorgemeenschap zich blijft inzetten voor de armste en fragiele landen, maar waarbij voor middeninkomenslanden voorbij de traditionele ODA-hulp wordt gekeken.

Er wordt in VN-verband gewerkt aan een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda, die voortbouwt op de binnenkort aflopende millenniumdoelstellingen.

De millenniumdoelstellingen bestonden uit acht concrete doelen, die in 2015 moeten worden behaald. Ze hebben in een aantal landen, met name in het Verenigd Koninkrijk, additionele ontwikkelingsgelden gegenereerd en er zijn belangrijke successen behaald. Sommige doelstellingen, zoals het halveren van de extreme armoede en de toegang tot basisonderwijs, zijn vroegtijdig bereikt. Dat heeft ook veel te maken met de groeisuccessen in China.

Maar andere doelstellingen zullen ook in 2015 nog niet zijn gehaald en een belangrijk knelpunt is dat voor de armste en fragiele landen de doelstellingen buiten bereik blijven. Daarnaast werpt de toenemende inkomensongelijkheid en sociale uitsluiting een schaduw over de toenemende welvaart in ontwikkelingslanden.

De contouren van de nieuwe zogenaamde post-2015 agenda zijn inmiddels duidelijk: een brede lijst van doelstellingen waarin ontwikkelingssamenwerking in het bredere verband van internationale publieke goederen, *global public goods*, wordt geplaatst.

Er komt dus één mondiale agenda, die leidend zal zijn voor alle landen, ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Een expertgroep van de Verenigde Naties, waarvan ook Paul Polman, CEO van Unilever, deel uitmaakte, heeft een advies over de post-2015 agenda uitgebracht.² Beëindiging van extreme armoede en bevordering van duurzame groei staan centraal.

Dat sluit goed aan bij nieuwe doelstellingen van de Wereldbank: vermindering van extreme armoede tot 3% van de wereldbevolking in 2030 en 'shared prosperity'. Onder het laatste wordt een eerlijke verdeling van de economische groei verstaan, waarbij de inkomens van de

² 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development', UN High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York, 2013

laagste veertig procent van de bevolking groeien. Dit zijn haalbare doelstellingen in het licht van de economische groei in het afgelopen decennium in Afrika en de groeisuccessen van opkomende landen.

In de post-2015 agenda krijgen dus doelstellingen voor internationale publieke goederen een plaats. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de kritiek dat de millenniumdoelstellingen te eng waren geformuleerd door zich niet te richten op onderwerpen als klimaatverandering en economische ongelijkheid. Ontwikkelingssamenwerking wordt dan één van de internationale publieke goederen waar de donorgemeenschap zich voor inzet.

Dit biedt belangrijke voordelen. Een integrale benadering maakt het beleid effectiever omdat de inzet op de verschillende doelen beter op elkaar kan worden afgestemd. Ook ontwikkelingslanden zien in toenemende mate het belang van een internationale aanpak van grensoverschrijdende problemen die hun eigen ontwikkeling hinderen.

Politiek initiatief

Samenvattend: de definitie van ODA is verouderd. De landenlijst is te lang. De ODA-definitie knelt. Zij belemmert de inzet van meer effectieve instrumenten, de uitgaven door nieuwe donoren als China en Brazilië worden niet meegenomen en de definitie geeft geen enkel inzicht in de effectiviteit van het beleid.

Inmiddels is er steeds meer steun, ook internationaal, om financieringsinstrumenten met een hefboomwerking naar de particuliere sector mee te nemen in de ODA-definitie. Opschoning van de landenlijst, *long overdue*, is ook nodig. Op korte termijn kan de ODA-definitie dus worden gemoderniseerd. Maar uiteindelijk is een fundamentele wijziging nodig.

Groei in ontwikkelingslanden hangt sterk samen met *global public goods* als klimaat, veiligheid en migratie. Daarmee is ontwikkelingssamenwerking onderdeel geworden van een bredere mondiale agenda die zich richt op doelstellingen voor *global public goods* en de vraag wie daarvoor moet betalen.

Daar past een nieuwe, bredere norm voor internationale samenwerking bij die in de plaats moet komen van de 'oude' 0,7% norm. Het is duidelijk dat daarvoor in de komende decennia veel geld nodig zal zijn, publiek en privaat. Om te voorkomen dat de armste landen en fragiele staten in de knel komen zou voor die landen wel een aparte ODA-norm moeten blijven bestaan.

Er is een nieuw politiek initiatief nodig om dit te agenderen. De post 2015 agenda biedt daartoe een goede gelegenheid. Nederland, dat door de koppeling van de ontwikkelings- en handelsagenda met het denken hierover vooroploopt, zou een rol kunnen spelen.

De ontwikkelingslanden als groep verschillen inmiddels enorm. *One size fits all* past niet meer. Het oude verhaal van ontwikkelingssamenwerking spreekt niet meer aan. Er is behoefte aan een nieuw overtuigend verhaal waarom Nederland zich zou moeten blijven inspannen voor ontwikkelingssamenwerking.

Ik ben er in de afgelopen jaren van overtuigd geraakt dat modernisering en verbreding van de ontwikkelingsagenda nodig is om draagvlak te behouden. Nederland heeft als open handelsland er bij uitstek belang bij dat er een open en duurzaam systeem blijft bestaan. Dat betekent dat grensoverschrijdende *global public goods* geadresseerd worden. Verbinding van ontwikkeling met thema's als klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit, handelsbevordering en migratie biedt daartoe een uitgelezen mogelijkheid.

Zo wordt ontwikkelingssamenwerking als onderdeel van een bredere agenda van internationale samenwerking uiteindelijk welbegrepen eigenbelang. En dan kan het in de aanhef aangehaalde citaat van Fred Bakker ook gelden voor de ontwikkelingsfinanciers.

Age Bakker is hoogleraar Monetaire en bancaire vraagstukken aan de Vrije Universiteit en lid van de OESO Expert Group on Financing for Development