

# Samaritanendom

Peter Mulder

Verschenen in: *Radix* 34(3), 2008, p146-176.

In dit essay wordt de stelling verdedigd dat ontwikkelingshulp de armoede in de wereld niet structureel kan terugdringen, en dat hulp daar ook niet op gericht moet zijn. Ontwikkelingshulp mislukt op grote schaal, niet alleen vanwege allerlei missers en wantoestanden in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking, maar vooral omdat de dieperliggende oorzaken van armoede in beginsel buiten het bereik van hulporganisaties liggen. Armoede getuigt van gebrekkige economische ontwikkeling, en dit laatste is een complex proces met diepe wortels in een samenleving. Vastgelopen economieën trek je om die reden niet zomaar vlot en zeker niet van buitenaf, nota bene met giften. Een groot deel van de ontwikkelingshulp is daarom gekheid, alle goede bedoelingen ten spijt. Hulporganisaties doen er goed aan zich niet langer in te laten met de illusie van ontwikkeling en vooruitgang maar zich te concentreren op hun kerntaak: goed doen in een kansloze omgeving. Dit vereist kritische zelfreflectie en inkeer, bij hulporganisaties maar ook bij hun donateurs.

Het werd pas echt duidelijk op het strand van een klein eiland voor de Afrikaanse kust. Ik was er onverwacht toeschouwer van een korte scene in een lang en ingewikkeld stuk. De act: openingsceremonie van een met ontwikkelingshulp gefinancierde aanlegsteiger voor de veerboot naar het vasteland. Hoofdrolspelers: een westerse ambassadeur (de weldoener), de burgemeester van het eiland (de regering) en de traditionele leider (de ware autoriteit). Eerstgenoemde knipte het lintje, en hield evenals de burgemeester een toespraak die niemand kon volgen omdat de microfoon het niet deed. Dat gaf niet, want iedereen was gekomen voor de traditionele leider, die ter plekke een kip de nek om draaide en het bloed over de nieuwe pier sprenkelde, om zo doende de vooroudergeesten gunstig te stemmen en zich te verzekeren van hun zegen over het project. De ambassadeur en de burgemeester keken er ongemakkelijk bij, de toegestroomde eilandbewoners gingen over tot zang en dans. De volgende dag stond er een verslag met foto op de voorpagina van het landelijke dagblad. De boodschap: er was een belangrijke stap gezet in de strijd tegen de armoede.

Ik stond erbij en ik keek ernaar. En ik realiseerde me dat in deze strandscène alle aspecten van ontwikkelingshulp symbolisch samenkwamen. Het meest opvallende aspect is dat die hulp vaak de economische realiteit ontkent. De eilandbewoners zijn arm want ze zijn niet of nauwelijks opgeleid, de vissers onder hen hebben last van overbevissing in de baai en landbouw is moeizaam door voortschrijdende erosie en afhankelijkheid van onregelmatige regenval – irrigatie bleek uitgesloten bij afwezigheid van een rivier. Bovendien hebben de eilandbewoners te maken met structureel hoge transportkosten want de oversteek naar het vasteland is tijdrovend, de stijgende dieselprijzen houden de overtocht gegarandeerd duur, en de veerboot doet het vaker

niet dan wel. Tenslotte wordt de eilandpolitiek verlamd door competitie tussen burgemeester en traditionele leider, die elk weer afhankelijk zijn van hogere machten, in de gedaante van regeringspartij of voorouders. Hoe jammer ook, tegen zo'n ongunstige mix van economische ingrediënten en lokale politiek valt met geen pier te strijden. Maar dankzij ontwikkelingshulp kwam er dus toch een glanzend nieuwe pier, bedoeld als aanlegsteiger voor de vooruitgang. Het kan dus haast niet anders of het is bedacht achter een bureau, ver weg van het eiland. Dit laatste is illustratief voor de kloof tussen hulpbureaucraten en hun doelstellingen enerzijds en de arme mensen met hun behoeften anderzijds. En dan nog dit: vlak voor de ceremonie arriveerde de veerboot, maar niet bij de pier want vanwege laag tij was deze gedwongen om zich, als altijd, droog te leggen op een zandbank om vervolgens bij hoog tij weer uit te varen. Oftewel, de pier was stomweg te kort. En op het strand vertelden een paar mensen me dat ik zojuist de tweede openingsceremonie had aanschouwd: een paar jaar eerder was de pier ook al feestelijk geopend, maar na de eerste storm in elkaar gezakt. Ziedaar de ineffectiviteit van ontwikkelingshulp. Na afloop van de plechtigheden dronken de hoofdrolspelers van de ceremonie bij het aangrenzende hotel nog een glaasje, het Westen trakteerde. De traditionele leider en de ambassadeur konden elkaar niet verstaan, de regeringsman had vooral aandacht voor de hapjes, terwijl hun secondanten zich in afzonderlijke groepen laafden aan de bar, kennelijk niet in staat om elkaar te bereiken. Ontwikkelingshulp doorbreekt geen grenzen, ze bevestigt ze veeleer. En van achter de heg keek de eilandjeugd toe; de geneugten van het leven zijn immers voorbehouden aan functionarissen. Ontwikkelingshulp creëert een elite, ook dat nog.

De strandscène deed zich voor aan het eind van twee jaar wonen en werken in een ver en arm land en de conclusie was onvermijdelijk: ontwikkelingshulp is gekheid, alle goede bedoelingen ten spijt. Nu ik het opschrijf verbaas ik me er opnieuw over dat het zo lang heeft geduurd voordat het kwartje echt viel en het me duidelijk werd waarom de bedrijfstak van de liefdadigheid niet klopt. Tegelijk is het ook wel logisch: de werkelijkheid dient zich niet altijd zo transparant aan als op een eiland, en bovendien is de conclusie onaangenaam. Hoe fijn zou het zijn als ontwikkelingshulp wél hielp. Want de ellende van armoede is te groot om op te schrijven. Daarom was ik tot een paar jaar geleden ook voorstander van ontwikkelingshulp. Het kan toch niet zo zijn dat we in Nederland dierenambulances hebben terwijl een land als Malawi slechts 2 dokters per 100.000 inwoners telt? Het kan toch niet zo zijn dat elke Europese koe per dag meer subsidie krijgt (2 dollar) dan drie miljard mensen op deze wereld aan dagloon ontvangen? Om iets aan die absurde situatie te doen zijn er, aangemoedigd door befaamde rockartiesten als U2-zanger Bono, de afgelopen jaren ongedachte coalities gesmeed, *Millennium Development Goals* gedefinieerd en hebben de G8-leiders in 2005 hun portemonnee getrokken om de armoede de wereld uit te krijgen: 50 miljard dollar extra, waarvan de helft voor Afrika. Het brein achter deze hernieuwde aandacht voor de armen is Jeffrey Sachs, topeconoom en speciale VN-gezant voor de Millennium Development Goals. Hij schreef hierover een fascinerend boek, met een bevlogen voorwoord van Bono, onder de veelzeggende titel *The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime.*<sup>1</sup> Zijn boodschap is dat we met ontwikkelingshulp per 2025 extreme armoede de wereld uit kunnen helpen, mits het hulpbudget voldoende is en het goed wordt

besteed. Ik kon mij goed vinden in dit evangelie. Ik wilde dat het waar is en daarom duurde het een poosje voordat ik de conclusie trok dat het niet waar is.

In dit essay wil ik de stelling verdedigen dat we ons een rad voor de ogen hebben laten draaien met de suggestie dat ontwikkelingshulp armoede structureel kan terugdringen, en dat hulp daar dus ook op gericht moet zijn. Hulp kan de belofte van ontwikkeling en vooruitgang niet waarmaken, ze is als middel wezenlijk ongeschikt voor dat hoge doel. Die conclusie drong zich bij mij op in de praktijk, maar wordt gestaafd door de ronduit miserabele resultaten van 50 jaar ontwikkelingshulp, en onderbouwd door resultaten van wetenschappelijk (economisch) onderzoek. Die ene te korte pier is daarmee exemplarisch voor de pretenties en het falen van hulp. In dit essay licht ik één en ander toe. De volgende onderwerpen passeren daarbij de revue. Ontwikkelingshulp: hoeveel is het eigenlijk en waar gaat het heen? Hoezo mislukte hulp? Waarom zijn zoveel mensen arm? En waarom kan hulp die armoede niet oplossen? Aan het slot van dit essay ga ik in op de vraag hoe nu verder. Exit ontwikkelingshulp? Wat dit laatste betreft, ik ben mij natuurlijk bewust van het dilemma dat zich hier aandient: als hulp niet helpt, wat dan? Rest er dan nog iets anders dan de dierenambulance sponsoren en er verder gewoon niet aan denken dat er dagelijks 15.000 mensen sterven aan AIDS, tuberculose en malaria? Wordt het tijd om empathie in te ruilen voor apathie? Moet liefdadigheid in de kast en sociale gerechtigheid op zolder?

Vooraf nog dit: mijn standpunt is een sceptische, maar zij komt niet voort uit frustratie. Ik hecht er aan dit te benadrukken, want ik heb mijn standpunt opgedaan in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking, waar menigeen na verloop van tijd gefrustreerd zijn biezen pakt en zich tegen hulporganisaties afzet. Ik heb nooit ontwikkelingswerker willen worden, maar dankzij het werk van mijn vrouw belandde ik een paar jaar geleden in een prachtig Afrikaans land waar ik plots ontwikkelingswerker werd. Via een wonderlijke weg kwam ik er als econoom in dienst van een gerenommeerde westerse organisatie voor ontwikkelingssamenwerking, die mij als adviseur detacheerde op één en later twee ministeries van de centrale overheid. In die rol werd ik spoedig de rechterhand van een hoge ambtenaar, lunchte ik met de minister, en ik schreef beleidsaanbevelingen voor de president. Daarnaast werkte ik dagelijks samen met lagere ambtenaren, deelde met hen de krappe werkkamers en andere ongemakken van de bureaucratie, en sprak er met secretaresses, portiers en chauffeurs. Met enige regelmaat voerde ik overleg in een westerse ambassade en vergaderde met vertegenwoordigers van de ontwikkelingshulpindustrie, waaronder collega's van de Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds (IMF), Verenigde Naties (VN) en een stroom aan consultants. Buiten kantooruren ontmoette ik de kleine zelfstandigen: ontwikkelingswerkers en missionarissen die gesponsord door vriendenclub of kerk goede werken deden en/of het evangelie verkondigden, 'dicht bij de mensen' en met hun voeten in de modder. En ik ging om met gewone Afrikanen, zag hoe zij naar de hulpindustrie keken en vroeg naar hun opvattingen. Al met al bood mijn bestaan beneden de evenaar een unieke kijk in de keuken van ontwikkelingssamenwerking, waarbij ik ongestoord en vrijwel belangeloos de verschillende koks aan het werk kon zien. Dit laatste mede dankzij een

vage taakomschrijving en geringe betrokkenheid van mijn westerse broodheren enerzijds en relatieve onafhankelijkheid van mijn Afrikaanse superieuren anderzijds. Ik bewaar zeer goede herinneringen aan deze tijd, want ik heb veel geleerd, ik heb prettig en constructief samengewerkt met vooral Afrikaanse collega's, en ik heb ook nog een aantal nuttige dingen kunnen doen. En het was er altijd mooi weer, met de mooiste stranden van de wereld om de hoek. Na twee jaar heb ik vriendelijk bedankt voor verlenging van mijn (zeer lucratieve) contract. Ik heb geen belangen in het wereldje van de ontwikkelingsorganisaties, en evenmin belang of behoefte om mij daar tegen af te zetten. Ik meen slechts dat ontwikkelingssamenwerking bij nader inzien een merkwaardig construct is, en na lang aarzelen vertrouw ik deze opvatting aan papier toe.

### **Ontwikkelingshulp: hoeveel is het en waar gaat het heen?**

Sinds de Amerikaanse president Truman in 1949 verklaarde dat het grootste deel van de wereld onderontwikkeld was en dat daar iets aan gedaan moest worden, is er een heuse goedbedoelingenindustrie ontstaan met een wijdvertakt netwerk aan filialen die zich bezighouden met van alles en nog wat. Voor de strekking van mijn betoog is het nuttig om hierin een eenvoudige ordening aan te brengen, zonder de pretentie te hebben dat deze waterdicht of uitputtend is. Een eerste onderscheid betreft degene die betaalt, een tweede onderscheid gaat over wie wat ontvangt. Er zijn grosso modo twee betalende partijen: de overheid en particulieren. De overheid, in de persoon van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, heeft veruit de grootste portemonnee. De inhoud ervan gaat deels direct naar arme landen (bilaterale hulp) en deels naar organisaties als de Wereldbank en de VN die het op hun beurt uitgeven in arme landen (multilaterale hulp). De door de overheid betaalde hulp wordt meestal aangeduid als Officiële Ontwikkelingshulp of Ontwikkelingssamenwerking.<sup>2</sup> Particuliere of private hulp is dan alles wat geen officiële ontwikkelingshulp is, en krijgt vorm via kleine individuele initiatieven en via non-gouvernementele organisaties (NGO's) zoals Artsen zonder Grenzen of De Verre Naasten.

Tabel 1 geeft voor het jaar 2006 een overzicht van de omvang van de officiële hulp voor elk van de belangrijkste hulpgevende landen. Samen zijn de getoonde landen, 'donoren' in het jargon, goed voor zo'n 95% van alle ontwikkelingshulp. De tabel laat zien dat de rijke landen in 2006 in totaal ruim 100 miljard dollar hebben uitgegeven als officiële hulp. Dit komt overeen met 0,31% van hun Bruto Nationaal Inkomen (BNI) en met 118 dollar per inwoner van de rijke landen.<sup>3</sup> Ongeveer driekwart wordt rechtstreeks uitgegeven (bilateraal), het resterende kwart gaat via de VN, Wereldbank en andere multilaterale organisaties. In aanvulling hierop word er private hulp gegeven met een geschatte waarde van tussen de 15 en 25 miljard dollar, equivalent aan 17 tot 28 dollar per inwoner van een rijk land.<sup>4</sup> Tabel 1 laat tenslotte ook goed zien dat de donoren in 2 groepen uiteenvallen. Een verlichte groep bestaat uit Zweden, Noorwegen, Denemarken, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De eerste vijf landen uit deze rij halen de internationaal afgesproken norm van 0,7% van het BNI, terwijl alle zeven relatief gul

zijn en weinig hulp verpakken als schuldverlichting, technische assistentie of gebonden hulp. Deze laatste vormen van hulp zijn vooral een vorm van boekhoudkunde en inkomensoverdrachten naar experts en bedrijven in het eigen land, met relatief weinig concreet effect in het arme land (zie noot 3). Een tweede, niet-zo-verlichte, groep wordt gevormd door alle andere landen en is aanzienlijk minder vrijgevig en grossiert bovendien in inefficiënte vormen van hulp: ongeveer de helft van hun officiële goede-doelen-budget gaat op aan schuldverlichting, technische assistentie of gebonden hulp. En het rijkste land, de VS, geeft relatief het minst; soms zijn de dingen vrij helder in de wereld. Ergo: wantrouw G8 leiders (behalve de Engelsman) als ze aan de zijde van rockartiesten aankondigen dat ze hun hulp verdubbelen, en vooral de Amerikaan.

<Tabel 1 hier invoegen >

Waar wordt de hulp aan uitgegeven? Ik schets het beeld met grove pen en onderscheid vier categorieën.

1. *Noodhulp*: eerste hulp bij ongelukken zoals oorlogen, natuurrampen en acute hongersnoden – ook vaak aangeduid als humanitaire hulpverlening. Kernwoorden zijn uitdelen, opvang en zorg. De vorm is die van tentenkampen, noodhospitaals en voedseldistributie. Artsen zonder Grenzen, het Rode Kruis en het Wereld Voedsel Programma (WFP) van de Verenigde Naties (VN) zijn enkele van de meest bekende organisaties die actief zijn op dit terrein.
2. *Sociale hulp*: uitgaven aan gezondheidszorg, onderwijs en welzijn, maar ook investeringen in watervoorziening en riolering. In dit rijtje is welzijn het klassieke barmhartigheidswerk: ondersteuning van de zwakken in een samenleving. Het krijgt vorm in weeshuizen, opvang voor gehandicapten, gemeenschapscentra, medische hulpposten en klinieken voor de allerarmsten. Het is vanouds vooral het terrein van de particuliere hulp. Stichting Red een Kind, Tear Fund en Aga Khan zijn enkele van de eindeloos veel organisaties die actief zijn op dit terrein, aangevuld met talloze kleine initiatieven van particulieren en kerken. De overige terreinen van sociale hulp – de bulk van de uitgaven – komen grotendeels voor rekening van de officiële hulp.
3. *Economische hulp*: investeringen in infrastructuur (vooral wegen en elektriciteit), steun aan westerse bedrijven (advies, exportkredieten, e.d.) die zaken doen in arme landen, en steun aan het lokale Midden en Klein Bedrijf in de vorm van microkredieten, technisch advies, training, machines, kunstmest en zaaigoed. In al zijn verscheidenheid is deze vorm van bijstand een uiting van de gedachte: geef de kleine zelfstandige en/of de economie een duwtje in de rug zodat men op termijn zijn eigen boterham kan verdienen. Investeringen in infrastructuur zijn favoriet bij multilaterale organisaties zoals de Wereldbank, maar worden ook gefinancierd

met bilaterale hulp. De kleinere projecten in dit genre zijn onderwerp van particuliere initiatieven en kernactiviteit van veel NGO's zoals SNV, PUM en HIVOS.

4. *Overheidshulp*: overheden voor overheden. Het gaat hier om financiering van allerhande overheidsprogramma's, en sinds recent ook steeds meer in de vorm van *budgetsupport*. Dit laatste is een min of meer blanco cheque aan de regering van het arme land ter financiering van hun begroting bij gebrek aan lokale belastinginkomsten. Deze vorm van hulp is het exclusieve domein van de minister van ontwikkelingssamenwerking. Veel landen aarzelen hier – wie zegt dat het geld goed wordt besteed? – maar Nederland staat bij deze vorm van hulp vooraan.<sup>5</sup>

Van wat de gezamenlijke ministers voor ontwikkelingshulp uitgeven gaat ongeveer een kwart naar overheidshulp en sociale hulp, economische hulp bedraagt 16% en noodhulp is goed voor 7%. De rest gaat op aan schuldverlichting (23%) en administratiekosten (4%). De bestedingen van de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken kennen een vergelijkbaar patroon, met uitzondering van noodhulp, die een specialisatie is van de VN. Private hulp wordt vooral besteed aan sociale projecten, en in mindere mate ook aan economische hulp en noodhulp; dit verschilt uiteraard sterk per NGO.

Wie zijn de gelukkige ontvangers? Van elke 100 Euro aan ontwikkelingshulp gaan er tegenwoordig zo'n 40 naar landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, 25 naar de regio Noord Afrika & Midden Oosten, 20 naar Azië, 10 naar Latijns Amerika en 5 naar Europa. Tabel 2 bevat de Top-20 van grootse hulpontvangers. Bovenaan prijkt Irak, met stip binnengekomen sinds de val van Saddam Hussein. De rest van de lijst bestaat voornamelijk uit klassiekers, met 10 Afrikaanse en 5 Aziatische landen. Zij ontvangen elk gemiddeld tussen de 1 en 2 miljard dollar per jaar. Dat komt voor China overeen met ongeveer 1 dollar per inwoner, voor Mozambique is dat 68 dollar per inwoner, terwijl een Palestijn jaarlijks 328 dollar krijgt (althans, zijn regering). Nu is veel krijgen niet hetzelfde als er afhankelijk van zijn. In het rechterdeel van Tabel 2 staat daarom de hitlijst van meest hulpafhankelijke landen. Burundi, Liberia en de Solomoneilanden voeren de lijst aan: de hulp die elk van hen ontvangt bedraagt meer dan de helft van hun nationaal inkomen. Ook hier domineert Afrika – meer specifiek de landen ten zuiden van de Sahara – met 13 noteringen in de Top-20 van meest hulpafhankelijke landen. Behalve mijn eigen biografie, verklaart en rechtvaardigt ook deze hitlijst dat dit essay een zekere Afrikaanse *bias* kent, hoewel ik meen dat mijn belangrijkste constatering en conclusies ook opgaan voor arme landen in andere werelddelen.

De rijke landen geven per jaar ruim 100 miljard dollar uit aan ontwikkelingshulp (zie Tabel 1). Is dat veel geld? Ja en nee. Ja, want het is ongeveer gelijk aan het Bruto Nationaal Product (BNP) van Nieuw Zeeland en twee keer het BNP van Kenia. De Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking heeft meer te besteden dan zijn collega van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (zo'n 4 miljard versus 3,4 miljard euro in 2006).<sup>6</sup> Ontwikkelingshulp is ook veel als je bedenkt dat het in sommige arme landen ongeveer de helft

van alle overheidsgaven financiert. Zonder hulp dus de helft minder medicijnen, ziekenhuizen en scholen in zo'n land. En als een land hulp krijgt ter grootte van enkele tientallen procenten van het eigen inkomen (zie Tabel 2) kan het niet op eigen benen staan. Vraag het de regering van een land als Burundi, en zij zal zeggen: ja hulp is veel en belangrijk.

<Tabel 2 hier invoegen >

Maar aan de andere kant stelt ontwikkelingshulp ook weer niet zoveel voor. Gemiddeld geven de rijke landen slechts ongeveer 0,2–0,3% van hun inkomen weg aan de armen buiten de landsgrenzen (zie Tabel 1). Nederland gaf in 2006 per hoofd van de bevolking ongeveer 250 euro uit aan ontwikkelingshulp tegen zo'n 320 euro aan recreatie, sport en cultuur.<sup>7</sup> En de 100 miljard dollar die alle rijke landen samen jaarlijks uitgeven aan hulp is ongeveer evenveel als wat de VS jaarlijks uitgeeft aan de oorlog in Irak – stop de oorlog in Irak en je kunt de hulp verdubbelen. En wat je verder ook van de Millennium Doelen vindt, duur zijn ze niet. Jeffrey Sachs heeft berekend dat de kosten van het halen hiervan overeenkomen met 0,5% van het nationaal inkomen van de rijke landen.<sup>8</sup> Dat is minder dan Nederland nu al geeft en internationaal is afgesproken (de afspraak is 0,7%), ook al betekent dit dat de meeste rijke landen de portemonnee opnieuw moeten trekken (zie Tabel 1). Dat geldt vooral voor de VS, die nu slechts 0,18% van hun BNI aan ontwikkelingshulp besteden. Maar ook voor hen kan geld niet het probleem zijn: de 400 rijkste Amerikanen verdienen meer dan het nationale inkomen van Botswana, Nigeria, Senegal en Uganda bij elkaar, in totaal 161 miljoen mensen. En Amerikanen met een jaarlijks inkomen van een half miljoen dollar of meer hebben van de regering Bush in de periode 2001-2003 belastingvoordelen gekregen ter waarde van 50 miljard dollar, ruim voldoende om het aandeel van de VS in de door Sachs berekende financiering van de Millennium Doelen te betalen.<sup>9</sup> Belangrijker wellicht is dat hulp ook vanuit de optiek van de arme landen bij nader inzien niet zo veel voorstelt. Het merendeel van de meest hulpafhankelijke landen krijgt jaarlijks hulp ter waarde van enkele tientjes per inwoner (zie Tabel 2). Nu liggen de prijzen van veel dingen in arme landen lager dan hier, maar dan nog koop je van zo'n bedrag niet veel meer dan een paar zakken cement voor de bouw van een klein stenen huisje. Laat staan dat het (in theorie) ook maar bij benadering zou voldoen als persoonsgebonden budget voor de inkoop van gezondheidszorg voor jezelf en je gezin, scholing voor je kinderen, en de aanschaf van een vrachtautootje om je oogst naar de markt in de hoofdstad te rijden – nog afgezien van de weg die dan eerst nog aangelegd moet worden. Zo beschouwd is 100 miljard dollar inderdaad de befaamde druppel op de gloeiende plaat.

## Hoezo mislukte hulp?

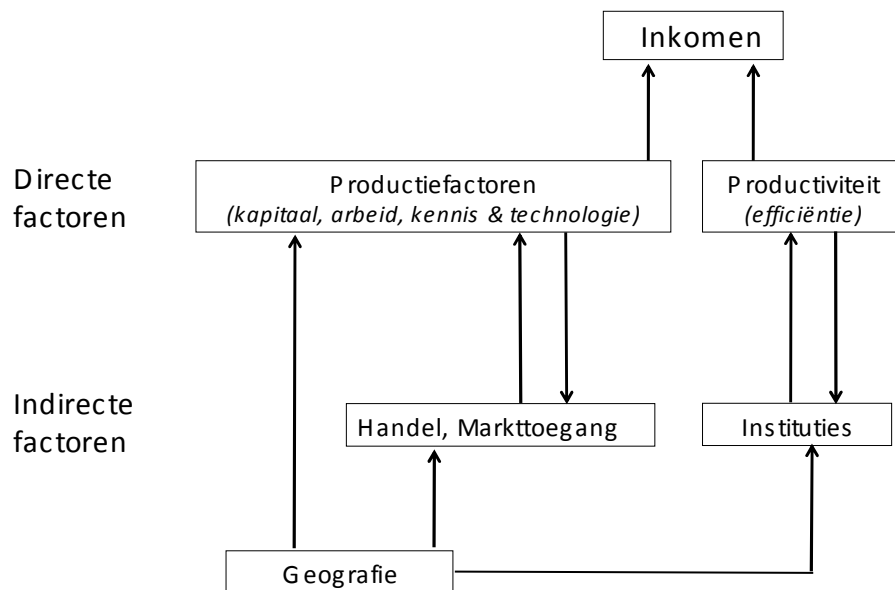
Hierboven zijn podium en decor van ontwikkelingssamenwerking geschetst, de belangrijkste spelers geïntroduceerd en de kosten geraamd. Maar net als bij film of toneelstuk gaat het bij ontwikkelingshulp natuurlijk niet om de input, maar om de output, het resultaat, de effecten. Welnu, die recensie is snel geschreven: mager resultaat, *special effects* niet overtuigend. Dat bleek op dat eiland met die te korte pier. Het blijkt ook uit het reilen en zeilen van de landen die decennia hulp hebben gekregen. In de jaren '70 van de vorige eeuw groeiden de Afrikaanse economieën gemiddeld nog met bijna 2% per jaar; tussen 1985 en 2000 was die groei ongeslagen in krimp: het BNP nam gemiddeld met 0.2% per jaar af. In Latijns Amerika was de situatie minder dramatisch, maar ook daar stagneerden de economieën van de meeste landen gedurende de jaren '80 van de vorige eeuw. Aan de andere kant is er een heel aantal landen dat de afgelopen decennia wel, een soms spectaculaire, economische ontwikkeling heeft doorgemaakt, vooral in Azië. Nu is economische groei niet zaligmakend, maar bij een extreem laag welvaartspeil is geen groei letterlijk dodelijk voor velen. De wereld kent nu bijna 3 miljard mensen die in absolute armoede leven (minder dan 2 dollar per dag). Dit vertaalt zich in morbide statistieken zoals: ruim 800 miljoen mensen die niet genoeg te eten krijgen, 1 miljard mensen zonder toegang tot schoon drinkwater, hetzelfde aantal mensen dat niet kan lezen of schrijven, 10 miljoen kinderen die per jaar sterven aan gemakkelijk te voorkomen ziektes zoals diarree en malaria, en jaarlijks 3 miljoen mensen die wegwijnen aan de gevolgen van AIDS. Het merendeel van deze mensen leeft of stierf in Afrika. Meer dan vijftig jaar ontwikkelingshulp, voor een bedrag van zo'n 2,3 triljoen dollar (US\$ 2.300.000.000.000) in totaal, heeft dit alles niet kunnen voorkomen. En de armste landen hebben in de loop der jaren niet minder maar juist steeds meer hulp gekregen: een Afrikaans land ontving in 2000 gemiddeld 3 keer zoveel hulp als in 1970 (als % van het BNI). De landen die het daarentegen goed hebben gedaan, waaronder de zogenoemde Aziatische tijgers, hebben over het algemeen relatief heel weinig hulp ontvangen. In aanvulling op dit anekdotische bewijs heeft ook systematisch empirisch wetenschappelijk onderzoek, na enige controverse, aangetoond dat er geen eenduidig positief verband bestaat tussen hulp en economische groei.<sup>10</sup> Integendeel, er is empirische ondersteuning voor de stelling dat bemoeienis van IMF en Wereldbank heeft geleid tot lagere economische groeicijfers in een heel aantal landen.<sup>11</sup> Ook is er een sterk positief verband tussen hulp en corruptie: hoe meer geld een land heeft ontvangen, hoe corrupter en ondemocratischer het regime.<sup>12</sup> Een recent verschenen zeshonderd pagina's tellende evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006 bevestigt het beeld van grotesk falen: het document is een aaneenschakeling van conclusies als "teveel aan beleid", "armoedefocus heeft aan scherpte verloren", "bewoners van marginale gebieden dreigen steeds meer uit beeld te verdwijnen", "het effect van algemene begrotingssteun op economische groei en de armoedesituatie in de ontvangende landen is niet aangetoond", "de dominantie van donoren is groot", "ownership is een wassen neus gebleken".<sup>13</sup> Eerlijk is het wel, dat moet gezegd worden. En bij de paar zaken waar iets positiefs te melden valt (meer kinderen naar school) is er bijna altijd óf een vernietigende kanttekening ("kwaliteit van onderwijs is sterk onder druk komen te staan") óf is niet aangetoond in hoeverre dat te danken is aan hulp. Kortom,



ontwikkelingshulp heeft hopeloos gefaald in het structureel terugdringen van armoede en daaraan gerelateerde problemen. Waarom? Om die vraag te kunnen beantwoorden is het nodig eerst een antwoord te hebben op een andere vraag, namelijk: waarom zijn mensen eigenlijk arm?

### Waarom zijn mensen arm?

Mensen zijn arm omdat ze te weinig geld verdienen. Een land is arm als de meerderheid van haar inwoners te weinig geld verdient. De vraag waarom mensen in sommige landen meer geld verdienen dan in andere is al een oude, en aan antwoorden geen gebrek. Het verschil tussen rijk en arm, oftewel de mate van economische ontwikkeling, zou te wijten zijn aan de geest van het protestantisme, het kolonialisme, of een land aan zee ligt, corruptie, de kwaliteit van het onderwijs, of eigendomsrechten goed geregeld zijn, het klimaat, de mate van marktwerking, handelsbarrières, en wat niet al. Waar ligt de clou? Dat is een moeilijke vraag want het verschijnsel economische ontwikkeling is een ingewikkelde puzzel waar nog heel wat stukjes aan ontbreken. Maar de contouren van de afbeelding zijn wel zo ongeveer duidelijk. Ik schets ze in Figuur 1.



*Figuur 1. Determinanten van (gebrek aan) inkomen.*

Het inkomen van een land wordt in de eerste plaats bepaald door de hoeveelheid productiefactoren (arbeid, kapitaal, kennis, technologie) waarover het beschikt en de productiviteit of efficiëntie waarmee deze worden ingezet. Om die reden verwerft een Europese

boer met veel kapitaal (landbouwmachines) die efficiënt worden ingezet (op grote stukken land) meer inkomen dan zijn Afrikaanse collega die slechts een handploeg bezit en een klein akkertje. Een hoog opgeleide ICT consultant in India bezit meer kennis en kapitaal dan zijn van internet verstoken analfabete landgenoot en verdient om die reden dan ook een stuk meer.

De hamvraag is vervolgens natuurlijk: waarom heeft de ene boer wel een tractor en de andere niet? Waarom is de een hoog opgeleid en de ander analfabeet? Het antwoord is te vinden in dieperliggende factoren, die goed samengevat kunnen worden in drie hoofdcategoryën: handel c.q. markttoegang, geografie en instituties.<sup>14</sup> De kans dat een land arm is neemt allereerst sterk toe als het om de een of andere reden z'n potentiële handelswaar moeilijk (tegen hoge kosten) op de markt krijgt. Bijvoorbeeld, als er geen goede wegen zijn om je tomaten goedkoop en snel op de markt in de hoofdstad te krijgen, of als je de katoenogst niet naar de VS kunt exporteren vanwege handelsbarrières (zoals heffingen). De afzetmarkt voor je producten blijft op deze manier klein – je kunt de tomaten alleen in je eigen dorp verkopen, of de katoenogst alleen in eigen land – hetgeen de prijs drukt en specialisatie afremt. In de tweede plaats kunnen geografische factoren het meedoen in de vaart der volkeren behoorlijk parten spelen. Het is niet helemaal toevallig dat de meeste arme landen rond de evenaar liggen: hoge temperaturen, droogte, tropische slagregens en een gunstig klimaat voor ziektekiemen (denk aan malaria) hebben ontegenzeggelijk hun weerslag op de economie.<sup>15</sup> Bovendien bepalen geografische condities in hoge mate de kosten en (dus) de aanwezigheid van goede infrastructuur en daarmee de mate van markttoegang: centra van economische voorspoed (van New York tot Shanghai) liggen niet in bergen of binnenland, wel aan bevaarbare rivieren en de kustlijn. Tenslotte maken instituties vaak het verschil tussen dag en nacht. Instituties zijn de regels van het economische spel. Het is een optelsom van informele en formele zaken, variërend van normen en waarden in het sociale verkeer tot wetgevende en controlerende instanties als parlement en justitie en afspraken over de onafhankelijkheid van de centrale bank. Het verschil tussen de economie van Noord en Zuid Korea wordt niet verklaard door geografie of markttoegang, maar door instituties. Hetzelfde gold voor voormalig Oost en West Duitsland. In veel arme landen gaat het niet zo goed met de institutionele kwaliteit. In het Afrikaanse land waar ik verbleef kost het gemiddeld een paar honderd dagen om alle vergunningen bij elkaar te krijgen die nodig zijn om een bedrijfje te beginnen. Bovendien zijn eigendomsrechten onzeker omdat menig ambtenaar en rechter corrupt is, met als gevolg dat je er niet zeker van bent of het stuk grond dat je hebt gekocht ondertussen ook niet aan iemand anders is verkocht. En als een partijfunctionaris zijn oog heeft laten vallen op jouw wijngaard ben je verzekerd van snelle onteigening met magere compensatie. Daarom zijn behalve smeergeld ook goede contacten met en vriendendiensten aan de heersende politieke elite essentieel. De tijd, onzekerheid en (dus) het geld dat hiermee gemoeid is vormen een belangrijke rem op investeringen, en daarmee op het creëren van banen die mensen in staat stellen zich een fatsoenlijk inkomen te verwerven.

Deze verschillende (dieperliggende) factoren beïnvloeden elkaar onderling, zoals geïllustreerd met de pijlen in Figuur 1. Daarom is het verhaal van economische groei lang en ingewikkeld, en

de puzzel incompleet. Een *golden bullet* is er niet, zoveel is wel duidelijk.<sup>16</sup> Het wegnemen van handelsbarrières door het Westen is door de bank genomen een goed beleidsadvies (hoewel er zowel winnaars als verliezers kunnen zijn), maar het is geen garantie voor welvaart, zeker niet als de institutionele kwaliteit en de geografische condities van een land beroerd zijn. Hetzelfde geldt voor een dogmatische ijver om corruptie uit te bannen, en tegelijkertijd handelsbarrières ongemoeid te laten. Toch is er nog wel iets meer over te zeggen. De afgelopen jaren is er in economenland een opvallende (hoewel zeker niet onbetwiste) consensus gegroeid dat van de dieperliggende factoren instituties gezien moeten worden als de eerste onder zijns gelijken.<sup>17</sup> Met goede instituties is er hoop ook al zit de rest tegen, en dat geldt andersom een stuk minder.

Voor een bloeiende economie zijn sommige instituties natuurlijk belangrijker dan andere. Welke dat precies zijn en waarom zijn essentiële vragen voor wie uit is op economische groei. Invloedrijke clubs als de Wereldbank en het IMF dachten tot voor kort dat ze het antwoord wisten, en zij hebben hun medicijn dan ook met een mix van goede bedoeling en arrogantie door de strot geduwd van menig arm land op zoek naar bijstand.<sup>18</sup> De kern van het recept was een reeks institutionele hervormingen (zogenoemde Structurele Aanpassing Programma's) gestoeld op een stevig geloof in de markt: behalve fiscale discipline van de overheid (niet meer uitgeven dan je binnen krijgt) werd ook afgedwongen dat arme landen ernst maakten met het afbouwen van subsidies, een vrije wisselkoers, liberalisatie van handel en binnenlandse markten, het privatiseren van staatsbedrijven en deregulering. Deze vorm van hulp pakte in de praktijk niet goed uit. Dit werd vooral pijnlijk duidelijk in de nasleep van de Aziëcrisis in 1997 waar IMF ingrijpen een typisch geval bleek van operatie-geslaagd-patiënt-overleden.<sup>19</sup>

De spelregels c.q. instituties van een land zijn ingewikkeld en laten zich niet gemakkelijk veranderen, zeker niet in korte tijd en van buitenaf. Bijvoorbeeld, het Nederlandse poldermodel met zijn typische gerichtheid op consensus is het resultaat van een lange, specifieke geschiedenis. Een economisch belangrijke exponent van deze cultuur is de Sociaal Economische Raad (SER) waar werkgevers en werknemers samenwerken en de overheid van advies dienen. De SER is opgericht na een lange periode van discussie over de rol die overheid en maatschappelijke organisaties moesten spelen in de sociale en economische orde in Nederland. Zoiets voer je niet in van de ene op de ander dag en al helemaal niet van buitenaf, bijvoorbeeld onder dwang van het IMF. Het vereiste vertrouwen tussen de verschillen partijen, in dit geval werkgevers en werknemers, groeit per definitie langzaam en van binnenuit. Het ineenstorten van de Russische economie na de val van de muur aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw illustreert hetzelfde punt. Het plotsklaps invoeren van een markteconomie in afwezigheid van een passend institutioneel raamwerk (spelregels en toezicht daarop) leidde in Rusland tot een heuse wild-west economie van jagen en stelen met de zogeheten oligarchen in de rol van cowboys zonder sherrif. Opvallend genoeg was Jeffrey Sachs, de man van de Millennium Doelen, een van de belangrijkste architecten van deze economische schoktherapie. Met alle verschillen die er zijn tussen Rusland en Afrika steunt Sachs' advies in beide gevallen op een groot vertrouwen in de goede wil van mensen om er het beste van te maken en een minstens even

groot optimisme in de mogelijkheden om economieën van buitenaf te ‘repareren’.<sup>20</sup> Vooral nog heeft hij daarmee een dramatisch *track record* opgebouwd – een extra reden voor gezond wantrouwen ten aanzien van de Millennium Doelen in Afrika.

Het kan ook anders, en het belangrijkste voorbeeld daarvan is China. De indrukwekkende opkomst van de Chinese economie is het resultaat van het invoeren van een markteconomie, maar dan geleidelijk en via zorgvuldig geplande en gestuurde institutionele hervormingen van binnenuit, waarmee de Chinese leiders zo’n 25 jaar geleden al zijn begonnen. Een ander voorbeeld: het blijkt dat landen waar Europese kolonisten zich ooit duurzaam vestigden (bijvoorbeeld Australië) het nog steeds economisch beter doen dan de landen waar zij dit niet deden en de kolonie vooral de rol had van wingewest (bijvoorbeeld Congo). Reden: met duurzame vestiging hadden de kolonisten belang bij het ontwikkelen van goede instituties zoals een deugdelijk wetgevingssysteem en goed openbaar bestuur; in geval van wingewest hadden de kolonisten juist belang bij gebrek aan goede instituties en een voorkeur voor verdeel-en-heers-politiek. Ontegenzeggelijk heeft dit tot op de dag van vandaag vergaande invloed op het economisch wel en wee van landen. Of de kolonisten zich ergens wel of niet vestigden had overigens waarschijnlijk veel te maken met hun vermogen om zich aan het lokale klimaat aan te passen, wat in sommige ziekerrijke gebieden slecht lukte getuige historische sterftcijfers.<sup>21</sup> Een vergelijkbare redenering is de volgende: geografische omstandigheden zijn bepalend voor het type gewas dat wordt verbouwd en de manier waarop. Dit heeft veel invloed op de aard van het landbezit en de inkomensverdeling, en de hieruit voortvloeiende belangen beïnvloeden vervolgens in sterke mate de aard van het institutionele raamwerk van een land. Zo worden Latijns Amerikaanse landen nog steeds vaak gekenmerkt door een relatief kleine en invloedrijke elite van (ex-)grootgrondbezitters c.q. plantage-eigenaren die hun gevestigde belangen verdedigt ten koste van een grote schare armen, hetgeen een duurzame economische ontwikkeling voor brede lagen van de bevolking in de weg staat.<sup>22</sup> Nederland kende daarentegen vanouds de noodzaak om als gemeenschap tegen het water te strijden (een dijk is zo sterk als de zwakste schakel), hetgeen zijn sporen heeft achtergelaten in de vroegtijdige ontwikkeling van gezonde (democratische) instituties via waterschappen. Dit heeft mede de basis gelegd voor de verbluffende economische bloei van de Nederlanden tijdens de gouden eeuw.<sup>23</sup> Samengevat, het economisch presteren van vandaag heeft zijn wortels in een ver verleden waarbij institutionele en geografische factoren elkaar dikwijls versterken. Elk land kent zijn specifieke condities en cultuur die instituties vormgeven en zo in belangrijke mate de economie bepalen.

Het economisch reilen en zeilen van een land is uiteindelijk de optelsom van individuele keuzes ten aanzien van de verkoop of de aanschaf van goederen en diensten, en dé plek waar deze keuzes tot uiting komen en samenkomen is de markt. Soms letterlijk, vaker figuurlijk. Markten zijn een essentieel vehikel voor het efficiënt aanwenden van productiefactoren als arbeid, kapitaal en technologie, tegen de juiste prijs op de juiste plek, en zo doende van groot belang voor het creëren van welvaart. Dankzij marktkrachten kan je in de binnenlanden van Afrika op enkele dagreizen van het dichtstbijzijnde provinciestadje nog steeds Coca-Cola krijgen bij een

tafeltje langs het zandpad. Maar markten zijn geen natuurverschijnselen: de mens kan ze maken en breken, niet in de laatste plaats door middel van duidelijke spelregels en toezicht op de naleving ervan. Zonder regels en scheidsrechter, oftewel zonder de juiste instituties, wordt het snel onaangenaam en zal uiteindelijk de sterkste speler de markt buitenspel zetten. De sterkste speler kan een corrupte Afrikaanse dictator zijn maar ook een groot westers bedrijf als Microsoft. Vandaar dat rijke landen allerlei mededingingsautoriteiten en toezichthouders op markten kennen. Goed functionerende markten bestaan bij de gratie van een goed institutioneel raamwerk. Dit institutionele raamwerk is een zekere afspiegeling van de machtsverhoudingen en cultuur in een samenleving, die op hun beurt weer het historische product zijn van een kluwen aan dieperliggende geografische en institutionele factoren.<sup>24</sup> Om die reden verschillen markteconomieën ook van elkaar: de economieën van de VS, Zweden en Rusland zijn allen op kapitalistische leest geschoeid met een centrale rol voor marktwerking, maar ze zijn tegelijk een wereld van verschil. Kortom, markten en dus economieën worden niet gemaakt in laboratoria maar in samenlevingen. Wil je een economie duurzaam veranderen, dan zul je ook een samenleving moeten veranderen.

### **Waarom kan hulp die armoede niet oplossen?**

Ontwikkelingshulp kan armoede niet structureel terugdringen omdat het samenlevingen niet diepgaand kan veranderen. Met hulp kan je mooie dingen kopen: behalve klinieken, medicijnen en weeshuizen, kun je er ook tractors, schoolboeken, kunstmest, wegen, en elektriciteitsmasten mee aanschaffen. Met technische assistentie en studiebeurzen kan je zelfs kennis kopen. Allemaal onmisbare ingrediënten voor economische groei en bloei, maar succes is pas verzekerd als er op goede grond wordt gezaaid.<sup>25</sup> En zoals gezegd wordt een vruchtbare bodem gevormd door een mix van geografie, markten en instituties. Voor alle drie geldt dat ze slechts in zeer beperkte mate te koop zijn. Geografische condities kun je enigszins beïnvloeden door het bouwen van dijken of het graven van een kanaal, maar Malawi krijg je er niet mee aan zee. En als NGO of minister van ontwikkelingssamenwerking kun je je in een arm land ook wel bemoeien met markten en instituties, maar ze duurzaam ten goede veranderen is onwaarschijnlijk. Bijvoorbeeld, mijn Afrikaanse ministerie was onder meer verantwoordelijk voor de distributie van elektriciteit, en dit was vrijwel exclusief gedelegeerd aan een staatsbedrijf dat vanouds nauwe banden heeft met het ministerie. De problemen in deze gemonopoliseerde elektriciteitsmarkt lieten zich voorspellen: hopeloze service, hoge prijzen, corruptie, te weinig investeringen, etc. Onder druk van IMF was reeds in 1997 bij wet geregeld dat er een toezichthouder zou komen die de monopolist moest helpen herinneren aan wat redelijk en billijk is. Ongetwijfeld een institutionele verbetering. Echter, met allerlei inventieve bureaucratische verdragingsstactieken had de lokale overheid, in nauw overleg met de monopolist, de daadwerkelijke invoering van deze toezichthoudende instantie nu al bijna 10 jaar weten te blokkeren, alle druk van donoren ten spijt. De belangen waren te groot, de macht van donoren te beperkt. Wat geldt voor dit ene geval geldt meer in het algemeen voor wetgevingssystemen,

eigendomsrechten, degelijke rechtspraak, vertrouwen tussen partijen en mensen, een transparante financiële sector, een stabiel geweldsmonopolie, en al die andere instituties die essentieel zijn voor het goed functioneren van markten en daarmee voor economische ontwikkeling: je verandert ze niet gemakkelijk en zeker niet in korte tijd en van buitenaf. De samenleving daar dat zijn zij, niet wij.

In zijn boek over het einde van de armoede verhaalt Jeffrey Sachs van zijn succesvolle poging, aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw, om aan de hyperinflatie in Bolivia een eind te maken.<sup>26</sup> Er is alle reden om daar trots op te zijn, maar het is ook een typisch voorbeeld van een relatief eenvoudige en technische operatie (stoppen met bankbiljetten drukken). Duurzame economische ontwikkeling vraagt echter om een complex aan maatregelen en veranderingen waar tijd en gevestigde belangen mee zijn gemoeid. Die kan je als buitenstaander nauwelijks beïnvloeden. Met al hun goede bedoelingen zijn westerse hulporganisaties buitenstaanders in de tropen, en bovendien zijn ze er in de regel maar kort. Zelden kom je een hulpproject tegen dat langer dan 4 jaar duurt. In het eerste jaar begrijp je er niets van, in het tweede jaar wordt duidelijk hoe ingewikkeld het allemaal wel niet is, en in het derde jaar moet het desondanks toch echt gebeuren omdat je in het vierde jaar het project gaat afronden en overdragen. Tijdens mijn tweede werkdag in de tropen zat ik plots bij 's lands opperschatkistbewaarder aan tafel waar ik werd gevraagd om een instant-advies over wat te doen met de benzineprijzen. Wist ik veel, ik was al blij dat ik de vraag begrepen had in een taal die ik nog nauwelijks beheerste. Later begreep ik de lokale benzinemarkt wel: er was onder andere sprake van kartelvorming, smokkel, en falende kwaliteitscontroles. Dan weet je meteen ook dat je daar als ingevlogen adviseur niets aan kan doen, gezien de belangen die ermee gemoeid zijn. Zelfs Jeffrey Sachs moet aan het eind van zijn uitgebreide exposé over het einde van de hyperinflatie in Bolivia toegeven dat het land tot op de dag van vandaag arm en verdeeld is wegens 'intrinsieke problemen' zoals gebrek aan goed leiderschap, sociale ongelijkheid, en allerlei moeizame regionale politieke relaties.<sup>27</sup>

Bewijsmateriaal voor de conclusie dat je met geld van buitenaf een economie niet structureel uit het slop krijgt is ook dichterbij huis te vinden, en wel in de Europese Unie (EU). De EU geeft flink wat geld uit (jaarlijks zo'n 30 miljard euro) aan het stimuleren van economische groei in armere EU-lidstaten, opdat ze een economische inhaalslag kunnen maken en de welvaartsverschillen binnen de EU afnemen (convergentie). Het geld hiervoor komt uit de zogeheten structuurfondsen, waaronder het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling dat speciaal is gericht op arme regio's. Een zuivere vorm van ontwikkelingshulp binnen de EU dus. Deze fondsen zijn onder meer verantwoordelijk voor de talloze nieuwe (snel)wegen in relatief arme Europese regio's die stevast voorzien zijn van borden "met dank aan de EU". Wie wel eens aan de randen van Europa komt zal het zijn opgevallen dat het op die wegen niet zo vaak druk is. Empirisch wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van structuurfondsen bevestigt deze observatie: hoewel ze gemiddeld genomen weliswaar enig effect sorteren zijn ze niet erg effectief, en het meeste nog in die landen en regio's die beschikken over een goede institutionele

infrastructuur.<sup>28</sup> Het hoeft geen betoog dat de kwaliteit van instituties in op dit punt relatief zwakke broeders binnen de EU, zoals Bulgarije of Roemenië, aanzienlijk hoger ligt dan in het gemiddelde Afrikaanse land. Bovendien, de relatief snelle economische ontwikkeling van landen als Portugal, Spanje en Ierland sinds hun toetreding tot de EU is beter te verklaren uit hun voordeel van vrije toegang tot de EU-markt dan uit het krijgen van geld voor allerlei mooie projecten.

Pleitbezorgers van ontwikkelingshulp schermen nogal eens met het succes van de Amerikaanse Marshallhulp die West-Europa er na WOII economisch weer bovenop zou hebben geholpen. Er is echter veel af te dingen op deze claim. Economische historici schrijven dit *wirtschaftswunder* namelijk vooral toe aan een gunstige combinatie van loonmatiging en groei van de handel, wat mogelijk werd gemaakt door een sociaal pact van werkgevers, werknemers en politici (instituties!) die elk in de realisatie van hun belangen werden geholpen door een groeiende economie. Het economische vliegwiel heeft in West-Europa in de jaren na WOII een flinke zet gekregen van de politieke stabiliteit en de vergrote markttoegang die meekwamen met de transatlantische samenwerking.<sup>29</sup> De betekenis van de Marshallhulp lag voornamelijk in zijn rol als smeermiddel om die samenwerking tot stand te brengen. En wat het resterende kleine beetje directe impact van de hulp betreft, dit was zaaien in vruchtbare grond. De oorlog had West-Europa weliswaar zijn fysieke kapitaal ontnomen – bruggen waren kapotgeschoten, banken geplunderd – maar voor het overige was alles er nog steeds: hoogopgeleide beroepsbevolking, gunstige geografie en prima instituties. Een dergelijk verhaal is ook te vertellen over het recente economische succes van Ierland: toetreding tot de EU verschafte Ierland meer politieke zekerheid en bovenal een betere markttoegang (richting het vasteland van Europa en de VS) waardoor buitenlandse investeerders over de brug kwamen. Zij werden daarbij ook nog eens geholpen door een relatief hoog opgeleide Engelssprekende bevolking en relatief lage lonen. De al eerder genoemde structuurfondsen van de EU waren ook hier smeermiddel voor samenwerking, en dit aspect is veel belangrijker geweest dan de directe impact van die fondsen. Deze twee soortgelijke Europese succesverhalen zijn daarmee onvergelijkbaar met de toestand in de arme landen van nu. De laatsten worden vaak gekenmerkt door een spectaculair gebrek aan vrijwel alles, van een geschoolde beroepsbevolking tot fatsoenlijke instituties. Belangrijker nog: ontwikkelingshulp fungeert niet als smeermiddel om arme landen te verleiden tot meer samenwerking en een handelspact. Integendeel: arme landen worden systematisch van (politieke) samenwerking en betere markttoegang uitgesloten en hulp fungeert als doekje voor het bloeden dat hieruit voort vloeit. Een onmogelijk recept voor ontwikkeling.

Voor wie desondanks nog steeds droomt van een Marshall-effect in de tropen is er een *wake-up call* beschikbaar in de vorm van een natuurlijk experiment waarbij overheden van straatarme landen een flinke zak met duiten kregen die ze naar eigen inzicht mochten besteden. Het betreft hier inkomsten verkregen in ruil voor grondstoffen, voornamelijk olie. Zo heeft Nigeria tussen 1970 en 2000 ongeveer 350 miljard(!) dollar aan olieopbrengsten geïncasseerd. Zoveel hulp

krijgt zelfs Bono in de verste verte niet los bij de G8. Wat Nigeria met dit geld heeft gedaan is niet helemaal duidelijk, wel is bekend dat het percentage van de bevolking dat in absolute armoede leeft in dezelfde periode is gestegen van 36% naar 70%.<sup>30</sup> En Nigeria staat hierin niet alleen: landen als Angola, Sudan, Sierra Leone, Liberia and Congo zijn allen gezegend met paradijselijke hoeveelheden grondstoffen – niet alleen olie maar ook goud, koper, titanium, diamanten, rubber en nog meer. Maar ondanks het decennialang aftappen van deze rijkdom bevinden al deze landen zich nog steeds in de onderste regionen van de Human Development Index (een samengestelde index van levensverwachting, inkomen en scholing). De clou van deze ‘paradox van de overvloed’: alleen als een land over sterke instituties beschikt kan het voorkómen dat de overvloed aan natuurlijke rijkdom verwordt tot afhankelijkheid van diezelfde natuurlijke rijkdom (een economie gebaseerd op alleen olie), met alle negatieve economische consequenties van dien. Vooralsnog zijn de Noren zo ongeveer de enigen die erin geslaagd zijn verstandig om te gaan met olie- en gasdollars, hetgeen Noorwegen tot een van de weinige geschikte kandidaten maakt voor ontwikkelingshulp. Alleen jammer dat het al het rijkste land ter wereld is.

De mensen die vandaag de dag gebukt gaan onder absolute en structurele armoede danken dit grotendeels aan het wanbeleid van hun eigen koningen, presidenten en generaals.<sup>31</sup> Tegen de hieruit voortvloeiende institutionele degeneratie valt met ontwikkelingshulp niet op te boksen. Tegelijk heeft ook het Westen op dit punt zijn sporen verdiend. Allereerst was er de koloniale bijdrage aan een rammelend en verwrongen institutioneel raamwerk in de tropen, in combinatie met een verbijsterend gebrek aan investeringen. Vervolgens werd in het post-koloniale tijdperk de helpende hand van het Westen nogal eens verbonden met ordinaire machtspolitiek. Zo is ten tijde van de koude oorlog ontwikkelingshulp vaak ingezet als een geopolitiek instrument, bedoeld om invloed te kopen in de strijd tegen het communistische kwaad. Eén van de meest bizarre voorbeelden is Angola, dat na zijn onafhankelijkheid in 1974 ten onder is gegaan in een bijna 30 jaar durende burgeroorlog doordat lokale partijen gebruikt werden als pionnen in een schaakspel tussen de VS, Zaïre en Zuid-Afrika enerzijds en de USSR en Cuba anderzijds. Vanuit alle uithoeken der aarde zijn voorbeelden aan te dragen van ontwikkelingshulp die er tegen deze achtergrond op gericht was om tirannen te helpen zichzelf te helpen; een ideaal recept voor het structureel verdiepen van armoede. Het communisme is ondertussen dood en begraven, maar de praktijk om officiële ontwikkelingshulp in te zetten voor geopolitieke doeleinden is nog steeds springlevend. De laatste trend in de verstrengeling van hulp en macht is de opkomst van het zogenoemde 3D-model. Dit is een afkorting van *Defence, Development, Diplomacy*, een beleidsconcept waarbij het leger op ‘opbouwmissie’ wordt gestuurd en ‘Den Haag’ zich op politiek niveau bemoeit met de regering ter plaatse. Een voorbeeld is de aanwezigheid van het Nederlandse leger in de Afghaanse provincie Uruzgan, waar met geweld de weg vrij gemaakt wordt voor ontwikkelingshulp. Dit wordt gelegitimeerd door te stellen dat het gebeurt op uitnodiging van de legitieme regering, en dat de tegenpartij uit terroristen bestaat. Wie het verschil met de koude oorlog ziet mag het zeggen. Hoe dit ook zij, het betekent volgens mij in de



praktijk dat je kiest voor de ene roverhoofdman en tegen de andere om vervolgens alleen die eerste, bewapend met schietgeweren, te helpen. Vooralsnog heeft het in elk geval niet geholpen om de economie van Irak en Afghanistan uit het slop te trekken, en wie garandeert dat we daar dit keer geen 30 jaar op moeten wachten, zoals bij Angola? De tegenwerping dat we die arme mensen toch niet aan hun lot over kunnen laten gaat uit van de veronderstelling dat wij als buitenstaanders binnen enkele jaren het verschil kunnen maken in een ver en vreemd land. Dat kunnen we niet, daarvoor zijn de gevestigde belangen in een door eeuwenoude (tribale) conflicten ontworpen samenleving te ingewikkeld en te groot, en instituties te taai.<sup>32</sup>

Alles bij elkaar optellend kom ik weer uit op het strand van dat eiland. Voor een goede verbinding tussen eiland en de economie van het vasteland is behalve de pier op zijn minst ook de veerboot van belang. De veerboot wordt echter regelmatig uit de vaart genomen, vooral dankzij gebrekkig management van de rederij en een zwakke eilandpolitiek (falende instituties). Tel daarbij op de hoge dieselprijzen (economische krachten) en het dichtslibben van de baai (geografische belemmeringen) en het wordt duidelijk dat ook een twee keer zo lange pier – verdubbeling van hulp – geen garantie is voor de oversteek richting welvaart. Ontwikkelingshulp bouwt aanlegsteigers die onvermijdelijk te kort zijn, want de dieperliggende oorzaken van armoede vallen buiten het bereik van ontwikkelingssamenwerking. Dit is de kern van het probleem, en daarom mislukt ontwikkelingshulp op grote schaal.

### **Overige praktische bezwaren**

Behalve deze principiële beperking van ontwikkelingshulp staan tussen droom en werkelijkheid ook praktische problemen in de weg. Opvallend genoeg beperkt het debat over zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking zich vaak tot deze praktische bezwaren. Tegenstanders van ontwikkelingshulp openen graag de discussie met behulp van absurde praktijksituaties, zoals het geval van drie donoren die hetzelfde ziekenhuis wilden bouwen en na twee jaar overleg overeenkwamen om elk een verdieping te bouwen volgens hun eigen regels en procedures.<sup>33</sup> Voorstanders van hulp hanteren in reactie hierop vaak de techniek van de omhelzing: je stemt in met de kritiek, je prijst vervolgens jezelf ('wij zijn een lerende organisatie') en je zegt er meteen bij dat de kritiek ondertussen is achterhaald en dat het beleid inmiddels gewijzigd is.<sup>34</sup> Zo blijft het debat oppervlakkig en enigszins overloos omdat het gaat over zaken die zich in principe lenen voor verbetering. De hierboven beschreven fundamentele oorzaak van de ineffectiviteit van ontwikkelingshulp zou naar mijn idee de kern van het debat moeten zijn. Toch schets ik hieronder kort nog de belangrijkste van de praktische problemen uit de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Ik probeer daarbij duidelijk te maken waarom het, hoewel in principe niet onmogelijk, erg ingewikkeld is om de praktijk te verbeteren. De praktische bezwaren die ik noem zijn grotendeels niet origineel maar wel actueel, wat onderstreept dat de kritiek kennelijk lang niet altijd achterhaald is door gewijzigd beleid.

De gemeenschappelijke oorzaak van veel praktische bezwaren is het bureaucratische karakter van ontwikkelingshulp, met alle rariteiten van dien. Een eerste belangrijke hindernis is dat hulp versnipperd en slecht gecoördineerd is. Er is een lange traditie dat elke donor z'n eigen projecten heeft waarop het z'n vlag wil plaatsen. Dat leidt soms tot bizarre taferelen, zoals in het geval van die drie donoren die hetzelfde ziekenhuis wilden bouwen. Vaker nog leidt het tot een iets subtielere maar even ineffectieve aanpak, namelijk in al die gevallen waarin maar een deel van de noodzakelijke investeringen wordt gedaan. Bijvoorbeeld, een donor financiert óf een elektriciteitslijn óf een weg naar een districtshoofdstad, terwijl je voor een florerende lokale economie allebei nodig hebt, plus andere zaken zoals een bank en telecom infrastructuur.<sup>35</sup> Het onderliggende probleem is natuurlijk het grote aantal partijen dat bij officiële ontwikkelingshulp betrokken is, wat zich vertaalt in bureaucratie en doorschuiven van verantwoordelijkheden. Dat speelt aan de zijde van de ontvanger, maar niet minder aan de zijde van de donor. De bureaucratie rond projecten van westerse organisaties waar ik in Afrika zicht op had, bleek enorm. Vooral Wereldbank en VN zijn op dit punt vreselijk, en geen haar beter dan de overheid van menig ontwikkelingsland. Elke vorm van hulp of samenwerking wordt geïmplementeerd c.q. begeleid door een diplomaat of technisch expert, die rechtstreeks of via tussenschijven verantwoording schuldig is aan zijn ambassadeur, die van doen heeft met zijn ministerie van buitenlandse zaken, die weer een (vaak stroeve) verhouding heeft met het ministerie van ontwikkelingssamenwerking, en die elk weer meewaaient met de politieke wind in het betreffende westerse land. Zo werd op mijn Afrikaanse ministerie een belangrijk hulpprogramma plotsklaps aangepast omdat er in een Europese hoofdstad een nieuw kabinet was aangetreden. Zoveel mensen zoveel belangen en zoveel missies naar het arme land met evenzoveel rapporten, verkenningen, strategische documenten, tussenevaluaties, eindevaluaties en wat niet al. Enkele jaren geleden ontving Tanzania 1000 missies van donor officials, en schreef het 2400 rapporten voor zijn donoren. Vietnam ontvangt elke dag gemiddeld drie buitenlandse missies.<sup>36</sup> En al die visites eisen telkens weer tijd op van lokale ambtenaren en politici. De oplossing is natuurlijk harmonisatie en coördinatie van hulp, maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.<sup>37</sup> Als ontwikkelingswerker zag ik dagelijks om mij heen een chronisch gebrek aan harmonisatie en coördinatie tussen donoren. Veteranen in het vak verzekerden mij dat dit in de meeste andere arme landen erger is. Dat stelt niet gerust.

Het ironische is dat donoren hun effectiviteit dikwijls verder ondermijnen door de gretigheid waarmee ze ontwikkelingsgeld uit willen geven. Het voornaamste probleem van 'mijn' project op het Afrikaanse ministerie was dat het geld niet op tijd werd opgemaakt. De verantwoordelijke ambassade was er alles aan gelegen om te voorkomen dat een deel van de gereserveerde fondsen weer terug zou gaan naar Europa – budgetomvang is immers sterk positief gecorreleerd met status en de pikorde in het thuisland. Van Wereldbank medewerkers begreep ik dat ze om dezelfde reden niet te lang op een Afrikaans filiaal willen werken, omdat dit slecht is voor hun carrière. Promotiekansen binnen 'de Bank' hangen sterk af van de hoeveelheid geld die je hebt kunnen 'wegzetten'. Het is daarom beter om snel naar landen als China of Brazilië overgeplaatst te worden, omdat de budgetten voor die landen groter zijn en/of sneller uitgegeven kunnen

worden dankzij een beter functionerend publiek bestuur.<sup>38</sup> Dit leidt natuurlijk tot clichématige verspilling van fondsen aan nutteloze consultancy rapporten, workshops, seminars en trainingen. Nergens worden meer workshops en seminars gehouden dan in de hoofdstad van een arm land. Overigens verklaart dit denk ik het relatief grote aantal hotels dat je in een Afrikaanse hoofdstad aantreft – zoveel toeristen komen daar immers niet, maar dit terzijde.

De wens tot spenderen is natuurlijk ook geen krachtige aansporing voor de ambtenarij in het arme land om hun beste beentje voor te zetten. Immers, als een donor vanwege een of andere vorm van *bad governance* de kraan dichtdraait is meestal een ander land bereid het gat op te vullen, en bovendien leert de ervaring dat bij goede resultaten hulp doorgaans wordt afgebouwd. Doormodderen wordt in de praktijk dus vaak beloond en zelden gestraft. Sterker nog, het komt ook voor dat hulporganisaties actief de opbouw van lokale kennis en competenties aantasten of negeren uit eigenbelang. Immers, als lokale overheden de zaken goed aanpakken is er voor de hulporganisaties geen werk meer. Bijvoorbeeld, verschillende internationale hulporganisaties, met de VN voorop, hebben in 2007 de Mozambikaanse overheid sterk onder druk gezet om een internationale oproep tot hulp te doen uitgaan naar aanleiding van de jaarlijkse overstroming van de Zambezi rivier. Zonder die oproep konden de desbetreffende hulporganisaties niet uitrukken. Met het oog op fondsenwerving zaten deze organisaties na zes jaar zonder serieuze ramp dringend verlegen om actie. En dat terwijl de Mozambikaanse overheid juist voor het eerst goed voorbereid bleek te zijn en de situatie prima zelf het hoofd kon bieden. Hulpverslaving wordt dus bizar genoeg ook door hulporganisaties zelf in stand gehouden. Een bijkomend probleem, met mogelijk vergaande consequenties, is dat sommige landen zo afhankelijk zijn van hulp voor het financieren van hun rijksbegroting dat de betreffende regering primair verantwoording schuldig is aan buitenlandse donoren in plaats van aan de eigen kiezers. Menig Afrikaanse president komt daarom haast vaker in een Europese hoofdstad dan in een provinciehoofdstad van zijn eigen land. Dat is niet zo goed voor de democratische ontwikkeling van het arme land, nota bene een stokpaardje van diezelfde donoren.

Het corrumperende effect van geld rondstrooien in een arm land beperkt zich overigens niet tot de binnenkamers van de overheid. Overal waar westerse ontwikkelingswerkers ten tonele verschijnen, speelt dit in meer of mindere mate. Iedereen in een arm land kan zien dat de meeste officiële ontwikkelingswerkers op grote voet leven. Zelfs de 25-jarige, net afgestudeerde, snotapen onder hen beschikken over een grote jeep en een huis met zwembad en personeel. De mooiste *four wheel drives* in de straten van de Mozambikaanse hoofdstad Maputo behoren volgens een plakkaat op de portieren toe aan een NGO met de naam 'The Hunger Project'. Het is maar goed dat niet elke bedelaar bij de stoplichten kan lezen. Hoewel, zij kunnen dan nog altijd zien dat een Amerikaanse diplomaat er rondrijdt in een opzichtige knalgele Hummer. Maar ook de ontwikkelingswerker die niet meedoet aan deze belachelijke levensstijl ontkomt niet aan een zekere afstand tot de lokale bevolking, al is het alleen maar vanwege de veiligheidsrisico's. Dit

speelt vooral in steden, waar het om die reden eenvoudigweg ondenkbaar is om net zo te leven als de autochtone burens. Het grote welvaartsverschil tussen westerlingen en zuiderlingen draagt onder laatstgenoemden onvermijdelijk bij tot improductief en opportunistisch gedrag ('die lui hebben toch geld zat'), en geef ze eens ongelijk. De eilandjeugd kreeg met de opening van de pier geen schoolvoorbeeld in calvinistisch arbeidsethos. Integendeel, van achter de heg bij het hotel zagen zij dat contacten met een ambassadeur de beste garantie waren voor een traktatie onder de zon.

In aanvulling op deze ingewikkelde sociale dynamiek zijn er nog verschillen in cultuur. Meermalen bleek dat mijn broodheren van de westerse ambassade en mijn Afrikaanse collega's na afloop van een gezamenlijke vergadering volstrekt verschillend terugblikten op de gang van zaken. Aan beide zijden was men zich niet bewust van het bestaan van die divergerende visies, want het werd slechts uitgesproken in de eigen binnenkamer en bleek meestal een product van onbegrip voor de situatie en cultuur van de ander. Ook op dat eiland met zijn pier bleek dat de traditionele leider en de ambassadeur elkaar niet konden verstaan. Veel buitenlandse experts zijn beperkt in staat of bereid om taal- en cultuurbarrières te nemen en het spel van de diverse en soms tegengestelde belangen handig te spelen. En dat is begrijpelijk, want de meesten van hen wisselen elke paar jaar van land en kunnen dan weer van vooraf aan beginnen. Maar ineffectief is het ondertussen natuurlijk wel. Als je niet weet hoe de hazen lopen beland je zo maar in het verkeerde weiland met je deskundige advies. Nog steeds introduceren ontwikkelingswerkers in de tropen allerlei westerse concepten en technologieën waar de lokale bevolking niet mee uit de voeten kan, of op een andere manier dan bedoeld. In New York is bedacht dat het goed is om aan arme mensen malarianetten uit te delen voor boven hun bed, maar veel arme kustbewoners gebruiken ze als visnet.

De effectiviteit van kennisoverdracht en advies door westerse experts (technisch assistentie) wordt verder belemmerd doordat *capacity building* vaak botst met bestaande prikkels en beloningen voor lokale werknemers, zeker in overheidsbureaucratieën. De westerse deskundige is erop uit om zijn arme collega te leren hoe hij moet vissen, opdat hij zelf kan vissen nadat de expert zijn koffers heeft gepakt. Maar waarom zou de arme mens zelf gaan vissen? Daarmee zit je zo maar in iemand anders' vaarwater – een serieus risico in een patronage systeem waarin connecties en loyaliteit voorrang hebben boven kwaliteit en inzet. Bovendien, voordat de expert op het toneel verscheen kreeg de arme mens zijn vis ook en dat zal niet anders zijn na zijn vertrek want een betrekking verlies je niet zomaar in de tropen (tenzij de oppositie aan de macht komt). Onder mijn directe collega's waren er die erg gemotiveerd en hard werkten, zeker in de hogere echelons, maar er was ook een aantal met wie je beter bier kon drinken. Dat laatste heb ik dan ook niet nagelaten en ik weet nu een stuk meer over voetbal. *Capacity building* in arme landen is bijna altijd gericht op mensen met een betrekking, leergierigheid is vooral te vinden bij mensen zonder fatsoenlijke baan. De voornaamste begunstigden van technische assistentie zijn daarmee de experts zelf: een avontuurlijke baan in een exotisch land, niet zelden tegen een vorstelijk salaris. Had ik niet al gezegd dat ik in Afrika een goede tijd heb gehad?

## Waarom nog steeds zoveel geloof in ontwikkelingssamenwerking?

Ondanks dit alles blijft het draagvlak voor ontwikkelingshulp onverminderd groot. Daarvoor kan ik drie redenen bedenken. Allereerst omdat we weigeren ons neer te leggen bij de hemeltergende armoede. Oprechte compassie of een vaag schuldgevoel maakt dat we ineffectieve hulp verkiezen boven niets doen. In de tweede plaats vanwege de overtuiging dat we met een aantal gerichte ingrepen van buitenaf mensen uit hun ‘armoedeval’ kunnen halen, waarna ze op eigen kracht hun klim op de welvaarts ladder kunnen vervolgen. Dit is, in een of andere vorm, de visie van ontwikkelingswerkers, met Jeffrey Sachs en de VN Millennium Doelen beweging voorop.<sup>39</sup> Als derde reden zie ik een relatief groot vertrouwen in bureaucratie in combinatie met een relatief gering vertrouwen in markten en andere economische principes. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat dit economische kleingeloof behalve in seculier-linkse gremia ook relatief sterk is in christelijke kring.

De eerste reden trof ik onlangs mooi samengevat aan in het christelijke magazine CV-Koers. “De armoedeproblematiek is buitengewoon complex en volgt niet een simpele causaliteit. De toekomst is in grote mate onvoorspelbaar. (...) Waarom bestaat er dan toch behoefte aan een nieuw Groot Plan dat eindelijk kan afrekenen met de armoede in de wereld? We willen resultaten zien en hebben behoefte aan een handelingsperspectief, omdat we niet kunnen tolereren dat één miljard mensen in extreme armoede leeft terwijl wij er warmpjes bijzetten.”<sup>40</sup> Ontwikkelingsorganisaties spelen goed op dit gevoel in met een soort sociaal welvaartsevangelie: hun oproep tot donaties gaat gepaard met de belofte van toekomstige materiële voorspoed, maar dan niet voor jezelf maar voor de armen in een ver en warm land. Ik behoor wat dit betreft inmiddels tot de ongelovigen. Angst voor grootschalige apathie lijkt me overigens ongegrond: de rijke burger, zeker ook de Nederlandse, is en blijft vrijgevig zodat ook de meeste ontwikkelingsorganisaties voorlopig niet voor faillissement hoeven te vrezen.<sup>41</sup>

Wat de tweede reden betreft, deze staat of valt met een of andere variant van de armoedevaltheorie. De kern van deze theorie gaat als volgt: arme mensen houden aan het eind van de dag niets over, zodat ze niet kunnen sparen voor kunstmest, een irrigatiesysteem, onderwijs voor de kinderen, of andere investeringen die zich in de toekomst terugbetalen in de vorm van hoger inkomen. Daardoor blijft men gedwongen te leven van dag tot dag, en houdt dus niets over om te sparen voor nuttige investeringen, en zo is de vicieuze cirkel rond. De kracht van deze theorie is gelegen in z’n eenvoud gecombineerd met de belofte van zinvolle interventie: geef de arme mens een zak kunstmest, een irrigatiepomp of gratis onderwijs voor z’n kinderen en de familie kan zichzelf vervolgens aan de armoede ontworstelen. Elke samenleving kent mensen aan de ‘onderkant’ die vast zitten in een of andere armoedeval, en deze groep is uiteraard groot in arme landen. Maar grootschalige bureaucratische interventies van buitenaf en bovenaf, zoals bepleit door Sachs cum suis, zijn niet de manier om hier iets aan te doen en wel precies omdat de arme boer en zijn kinderen niet in een laboratorium maar in een samenleving wonen. Een zak kunstmest helpt weinig als er niet op goede grond wordt gezaaid, en zoals gezegd zijn de kwaliteiten van de akker – bodemgesteldheid (geografie), ligging ten opzicht van de weg en de

stad (markttoegang), of en hoe de eigendomsrechten geregeld zijn (instituties) – nu eenmaal grotendeels een gegeven voor hulporganisaties. Idem dito met onderwijs voor de kinderen: wat voor zin heeft het om naar school te gaan als er daarna geen werk is dankzij economisch wanbeleid van de dictator of een burgeroorlog?<sup>42</sup> Kleinschalige interventies zijn hier meer op zijn plaats, bijvoorbeeld in de vorm van microfinanciering. Hiermee worden prachtige resultaten geboekt op individueel niveau, omdat op microniveau instituties relatief transparant en flexibel zijn en daarmee economische principes niet in de weg staan. Sterker nog, microfinanciering is in feite geen hulp maar een al langer bekend economisch verschijnsel, namelijk dat van een lening die met rente wordt terugbetaald. Hoe dan ook, van dit microniveau is het nog een hele stap naar het uit het moeras trekken van een land. Over de bakermat van microfinanciering, Bangladesh, weet Wikipedia – onze collectieve postmoderne encyclopedie – te melden: “*Obstacles to growth include frequent cyclones and floods, inefficient state-owned enterprises, mismanaged port facilities, a growth in the labour force that has outpaced jobs, inefficient use of energy resources (such as natural gas), insufficient power supplies, slow implementation of economic reforms, political infighting and corruption.*” Ziedaar hetzelfde argument nogmaals.

Tenslotte de derde reden. Wie een rondgang maakt langs christelijke studies over ontwikkelingssamenwerking ontmoet veel scepsis ten aanzien van economie en marktwerking.<sup>43</sup> Een in dit opzicht typerend citaat: “De gedachte dat armoede alleen door (internationale) marktwerking bestreden kan worden – een gedachte die met Azië als voorbeeld haar duizenden versloeg – is op haar retour. Aan de onderkant van de (wereld-)samenleving is wel degelijk gerichte actie nodig (...).”<sup>44</sup> Gerichte actie is hier synoniem met bureaucratische interventie. Met alle verscheidenheid in toonsoort en nuance waarmee deze opvatting wordt uitgedragen, lijkt zij zich te kenmerken door eenzelfde kijk op economie, namelijk dat ontwikkeling en onderontwikkeling twee kanten van dezelfde medaille zijn en dat beide een min of meer onvermijdelijke uitkomst zijn van het kapitalistische proces. Armoede in de tropen zou de keerzijde zijn van rijkdom in het Westen met als gevolg een *Global Rift* die de wereld verdeelt.<sup>45</sup> Dit vertaalt zich in een kritische houding ten aanzien van ‘de markt’, met het ooit door Wereldbank en IMF bezongen neo-liberalisme als ultieme kop van jut. Marktwerking wordt hier echter snel verward met neoliberale ontsporingen, of in reformatorisch wijsgerig jargon: structuur en richting worden niet onderscheiden. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat dit te maken heeft met het feit dat veel van de huidige voormannen van ontwikkelingsorganisaties en verwante intelligentsia zijn opgeleid in een van de sociale wetenschappen gedurende de periode dat daar een linkse wind woei, met veel aandacht voor allerlei afhankelijkheidstheorieën.<sup>46</sup> Het heeft in elk geval zeker ook te maken met het denken van econoom en filosoof Bob Goudzwaard, wiens geest expliciet rondwaart in vrijwel elk christelijk proza op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Een leidende gedachte in zijn denken is dat met het slechten van de barrières van kerk en hemel en van noodlot en voorzienigheid door het verlichtingsdenken, de homo economicus vrij spel heeft gekregen om zijn eigen belang na te streven via het vrije marktmechanisme. Als gevolg hiervan is economische groei volgens Goudzwaard getransformeerd van middel tot doel waaraan alles opgeofferd moet worden om het

licht aan het einde van de tunnel te bereiken. Toen ik als eerstejaars student Goudzwaard's klassieker *Kapitalisme en Vooruitgang* in handen kreeg heb ik het in één ruk uitgelezen, en als christelijk econoom kom ik nog steeds een heel eind mee in zijn denken. Bovendien, als ik moet kiezen heb ik per saldo meer sympathie voor politiek-economisch links dan rechts. Toch ben ik me steeds meer gaan realiseren dat in het denken van Goudzwaard (en bekende anders-globalisten als Noreena Hertz) de markt te weinig waardering krijgt, en dit besef is sterk aangewakkerd tijdens mijn verblijf in Afrika.

Veel ontwikkelingswerkers en –denkers parkeren de markt naar mijn mening te gemakkelijk in een zijstraat om vervolgens over te stappen op een omvangrijke bureaucratie om de wereld te verbeteren. Het overheersende beeld lijkt dat van de globale economie als straaljager zonder piloot. Weinig woorden worden gewijd aan het feit dat gedurende de afgelopen 20 jaar, vooral in Zuidoost Azië, absolute armoede geschiedenis is geworden voor 400 miljoen (!) mensen – niet dankzij hulp maar dankzij investeringen door buitenlandse bedrijven, dankzij internationale handel, dankzij opbloeiend lokaal MKB.<sup>47</sup> Kortom dankzij economie en marktwerking. Van zoveel effectiviteit kan ontwikkelingshulp alleen maar dromen. Een mooi voorbeeld van de kracht van marktwerking vind ik de snelle opkomst van mobiele telefonie in Afrika, het economisch ogenschijnlijk verloren continent. Hoewel Nokia de alomtegenwoordigheid van Coca-Cola nog niet heeft geëvenaard, zijn mobieltjes er niet meer weg te denken uit het straatbeeld en het leven van mensen, zelfs ver van de gebaande paden.<sup>48</sup> Ze stellen mensen niet alleen in staat beter contact te houden met familie, maar zijn ook van vitaal belang voor contact met klanten in een informele economie. Inmiddels is ook een begin gemaakt met het versturen en sparen van geld via mobieltjes, een potentieel krachtige impuls voor de lokale economie in al die (rurale) gebieden waar nu geen bankfaciliteiten zijn. In schril contrast met overheids- of hulpbureaucratie wordt er door de telecomsector fors en duurzaam geïnvesteerd in infrastructuur en goed ingespeeld op de wensen van mensen. De ultieme uiting van het laatste zijn de op elke straathoek verkrijgbare pre-paid kraskaarten van 50 cent voor degenen met een kleine beurs (vrijwel iedereen). Ondertussen behoren de telecom firma's in Afrikaanse landen tot de grootste werkgevers én tot de grootste sponsors van welzijnsinstellingen, sociale activiteiten en cultuuruitingen: maatschappelijk verantwoord ondernemen op z'n best. Natuurlijk, met mobiele telefonie alleen gaan we het armoedevraagstuk niet oplossen, maar de private sector verdient naar mijn smaak een stuk meer waardering dan ze doorgaans krijgt in het wereldje van de NGOs.<sup>49</sup>

Marktwerking is niet heilig, en neo-liberalisme bijgeloof. Verstandige economen hebben dat altijd beweerd, en zelfs het IMF lijkt zich op dit punt te bekeren. De huidige hypotheekcrisis heeft nog eens pijnlijk duidelijk gemaakt dat strenge regels en adequaat toezicht op financiële markten geen overbodige luxe zijn. Bij gebrek daaraan kunnen bepaalde markten gemakkelijk ontsporen met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de economie als geheel. Vooral de Amerikaanse overheid betaalt nu een hoge prijs voor de struisvogelpolitiek om financiële markten teveel ruimte te geven. Andersom zijn nut en noodzaak van bureaucratische interventies

in de economie geen natuurgegeven, want onderhevig aan allerlei beperkingen en uitwassen. Overheden blijken goed in staat om markten te laten stikken en zo hun onderdanen met onnodige narigheid op te zadelen; dat veroorzaakt vaak klein leed (zie de huizenmarkt in Amsterdam) en soms grote ellende (zie Noord Korea). Dit alles is logisch, want zowel markten als bureaucratieën zijn mensenwerk, en dus feilbaar aangezien mensen hun beperkingen hebben en vatbaar zijn voor minder nobele motieven. Goed economisch beleid is daarom een kwestie van het juiste midden vinden tussen marktfalen en overheidsfalen. De overheid uitschakelen met ongebreidelde marktwerking op alle terreinen van het leven is kortzichtig. De economie uitschakelen met ongebreidelde overheids- of hulpbureaucratie is echter even kortzichtig.

### **Exit ontwikkelingshulp, dus?**

Ontwikkelingshulp wordt ten onrechte het vermogen toegedicht dat het armoede structureel kan terugdringen. Armoedebestrijding is het terrein van de economie, het terugdringen van de hemeltergende armoede is geen kwestie van liefdadigheid maar van rechtvaardig economisch handelen. Voor liefdadigheid bestaat een prachtige oudtestamentische richtlijn: “Wanneer je de graanoogst binnenhaalt, oogst dan niet tot aan de rand van de akker en raap wat blijft liggen niet bijeen. En wanneer je bij de wijnoogst druiven plukt, loop dan niet alles nog eens na en raap niet bijeen wat op de grond is gevallen, maar laat het liggen voor de armen en de vreemdelingen.”<sup>50</sup> Maar let wel: uitgangspunt is hier economisch handelen (graan binnenhalen, druiven plukken), armen helpen gaat vervolgens over het niet volledig voor jezelf houden van het rendement. Er staat niet: “Koop akkers en wijngaarden voor de armen en de vreemdelingen, en wanneer je voor hen de oogst binnenhaalt, mag jezelf meenemen wat blijft staan aan de rand en op de grond is gevallen”. In Dooyeweerdiaanse termen: complete economieën ontsluiten via hulpbureaucratie is op zijn minst een ontkenning van de eigenheid van het economische aspect.

De enorme schaal van armoede in de wereld getuigt er ondertussen van dat er het een en ander mis gaat in het economisch reilen en zeilen van de volken. Grosso modo is dat niet het gevolg van marktwerking *an sich*, maar van het ontbreken van een adequaat institutioneel raamwerk waarbinnen markten goed kunnen functioneren. Goed betekent in dit geval dat de potentiële beroepsbevolking van een arm land zich een fatsoenlijk inkomen kan verwerven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij lokale en nationale overheden. Markten en economieën krijgen immers vorm in de context van samenlevingen en zijn dus in belangrijke mate het product van lokale (gevestigde) belangen en machtsverhoudingen. De economie van Zimbabwe is door Mugabe om zeep geholpen, niet door Groot-Brittannië of het Westen. Integendeel, het Westen is in dergelijke situaties nogal machteloos. Tegelijk is het zo dat de meeste arme landen systematisch worden uitgesloten van internationale (politieke) samenwerking en onbelemmerde toegang tot de wereldmarkt. Hier is het Westen alles behalve machteloos, en daarmee verantwoordelijk. Ondanks alle tamtam hierover is er nog steeds een grote asymmetrie in handelsbarrières, waarbij de belangen van westerse bedrijven op velerlei



wijze prevaleren boven de belangen van arme landen en hun inwoners.<sup>51</sup> Onderhandelingen over reorganisatie van de wereldhandel via de wereldhandelsorganisatie (WTO) hebben het karakter van landelijke samensprekingen tussen gereformeerde kerken: kortzichtige politieke overwegingen beletten jaar in jaar uit elke stap voorwaarts. De grootste obstructie komt van de VS en de EU die onder druk staan van specifieke belangengroepen, zoals boeren. Hier is een radicale koerswijziging nodig in de richting van meer internationale marktwerking, ook al is vrijhandel geen ultiem wondermiddel. En ik kan me voorstellen dat harde toezeggingen aan arme landen op dit punt ook mogelijkheden biedt om, tot op zekere hoogte, institutionele verbeteringen in die landen af te dwingen. Net zoals de belofte van EU lidmaatschap nieuwkomers als Roemenië met succes lijkt te hebben gedwongen om thuis orde op zaken te stellen. Op zijn minst is dit een punt dat mijns inziens verdere aandacht verdient.

Op nog andere manieren kan het Westen met institutionele hervormingen bijdragen aan de economische ontwikkeling van het Zuiden. Een uitwerking hiervan vraagt meer ruimte en tijd dan hier en nu beschikbaar. Ik beperk me daarom tot het aanstippen van een viertal dringend gewenste hervormingen. Een eerste punt betreft het huidige internationale monetaire systeem dat centrale banken van arme landen dwingt om reserves aan te houden in buitenlandse valuta – vanouds dollars, in toenemende mate ook euro's. Dat kost veel geld, wat niet beschikbaar is voor nuttige investeringen in het arme land, terwijl de eigenaren van deze reserve valuta's (VS, Euroland) er beter van worden. Dit kan anders en wel door het hervormen van bestaande voorzieningen voor lenen in tijden van nood via het IMF (de zogeheten Special Drawing Rights).<sup>52</sup> In de tweede plaats denk ik aan de olie en mijnbouw industrie, een cruciale sector in veel arme landen. Internationale bedrijven in deze sector krijgen nog steeds alle ruimte om in arme landen zeer lucratieve contracten af te sluiten, waarbij het leeuwendeel van de risico's en negatieve effecten van hun optreden wordt afgewenteld op de staat, de bevolking en het milieu. Iets dergelijks was tot voor kort ook het geval in de diamantsector, waarbij de lokale opbrengst van diamantwinning zelfs een belangrijke bron van financiering bleek voor burgeroorlogen, bijvoorbeeld in Sierra Leone en Liberia. De ongecontroleerde handel in deze zogenoemde 'bloed diamanten' is dankzij sterke internationale druk drastisch teruggedrongen door gezamenlijk optreden van overheden en diamantbedrijven. Dit voorbeeld verdient navolging in de olie en mijnbouw sector.<sup>53</sup> Een derde onderwerp is het controleren en inperken van financiële transacties door corrupte leiders van arme landen, zoals na 9/11 ook met Osama bin Laden en zijn vrienden is gebeurd. Al decennia verdienen westerse bankiers aan dictators die hun gestolen centen, inclusief ontwikkelingshulp, bij hen op de spaarrekening hebben staan. Zwitserland spant hier met zijn bankgeheim de kroon en past om die reden eigenlijk prima thuis in het rijtje schurkenstaten. Tenslotte, clubs als Wereldbank en IMF hebben veel invloed op politiek en economie van arme landen terwijl deze landen hierin nauwelijks een stem hebben. De dienst binnen deze clubs wordt uitgemaakt door het Westen, onder aanvoering van de VS. Ondertussen preken laatstgenoemden in diezelfde arme landen het belang van democratie. De constatering is

even oud als onverdedigbaar en dus is er alle reden en urgentie om aan deze praktijk een einde te maken.

Bovengenoemde punten ondersteunen de gedachte dat de crux van een scheve inkomensverdeling in de wereld niet zit in het fenomeen kapitalisme, markt of globalisering als zodanig, maar in het aanwenden van macht om de structuur van marktwerking om te buigen in de richting van eigenbelang boven alles. Dit veranderen ligt grotendeels binnen de invloedssfeer van westerse overheden. Het heeft bovendien alles te maken met sociale gerechtigheid, wat in tegenstelling tot liefdadigheid een kerntaak is van de overheid. Het zou christelijke politieke partijen daarom sieren als zij op deze punten een veel steviger standpunt innemen dan ze nu doen. Of zijn hun handen op de rug gebonden door regereerakkoord of de lobby van boeren in de eigen achterban? Als mensenlevens inderdaad zo belangrijk zijn als christelijke politici beweren dan moeten zij zich over rechtvaardiger internationale economische structuren minstens zo druk maken als over medisch-ethische kwesties. Dat gebeurt natuurlijk alleen als ze hiervoor de ruimte krijgen van hun achterban. Ondertussen zijn er, zoals betoogd, goede redenen om te stoppen met veel vormen van officiële ontwikkelingshulp, vooral als het gaat om top-down beleid en giften aan incapabele regeringen (overheidshulp). Het geld dat hiermee vrij komt kan op allerlei manieren nuttig besteed worden op weg naar een betere wereld. Bijvoorbeeld, je kunt er Nederlandse (suikerriet)boeren mee compenseren die failliet gaan bij handelsliberalisatie. Je kunt er (kleine) Nederlandse bedrijven mee ondersteunen die daadwerkelijk investeren in ontwikkelingslanden (i.p.v. vooral exportrisico's afdekken). Je kunt met dat geld microkredieten verstrekken op veel grotere schaal dan nu gebeurt. Of je kunt het besteden aan onderzoek naar medicijnen voor ziekten die specifiek vóórkomen in arme landen, en (daardoor) nu onvoldoende aandacht krijgen van de commerciële farmaceutische industrie. Je kunt het ook uitgeven aan studiebeurzen voor mensen in arme landen om in Nederland hoger onderwijs te genieten. Op dit moment telt Nederland zo'n 7000 studenten (WO en HBO) uit arme landen, dat is slechts ongeveer 1% van de totale studentenpopulatie.<sup>54</sup> Waarom is dat niet een stuk hoger, zeg 5%? Goed voor die studenten, goed voor hun land van herkomst, en goed voor Nederlandse studenten en de universiteiten en hogescholen waar zij heen gaan. Kortom, mogelijkheden genoeg om dat belastinggeld goed te besteden ten dienste van de arme wereldburger. Ik zou het daarom – in tegenstelling tot allerlei rechtse politici – ook niet teruggeven aan de Nederlandse burger, die is rijk genoeg.

Wie dit alles niet concreet genoeg vindt, doet er goed aan een bedrijf te beginnen in een arm land omdat je dan op microniveau echt structureel verschil kan maken (als je niet failliet gaat). In tegenstelling tot werken voor een NGO loop je met een eigen bedrijf zelf financieel risico; daarmee is *ownership* en *good governance* automatisch geregeld en bestaat er een natuurlijke rem op het doen van domme dingen. Ik heb in Afrika voorbeelden gezien van westerse ondernemers die in hun eentje veel meer impact hebben (kwantitatief, kwalitatief en structureel) dan een heel aantal NGO's met al hun personeel samen. Bovendien, met een eigen bedrijf is je relatie tot de lokale bevolking die van een ondernemer ten opzichte van werknemer, leverancier,

klant en wellicht zakenpartner. Dat is over het algemeen een gelijkwaardiger en volwaardiger verhouding dan die tussen helper en hulpbehoevende, tussen gever en ontvanger. De gedachte dat mensen in arme landen vooral zielig zijn en op onze hulp zitten te wachten is even ongezond als diepgeworteld in onze samenleving. Al op de lagere school krijgen kinderen dit mee, bijvoorbeeld via een project waarbij ze een schoenendoos met speelgoed vullen voor hun minder bedeelde leeftijdsgenoten.<sup>55</sup> De goede bedoeling is dat kinderen leren delen en geven, maar het onbedoelde effect is dat wij het van jongsaf aan normaal vinden dat arme mensen hun hand ophouden. En als keerzijde leren arme mensen vanaf hun kindertijd dat als er rijke mensen uit het buitenland langskomen, ze spullen uitdelen. Waarom wordt dit project niet zo georganiseerd dat de schoenendozen weer mee teruggaan naar Nederland, gevuld met zelfgemaakt speelgoed van de arme kinderen? Dan leren kinderen dat het in contacten tussen mensen niet primair gaat om geven maar om uitwisselen. De meeste mensen in arme landen zijn helemaal niet zielig; het bruist op veel plekken in Afrika juist van talent, energie en creativiteit en veel mensen hebben een groot doorzettingsvermogen. Daar kunnen rijke kinderen van leren, en grote mensen niet minder.

De route naar een wereld zonder armoede loopt niet via hulp, en ik denk dat het goed is om die illusie niet langer in stand te houden. Hulporganisaties kunnen de belofte van structurele afname van armoede niet waarmaken omdat de dieperliggende oorzaken van armoede in beginsel buiten hun bereik liggen. Dat wil niet zeggen dat hulporganisaties geen goede dingen kunnen doen. Dat kunnen ze wel. Des te merkwaardiger is die belofte van armoedebestrijding. Wie heeft gezegd dat hulp daarop gericht moet zijn? Hulporganisaties zijn er om mensen te helpen, niets meer en niets minder. Zie de Samaritaan: hij ging niet naar een regeringsfunctionaris maar naar een halfdode man toe, verbond zijn wonden, zette hem op zijn eigen rijdier en zorgde voor hem. Niks ontwikkeling. Niks *Poverty Reduction Strategy Paper*. En hoezo de halfdode man helpen zichzelf te helpen? Toen ik net in Afrika woonde bezocht ik het koninkrijk Swaziland. De koning heeft er 13 vrouwen en ruim 1 miljoen onderdanen, waarvan naar schatting 30 à 40 procent HIV/AIDS heeft, het hoogste percentage in de wereld. Als gevolg is de levensverwachting in minder dan 20 jaar tijd gedaald van 57 tot 31 jaar en zijn er tenminste 50.000 weeskinderen. Ik ontmoette er een Europeaan die jaren geleden huis en haard had opgegeven om daar samen met zijn vrouw een weeshuis op te zetten. Hij zei: “De leiders van dit land maken er een bende van, en er is geen enkel uitzicht op verbetering; integendeel, de situatie zal nog veel dramatischer worden. Het grote geld van organisaties als Wereldbank, VN en USAID komt nauwelijks aan bij de onderkant van deze samenleving, het verstevigt vooral de positie van de koning en de kringen rondom hem. Ik kan daar niets aan doen; ik heb in dit land geen stemrecht en bij de grote jongens in de hulpindustrie krijg ik geen voet tussen de deur. Ik vang dus met beperkte middelen kinderen op waarvan beide ouders zijn overleden, ik geef hen eten en onderwijs, ik biedt ze een omgeving waar ze liefde ontvangen, en vertel ze wie Jezus is. En dat is het, meer kan ik niet doen. Het is een kwestie van goed doen in een kansloze omgeving. Ik heb er mee leren leven, en het is mooi werk.” Het gesprekje met deze man is me altijd bijgebleven, en tijdens twee jaar

ontwikkelingspraktijk ben ik me steeds sterker gaan realiseren dat deze visie getuigt van inzicht en wijsheid. Helpen is een kwestie van goed doen, vaak in een kansloze omgeving. Punt.

Noodhulp is en blijft daarom wat mij betreft onomstreden. Natuurlijk kent noodhulp ook zijn curiositeiten, maar als mensen door oorlogen, natuurrampen of een acute hongersnood worden getroffen dienen zij direct en ruimhartig te worden voorzien van tenten, voedsel en medische zorg. Ook als die hongersnood de schuld is van de lokale overheid. En ook als er een jaar later weer een orkaan langs komt. Het budget voor noodhulp zou moeten afhangen van de nood die er is, en dus flexibel in de tijd en zonder al te stevige plafonds. Uiteraard zijn er meer zaken die vallen onder goed doen in een kansloze omgeving. Bijvoorbeeld, onderwijs geven aan kinderen in vluchtelingenkampen. Onderwijs is om allerlei redenen ontzettend belangrijk, en vluchtelingen, ook als ze al 20 jaar in een kamp wonen, kun je moeilijk doorverwijzen naar hun regering. Een ander voorbeeld is medische hulp ter genezing en preventie van eenvoudige ziekten. Er is vaak neerbuigend gedaan over kliniekjes in het oerwoud, maar daar zijn waarschijnlijk meer arme mensen geholpen per bestede Euro dan via grootschalige bureaucratische gezondheidssectorprogramma's. Verschillende vaccinatiecampagnes hebben in het verleden aantoonbaar bijgedragen aan het drastisch terugdringen van ziektes als polio en rivierblindheid, waarmee veel levens gered zijn van dood en verminking. Verder verdienen weeskinderen een goede opvang, en psychiatrische patiënten en gehandicapten eveneens. Er is werk genoeg voor wie goed wil doen, en dat zal niet veranderen want ook als de termijn van de Millennium Doelen is verstreken zullen er nog veel arme mensen zijn.<sup>56</sup>

Daarmee is niet gezegd dat goed doen eenvoudig is. Ook als hulp wordt gegeven zonder de pretenties van ontwikkeling en vooruitgang, blijkt de praktijk weerbarstig. Effectief hulp geven is razend ingewikkeld en er gaat daarbij veel mis. Dat is onvoldoende reden voor cynisme, wel voldoende reden om bescheiden en voorzichtig te zijn. De praktijk van vijftig jaar ontwikkelingshulp geeft aanleiding tot kritische zelfreflectie en inkeer, zowel bij hulporganisaties als bij donateurs. Nog steeds wordt er op allerlei schaal hulp geboden zonder nauwe samenwerking met een lokale partner. Dat is absurd, want de kloof van cultuur en rijkdom is te groot om in je eentje over heen te springen. Hoe weet je als buitenstaander wat arme mensen in dat ene dorp nodig hebben? Hoe weet je wanneer ja eigenlijk nee betekent in een vreemde cultuur? Daar komt bij dat effectief helpen niet in de eerste plaats vraagt om stenen stapelen of rapporten schrijven, maar om contact, vertrouwen, relaties. Daarvoor moet je de lokale taal spreken, en de tijd hebben. Wie naar de tropen vertrekt om er te helpen dient er daarom minstens 20 jaar te blijven. Bijna alle wereldverbeteraars staan binnen 4 jaar weer op Schiphol, en steeds vaker gaan jongeren naar Afrika om een maand 'goede werken' te doen. Voor wie doen ze dat eigenlijk? Als jongeren tijdens hun zomervakantie graag mensen willen helpen, waarom gaan ze dan niet naar het zorgcentrum in hun buurt, of naar een Vogelaarwijk in de Randstad? Scheelt aanzienlijk in taal- en cultuurbarrières, en geld bovendien. Ga je desondanks als individu of NGO toch naar arme landen om goed te doen, dan zou je de echt arme en hulpbehoevende mensen op moeten zoeken. Hulporganisatie blijken te clusteren en lang

op een plek te blijven plakken, en dat meestal niet daar waar de armste mensen wonen. In Oeganda zijn meer dan 40 hulporganisatie actief die samen meer dan 150 miljoen euro per jaar uitgeven. In de Centraal-Afrikaanse Republiek is de bevolking door de bank genomen een stuk armer, maar van hulporganisaties ontbreekt vrijwel elk spoor. Een middeninkomen land als Chili ontvangt nog steeds meer geld van de grote Nederlandse organisaties dan Togo, Ivoorkust, Guinee en Congo-Brazzaville bij elkaar – allen landen waar de armoedesituatie verslechtert.<sup>57</sup> Binnen landen zijn hulporganisaties ook nog eens vaak geconcentreerd in en rond de hoofdstad, niet per se de plek waar de allerarmsten wonen. Natuurlijk, de allerarmsten wonen vaak ver weg van alles en in ingewikkelde landen bovendien. Maar willen we die mensen nu helpen of niet? Meer lef van NGO's is daarom geboden. Zij kunnen dat uiteraard alleen waarmaken als ook hun donateurs breken met de eis van zichtbare resultaten op korte termijn. In plaats van onregelmatig kleine giften geven dienen donateurs een langdurige verbinding aan te gaan met een NGO, zodat deze organisatie de ruimte krijgt voor een lange adem.

Tenslotte, goed doen vraagt denk ik om afstand houden tot macht, want dat laatste corrumpeert. Barmhartigheid en diaconaat verliest aan kracht als het wordt verbonden met macht en geweld. Ook om die reden heb ik grote vraagtekens bij het sturen van een leger op 'opbouwmissie', zoals in Afghanistan. Sta je als hulpverlener in onveilig terrein niet veel sterker met alleen een witte vlag? Daarmee kan je aan beide zijden van het front komen en iedereen helpen, zonder aanzien des persoons. Het gaat immers om goed doen, wie de strijd moet winnen of wat de lokale politiek moet doen daar gaan wij niet over. Overigens, is dit niet ook de beste manier om als christenen een tegencultuur vorm te geven?<sup>58</sup> Hulp moet weer hulp worden, en hulporganisaties zouden daarom de moed moeten vatten om (weer) gepaste afstand te houden van medefinancieringsstelsels en ministers van ontwikkelingssamenwerking en defensie. Oorlog voeren is iets voor soldaten. Politiek wordt bedreven door de oversten van deze wereld. Armoedebestrijding en ontwikkeling is een zaak voor de koopman. Zending is de taak van de dominee. Samaritanen echter zijn vreemdelingen op doorreis. Zij bouwen geen aanlegsteigers voor de vooruitgang, maar helpen onderweg mensen die zijn overvallen door rampen en narigheid.

*Ik wil Govert Buijs, Joos Francke, Henri de Groot, David de Jong, Linda van de Kamp, Peter Nijkamp, Piet Rietveld en de redactie van Radix hartelijk danken voor uitstekend commentaar op een eerdere versie van dit essay. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en eventuele onjuistheden berust uitsluitend bij de auteur. Dit essay is geschreven op persoonlijke titel en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de opinie van welk instituut dan ook.*

Dr. **Peter Mulder** is universitair docent economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Van 2005 tot 2007 werkte hij voor Danida (*Danish International Development Organisation*) op het Ministerie van Energie en het Ministerie van Planning & Ontwikkeling in Mozambique. Correspondentie richten aan: E pmulder@feweb.vu.nl, Vrije Universiteit, Afdeling Ruimtelijke Economie, De Boelelaan 1105, 1081 HV, Amsterdam.

Tabel 1. Overzicht uitgaven aan ontwikkelingshulp in 2006. Bron: OECD.<sup>59</sup>

| <b>Officiële Hulp</b>     |                          |                      |                               |
|---------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------|
|                           | <i>USD<br/>(miljard)</i> | <i>% van<br/>BNI</i> | <i>USD<br/>per<br/>capita</i> |
| Zweden                    | 4.0                      | 1.02%                | 434                           |
| Noorwegen                 | 3.0                      | 0.89%                | 631                           |
| Luxemburg                 | 0.3                      | 0.89%                | 632                           |
| Nederland                 | 5.5                      | 0.81%                | 333                           |
| Denemarken                | 2.2                      | 0.80%                | 410                           |
| Ierland                   | 1.0                      | 0.54%                | 241                           |
| Ver..Koninkrijk           | 12.5                     | 0.51%                | 207                           |
| België                    | 2.0                      | 0.50%                | 188                           |
| Frankrijk                 | 10.6                     | 0.47%                | 167                           |
| Duitsland                 | 10.4                     | 0.36%                | 127                           |
| Australië                 | 2.1                      | 0.30%                | 104                           |
| Canada                    | 3.7                      | 0.29%                | 113                           |
| Japan                     | 11.2                     | 0.25%                | 88                            |
| Italië                    | 3.6                      | 0.20%                | 62                            |
| Verenigde Staten          | 23.5                     | 0.18%                | 79                            |
| Overig*                   | 8.9 <sup>i</sup>         | 0.32% <sup>ii</sup>  | 112 <sup>ii</sup>             |
| <b>TOTAAL<sup>†</sup></b> | <b>104,4</b>             | <b>0.31%</b>         | <b>118</b>                    |

\* Finland, Griekenland, Nieuw Zeeland, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zwitserland. <sup>i</sup> Som van deze 7 landen; <sup>ii</sup> Gemiddelde van deze 7 landen.

<sup>†</sup> Totaal van landen in de tabel, samen goed voor 95% van alle ontwikkelingshulp.<sup>60</sup>

Tabel 2. Ontvangers van officiële ontwikkelingshulp. Bron: OECD.<sup>61</sup>

| De grootste               |                      |           |            |                           | De meest afhankelijk |  |
|---------------------------|----------------------|-----------|------------|---------------------------|----------------------|--|
| Hulp:                     | USD<br>(miljoen)     | % van GNI | per capita |                           | USD<br>(miljoen)     |  |
|                           | 2004-06 <sup>†</sup> | 2006      | 2006       |                           | 2004-06*             |  |
| 1 Iraq                    | 11,788               | ..        | ..         | 1 Solomon Islands         | 175                  |  |
| 2 Nigeria                 | 6,143                | 11.1      | 42         | 2 Liberia                 | 238                  |  |
| 3 Afghanistan             | 2,641                | 35.7      | ..         | 3 Burundi                 | 381                  |  |
| 4 Congo, Dem. Rep.        | 1,902                | 25.2      | 32         | 4 Micronesia, Fed. States | 100                  |  |
| 5 Ethiopia                | 1,888                | 14.7      | 26         | 5 Afghanistan             | 2,641                |  |
| 6 Viet Nam                | 1,865                | 3.1       | 22         | 6 Palestinian Adm. Areas  | 1,227                |  |
| 7 Pakistan                | 1,732                | 1.7       | 11         | 7 Malawi                  | 582                  |  |
| 8 Tanzania                | 1,686                | 14.5      | 43         | 8 Marshall Islands        | 54                   |  |
| 9 Sudan                   | 1,627                | 6.0       | 44         | 9 Guinea-Bissau           | 79                   |  |
| 10 China                  | 1,577                | 0.05      | 1          | 10 Sierra Leone           | 354                  |  |
| 11 Mozambique             | 1,374                | 23.2      | 68         | 11 Congo, Dem. Rep.       | 1,902                |  |
| 12 Indonesia              | 1,352                | 0.4       | 6          | 12 Timor-Leste            | 185                  |  |
| 13 Bangladesh             | 1,324                | 1.9       | 9          | 13 Rwanda                 | 547                  |  |
| 14 Uganda                 | 1,307                | 16.9      | 44         | 14 Mozambique             | 1,374                |  |
| 15 Serbia                 | 1,297                | 5.0       | 174        | 15 Guyana                 | 148                  |  |
| 16 India                  | 1,267                | 0.2       | 1          | 16 Sao Tome & Principe    | 29                   |  |
| 17 Palestinian Adm. Areas | 1,227                | 34.6      | 328        | 17 Uganda                 | 1,307                |  |
| 18 Ghana                  | 1,225                | 9.2       | 54         | 18 Gambia                 | 64                   |  |
| 19 Zambia                 | 1,162                | 14.3      | 98         | 19 Ethiopia               | 1,888                |  |
| 20 Egypt                  | 1,108                | 0.8       | 15         | 20 Tanzania               | 1,686                |  |

\* Afhankelijkheid is gemeten als: ontvangen ontwikkelingshulp als percentage van het bruto nationaal inkomen (middelste kolom).

<sup>†</sup> 3-jarig gemiddelde, 2004-2006. Dit is gedaan om de kans op een vertekend beeld als gevolg van incidentele fluctuaties te reduceren.

## Eindnoten

---

<sup>1</sup> Jeffrey Sachs (2005), *The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime*, Penguin Books.

<sup>2</sup> Het inwisselen van de oorspronkelijke term ‘ontwikkelingshulp’ voor ‘ontwikkelingssamenwerking’ wil een zekere gelijkwaardigheid suggereren tussen donor en ontvanger, en is een duidelijk symptoom van post-koloniaal syndroom. In de praktijk geldt echter dat wie betaalt die bepaalt. Daarom geef ik voorkeur aan het gebruik van de term hulp. Overigens is er terecht op gewezen dat gebruik van de term ‘ontwikkeling’ niet vrij is van een waardeoordeel en culturele vooringenomenheid. Zie bijvoorbeeld B. Goudzwaard en M. Verweij (2001). In: G.J. Buijs (red.), *Als de olifanten vechten*, Buijten en Schuipperheijn, pp. 138-154.

<sup>3</sup> Deze cijfers kennen een paar addertjes onder het gras. Een deel van de officiële hulp is namelijk zo verpakt dat van hulp eigenlijk geen sprake is. Het gaat dan vooral om schuldverlichting, technische assistentie en gebonden hulp, samen goed voor 43%(!) van de officiële hulp. Schuldverlichting is een sigaar uit eigen doos: het gaat om het afschrijven van niet-inbare schulden, die zijn ontstaan als gevolg van (onzorgvuldig) lenen aan arme landen in het verleden. Technische assistentie is het betalen voor de diensten van westerse experts, terwijl gebonden hulp een gift is met als voorwaarde dat het geld wordt besteed in het land van de schenker door middel van de aanschaf van goederen en diensten. Deze ‘hulp’ bereikt de arme mens niet of nauwelijks: schuldverlichting is een boekhoudkundige daad terwijl de andere twee vormen vooral een inkomensoverdracht zijn van de minister van ontwikkelingsamenwerking naar bewoners en bedrijven binnen hetzelfde rijke land.

<sup>4</sup> Internationaal vergelijkbare cijfers over private hulp zijn notoir onvolledig en onbetrouwbaar. De meest betrouwbare en consistente gegevens komen van de OECD, en bedragen in totaal 14,6 miljard dollar in 2006 ([www.oecd.org/dac/stats/dac](http://www.oecd.org/dac/stats/dac)). Echter dit getal is om allerlei redenen een onderschatting.

<sup>5</sup> In 1994 bestond ruim 70% van de ontwikkelingshulp uit projecthulp. Sinds eind jaren negentig is gekozen voor minder projecthulp en meer algemene financiële hulp, macrosteun, betalingsbalanssteun, sectorale begrotingssteun en schuldkwijtschelding. De veronderstelling is dat dit een effectievere vormen van hulp zijn. Uitgangspunt is dat de hulp het eigendom (*ownership*) wordt van de betrokkenen zelf en niet van de donor, de kans waarop het grootst wordt gedacht in landen met een efficiënte overheid, transparante besluitvorming en democratische verantwoording (*good governance*).

<sup>6</sup> Bron: Ministerie van Financien.

<sup>7</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>8</sup> Sachs (2005), p.300. Voor meer over de Millennium Doelen zie [www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/)

<sup>9</sup> Sachs (2005), pp. 300-306 en 330.

<sup>10</sup> De cijfers zijn te vinden in William Easterly (2006), *The White Man’s Burden*, Penguin Books, pp. 8, 11 en 46. Een kort overzicht van het wetenschappelijke debat over de relatie tussen hulp en groei, inclusief referenties, is te vinden in Easterly (2006), pp. 43-51.

<sup>11</sup> Zie Easterly (2006), pp. 65-72.

<sup>12</sup> Zie S. Djankov, J. Montalvo and M. Reynal-Querol (2009), “The Curse of Aid”, *Journal of Economic Growth*.

<sup>13</sup> Ik citeer hier uit de samenvatting van het rapport, pp. 97-101.

<sup>14</sup> Behalve William Easterly is ook economisch historicus David Landes een bekende vertegenwoordiger van de institutionele verklaring, zie bijvoorbeeld zijn boek *Arm en Rijk* (uitgeverij Spectrum). Bekende vertolkers van de geografische school zijn Jeffrey Sachs en Jared Diamond, zie zijn boek *Paarden, Zwaarden en Ziektekiemen* (uitgeverij Spectrum). Het belang van handel en markttoegang wordt door vrijwel alle economen benadrukt, maar vooral ook door bekende namen als Paul Krugman en Joseph Stiglitz.

<sup>15</sup> Recent onderzoek suggereert overigens ook een fascinerend verband met AIDS. De significant hoge prevalentie van AIDS in Afrika zou voor een deel te verklaren zijn uit een genetisch bepaalde vatbaarheid voor HIV, die vele eeuwen geleden zou zijn ontstaan als keerzijde van een zich ontwikkelende resistentie tegen een voor Afrika unieke variant van malaria infecties. Bron: *The Economist*, 17 juli 2008.

<sup>16</sup> Een bekend voorbeeld van zo’n *golden bullet* is de suggestie van de Peruviaanse econoom Hernando de Soto dat slecht gedocumenteerde en gerespecteerde eigendomsrechten de wortel zijn van alle armoede. Zie zijn bestseller *The Mystery of Capital* (Basic Books). De achilleshiel van dergelijke verklaringen van het armoedevraagstuk is hun onvolledigheid; als het zo eenvoudig was, waarom is er dan nog armoede?

<sup>17</sup> Zie W. Easterly, R. Levine (2003). “Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development,” *Journal of Monetary Economics* 50(1), pages 3-39. Of: E. Helpman (2004), *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, MA: Belknap.

<sup>18</sup> Dit werd bekend als de zogeheten Washington Consensus.



- 
- <sup>19</sup> Zie J. Stiglitz (2002), *Globalisation and its Discontent*, Penguin Books. En J. Stiglitz (2007), *Making Globalization Work*, Norton.
- <sup>20</sup> In het laatste hoofdstuk van Sachs (2005) belijdt Sachs expliciet zijn geloof in de mensheid en de idealen van de Verlichting.
- <sup>21</sup> Zie D. Acemoglu, S. Johnson, J. A. Robinson (2001), *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, *American Economic Review* 91, 1369-1401.
- <sup>22</sup> S. Engerman, K. Sokoloff (2002), 'Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies'. NBER Working Paper No. 9529.
- <sup>23</sup> J. de Vries, J., A. van der Woude (1997). *The First Modern Economy. Success, Failure, and Perseverance of the Dutch Economy, 1500–1815*. Cambridge University Press.
- <sup>24</sup> Voor een uitwerking hiervan in Afrikaanse context zie de prachtige studie P. Collier, J.W. Gunning (1999). "Explaining African Economic Performance," *Journal of Economic Literature* 37(1), pp. 64-111.
- <sup>25</sup> Voor een mooi overzicht van de verschillende fasen in ontwikkelingshulp en een (economische) verklaring waarom de achtereenvolgende benadering gefaald hebben zie W. Easterly (2002), *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press.
- <sup>26</sup> Sachs (2005), hoofdstuk 5.
- <sup>27</sup> Sachs (2005), pp.106-108.
- <sup>28</sup> Zie S. Ederveen, H.L.F. de Groot, R. Nahuis (2006), "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos* 59(1), pp. 17-42.
- <sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld B. Eichengreen (1996), 'Institutions and Economic Growth: Europe after World War II' in: Nicholas Crafts and Gianni Toniolo, *Economic Growth in Europe Since 1945*, CEPR.
- <sup>30</sup> X. Sala-i-Martin, A. Subramanian (2003), *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, NBER Working Papers 9804.
- <sup>31</sup> Zie M. Meredith (2005), *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, Free Press; een ontluisterende politieke geschiedenis van Afrika na de onafhankelijkheid.
- <sup>32</sup> Zie Hans Achterhuis (200), *Politiek van goede bedoelingen*, Boom.
- <sup>33</sup> Het voorbeeld is te vinden in P. Collier (2007), *The Bottom Billion*, Oxford University Press, pp.101.
- <sup>34</sup> Zie Bart de Koning, 'Pompen & Verzuipen', *HP de Tijd*, 8 augustus 2008. De reactie van minister Koenders op het zeer kritische IOB rapport is hiervan een sprekend voorbeeld.
- <sup>35</sup> Zie Sachs (2005), hoofdstuk 12 en 13 voor argumentatie achter noodzaak van complementaire investeringen.
- <sup>36</sup> *The Economist*, 6 september 2008, p.64.
- <sup>37</sup> Het ideaal van harmonisatie en coördinatie van hulp is vastgelegd in de zogeheten Paris Declaration on Aid Effectiveness, dat door de meeste donoren en hulpontvangers is ondertekend in 2005 – beter laat dan nooit moet men gedacht hebben. Mede als uitvloeisel hiervan is er de laatste jaren een trend naar zogeheten *sector-wide approaches* en *budget support*, waarbij de overheid van het arme land een grotere rol krijgt in het stellen van prioriteiten en het coördineren van de uitgaven mits ze voldoen aan allerlei voorwaarden in termen van *good governance* en *ownership*.
- <sup>38</sup> Dit is een bekend fenomeen in de economische literatuur over de publieke sector is. Het is onder andere bekend als de Niskanen hypothese, naar W. Niskanen (1975), *Bureaucrats and Politicians*, *Journal of Law and Economics*, pp. 617-643.
- <sup>39</sup> Zie Sachs (2005), hoofdstuk 13.
- <sup>40</sup> Sander Schot en Hans Valkenburg, heeft ontwikkelingshulp nog zin?, *CV-Koers*, september 2008.
- <sup>41</sup> De Volkskrant berichtte onlangs (06-08-2008) dat in Nederland de opbrengst van de grootste twintig charitatieve instellingen in 2007 met 8 procent is gestegen naar 584 miljoen euro.
- <sup>42</sup> Dit wordt onderstreept door het gebrek aan bewijs voor de armoedeval-theorie op macroniveau, zie Easterly (2006: 38-44) voor een overzicht. Easterly noemt deze theorie daarom een legende, maar daarmee stapt hij te gemakkelijk heen over het feit dat individuen wel degelijk vast kunnen zitten in zo'n val.
- <sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld G.J. Buijs (red.) (2001), *Als de olifanten vechten*, Buijten en Schuipperheijn; G. Verbeek (2005), *Recht in overvloed*, Damon.
- <sup>44</sup> Buijs (2001), p 34.
- <sup>45</sup> Naar L. S. Stavrianos (1981), *Global Rift*, Harper Perennial.
- <sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld A.G. Frank (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review Press; L. S. Stavrianos (1981).

---

<sup>47</sup> S. Chen, M. Ravallion (2004), How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s? World Bank Policy Research Working Paper 3341, June 2004

<sup>48</sup> Zie James E. Katz (2008), Handbook of Mobile Communication Studies, MIT Press; Een omvangrijke verzamelingen van prachtige studies naar allerlei facetten van mobiele communicatie in ontwikkelingslanden. Zie ook Mirjam de Bruijn (2008), De telefoon heeft benen gekregen; Mobiele communicatie en sociale veranderingen in de marges van Afrika, Oratie, Rijksuniversiteit Leiden.

<sup>49</sup> Opvallend genoeg erkent een redelijk recente studiebundel van de Christen Unie de belangrijke rol private sector. Zie M. Hamelink en C. Visser (2002), Gedeelde Wereld, Mr. G. Groen van Prinsterer stichting, pp. 81-82..

<sup>50</sup> Leviticus 19:9-10

<sup>51</sup> Zie Stiglitz (2007), hoofdstuk 3 en 4..

<sup>52</sup> Zie Stiglitz (2007), hoofdstuk 9.

<sup>53</sup> Een eerste stap in deze richting is gezet met het Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), zie [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org). Opgemerkt zij dat de olie- en gasmarkt een stuk ingewikkelder zijn dan de markt voor diamanten, alleen al vanwege het grote aantal spelers en omdat olie en gas in tegenstelling tot dimanten geen luxe goed zijn.

<sup>54</sup> Nuffic (2007), Internationalization in higher education in the Netherlands, Key Figures.

<sup>55</sup> Zie [www.edukans.nl](http://www.edukans.nl)

<sup>56</sup> Markus 14:7.

<sup>57</sup> Zie D.J. Koch (2008) De ontwikkelingsorganisatie is een kuddedier; In: Heilig Huisjes, IS-academie en ministerie van Buitenlandse Zaken, pp.80-90.

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld het denken van de theoloog Hauerwas.

<sup>59</sup> Zie [www.oecd.org/dac/stats/dac](http://www.oecd.org/dac/stats/dac). De verschillende munteenheden in deze en andere tabellen zijn omgerekend naar US\$ tegen de lopende wisselkoers. i.e. de wisselkoers van 2006.

<sup>60</sup> De overige 5% is voornamelijk afkomstig van Saudi Arabia (2%), Turkije (0.7%), Taiwan (0.5%), Zuid-Korea (0.4%), en Polen (0.3%).

<sup>61</sup> Zie [www.oecd.org/dac/stats/dac](http://www.oecd.org/dac/stats/dac). De verschillende munteenheden in deze en andere tabellen zijn omgerekend naar US\$ tegen de lopende wisselkoers. i.e. de wisselkoers van 2006.