

De Derde Wereld bestaat niet

Ontwikkelingshulp: de solidariteit voorbij? WRR rapport.

Armoedebestrijding mag geen vertrekpunt zijn van de Nederlandse ontwikkelingshulp, concludeert de WRR. Maar ondertussen groeit wereldwijd de kloof tussen arm en rijk. In plaats van ons terug te trekken achter de dijken moeten we lotsverbondenheid tonen. Uit eigenbelang.

JAN BREMAN

ONTWIKKELINGSHULP STAAT hoog op de politieke agenda, maar niet in welwillende zin. Er is geen gebrek aan politici die, met gevoel voor kanteling in de publieke opinie, aandringen op drastische vermindering of zelfs stopzetting ervan. Eigen volk eerst, al helemaal in tijden van tegenspoed. De negatieve toonzetting staat niet los van de vaststelling dat zestig jaar hulpverlening niet de beloofde vooruitgang heeft gebracht. Wat bovendien twijfel zaait is dat landen die veel hebben gekregen (Suriname, landen in Afrika) het niet beter of zelfs slechter is vergaan dan landen (zoals China) die zonder steun hun weg zoeken. De kritiek wordt gevoed door stemmen van ontvangers die zich van hulpafhankelijkheid willen bevrijden. Ondanks de retoriek van samenwerking en partnerschap is de hulp vrijblijvend gebleven, een gift waaraan geen recht op bijstand kan worden ontleend.

De herwaardering is lastig. Nederland ging er met 0,7 procent van het bbp altijd prat op voorop te lopen. Of dat zo zal blijven valt te betwijfelen, gezien de strekking van het rapport dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deze week heeft uitgebracht. Het is een grondige studie, mede gebaseerd op gesprekken met vijfhonderd deskundigen en bezoeken aan onder meer Suriname, China, India, Afghanistan en landen in Afrika. Van die confrontatie met de praktijk is in het rapport weinig terug te vinden. Het draagt de stempel van een bureaustudie, waarin het internationale debat over ontwikkelingshulp is uitvergroot, terwijl vormgeving, uitvoering en uitwerking van het Nederlands beleid onderbelicht blijven. Er is geen enkele verwijzing naar eerdere evaluaties en tot welke bijstelling die hebben geleid.

De Derde Wereld bestaat niet, zo stelt het rapport vast. De verdeling van de wereld in ontwikkelde en ontwikkelingslanden gaat niet langer op. Daarbij komt dat de gehanteerde paradigma's elkaar in snel tempo hebben afgewisseld en de beleidsvoering aan aanhoudende zwenkingen onderhevig is. Verbrokkeling en beeldverwarring dringen zich onvermijdelijk op.

Van wanneer dateert het ontwikkelingsvraagstuk? De historische achtergrond van het mondialiseringsproces - de staat van afhankelijkheid en bevoogding die tijdens het kolonialisme gestalte kreeg - blijft onbesproken. Ook ontbreekt een bevredigend antwoord op de vraag wat ontwikkeling eigenlijk is. Het WRR-rapport verstaat hieronder een versnelling van modernisering en in ieder geval niet een verbetering in de levensomstandigheden. Zo'n uitleg zou namelijk geen recht doen aan de ingrijpende transformatie van de maatschappij als wezenlijk voor ontwikkeling. Herverdeling volgt op economische groei en gaat niet daaraan vooraf. Die zienswijze leidt tot afwijzing van armoedebestrijding als hoogste prioriteit van ontwikkelingshulp. De WRR-studie heeft kritiek op verheffing van deze doelstelling tot speerpunt van het Nederlands beleid, maar laat onvermeld dat daartoe werd besloten toen bleek dat de hulpverlening niet bijdroeg tot lotsverbetering van de minstbedeelden.

De rapporteurs stellen dat vooruitgang een ingewikkeld proces is en met een institutionele omvorming gepaard gaat die de mensen aan de bodem pas op lange termijn tot voordeel strekt. Eerst moet zich een middenklasse uitkristalliseren die zorgt voor stabiliteit en overgang naar een hoger ontwikkelingspeil. Die visie getuigt van een ideologische stellingname die wordt bevestigd door de beweringen dat armoede a. te maken heeft met een onvoldoende opname in de markteconomie; b. slechts een probleem is in de aanloopfase en dan alleen voor noodhulp in aanmerking komt; c. afneemt naarmate economische groei doorzet; d. een sociale kwestie is die tot oplossing komt door aandacht ervoor in het beleid van de landen zelf.

Niet alleen zijn deze punten stuk voor stuk voor tegenspraak vatbaar, ze zijn ook in strijd met de melding elders in het rapport dat het aantal extreem armen dat moet leven van minder dan 1,25 dollar per dag de afgelopen 25 jaar is verdubbeld. In plaats van vast te houden aan landen als eenheid van analyse zou de spiraal van verrijking-verarming die zich wereldwijd voltrekt de invalshoek hebben

moeten zijn voor een studie over het ontwikkelingsvraagstuk en wat eraan te doen. De steeds groter wordende kloof tussen arm en rijk vraagt een belichting waarin de dynamiek tussen sociale klassen - lokaal, nationaal en mondiaal - vooropstaat.

HET WRR-RAPPORT mist een politiek-economisch perspectief dat armoede verklaart uit de tegenstelling in het wereldbestel tussen kapitaal en arbeid. De oorzaak ligt in een economische doctrine die in de condities van hulpverlening vrijmarktwerking afdwingt, het particuliere initiatief tot zaligmakend principe uitroept en een privatisering van publieke ruimte en instituties doorvoert. Dit alles onder regie van enkele transnationale instellingen - Wereldbank en IMF bij uitstek - waarop het Nederlandse beleid in hoofdlijnen is afgestemd. De ontwikkelingscrisis vloeit voort uit een productiewijze die zich heeft onttrokken aan maatschappelijke controle en discipline. Het onbeteugeld raken van de economie manifesteert zich in een kapitalisme dat niet langer motor van vooruitgang is maar tot roofzucht vervalt, het algemeen belang terugbrengt tot het kortzichtig eigenbelang van een klein deel der wereldbevolking dat zich aan 'de achterblijvers' niets gelegen laat liggen. Het aanstaand falen van de millennium development goals - met halvering van de armoede tussen 2000 en 2015 als belangrijkste oogmerk - komt uit onwil in plaats van onmacht voort. Maar in de Nederlandse hulpverlening staat armoedebestrijding toch voorop? Waarom komt daar zo weinig van terecht? Deels omdat aan die doelstelling meer lippendienst is bewezen dan dat ze in daadkracht werd omgezet. Behalve in aanpassing aan het dominante hulpregime ligt de oorzaak ook in wat gebrek aan beleidscoherentie heet. Anders gezegd, wat de linkerhand uitdeelt neemt de rechterhand weer terug. De constatering in het WRR-rapport dat het groeiproces in China en India tot snelle daling van armoede leidt, getuigt van weinig inzicht in deze landen. Inderdaad, de afname van arbeid in de landbouw en op het platteland van China gaat samen met uitbreiding van emplooi en inkomensstijging in de stedelijke economie. Maar de migrantenmassa leidt een vlottend bestaan, blijft in de nieuwe industriesteden verstoken van volkshuisvesting, gezondheidszorg, scholing en sociale voorzieningen en wordt van stedelijk burgerschap uitgesloten. Waar de Chinese staat uit bezorgdheid voor de exploderende ongelijkheid de mythe van sociale harmonie cultiveert, tonen de autoriteiten in India zich ongevoelig voor het op drift geraakte arbeidsoverschot dat de dorpen verlaat zonder in de stad vaste grond onder de voeten te krijgen. Dit losgeslagen proletariaat vindt geen geregeld en behoorlijk betaald werk, huist in sloppen die de metropolen omringen en zijn elkaars concurrenten in de strijd om het bestaan.

Over hun misère rept de WRR-studie met geen woord. Opmerkelijk, want de rapporteurs hebben bij hun bezoek aan India de leden van een staatscommissie gesproken die tot opdracht heeft de informele sectoreconomie in kaart te brengen waartoe circa negentig procent van de werkende bevolking behoort. Die commissie doet er onomwonden verslag van dat de armoede in de lagere echelons van de economie door uitbuiting en onderdrukking veroorzaakt wordt. Deze rechteloze massa is aangewezen op een zichzelf verrijkende middenklasse die alleen gebruik maakt van losse arbeid en het loon van de gelegenhedswerkers terugdringt tot een peil dat nauwelijks of niet tot overleven in staat stelt. De weigering om het profijt dat groei oplevert te delen met mensen die slechts hun arbeidskracht bezitten toont niet alleen de onjuistheid aan van de stelling dat herverdeling volgt op groei, maar keert zich eveneens tegen de opvatting die lotsverbondenheid als speerpunt van ontwikkelingshulp afwijst.

ALS ARMOEDEBESTRIJDING niet vertrekpunt van hulpverlening mag zijn en solidariteit als motief ervoor niet in aanmerking komt, hoe ziet het programma dat de WRR voor de Nederlandse politiek in petto heeft er dan uit? In lijn met de tijdgeest staat het welbegrepen eigenbelang als uitgangspunt van handelen voorop. Specialiseren, selecteren en professionaliseren zijn de slagwoorden waartoe het rapport de beleidsmakers oproept. De aandrang tot specialiseren en selecteren komt voort uit de vaststelling dat ontwikkeling een veeleisende exercitie is die moeizaam te sturen valt en gemakkelijk op vergruizeling uitdraait. Keuzes over wat wel of niet aangepakt moet worden zijn onvermijdelijk, en ijkpunt bij die afweging is wat ons land aan ervaring en expertise te bieden heeft. Harmoniseren en coördineren vormen het sluitstuk van deze werkwijze, want alleen in gezamenlijkheid kunnen de donoren effectief zijn. Hiermee is niets nieuws gezegd - deze uitspraak is al zo oud als ontwikkelingshulp zelf.

De eis tot professionalisering vraagt meer aandacht. Daaronder wordt verstaan dat de hulpverlener een deskundige moet zijn die deel uitmaakt van een professionele organisatie. Het vaak besproken idee

van een aparte dienst voor ontwikkelingshulp krijgt krachtige bijval van de WRR, en NLAid is de wervende naam ervoor. Wie hebben die deskundigheid? Bovenal economen, zo schijnt het, en vooral geen boekhoudzuchtige ambtenaren of goedwillende amateurs die onvoldoende verstand van zaken hebben. De suggestie dat gezondheidszorg en onderwijs te veel aandacht hebben gekregen strookt met de technisch-economistische inslag van het rapport waarin ontwikkeling primair op stijging van productie en productiviteit neerkomt. Dat miskent de sociaal-politieke en sociaal-culturele dimensies waarvan individuele en collectieve emancipatie de crux is. In mijn perceptie is ontwikkeling een grondrecht dat uitzicht geeft op een menswaardig bestaan voor allen.

Anders dan de rapporteurs heb ik daarom een positiever oordeel over de rol van non-gouvernementele organisaties, die ongeveer een kwart van de Nederlandse ontwikkelingshulp krijgen. Zij bedrijven een sociaal activisme dat tegenover markt en staat broodnodig is om vooruitgang te bewerkstelligen. De beste ervan behartigen het belang van de achterblijvers in en de slachtoffers van beleidvoering. Zeker, Nederlandse medefinancieringsorganisatie (MFO's) zijn te veel dienstbaar geweest aan een overheid die volgzzaamheid met financiering beloofde en op kritiek geen prijs stelde.

Met de WRR ben ik van mening dat veel op vrijwilligheid geschoeide organisaties hun waakhondfunctie tegenover staat en markt hebben verzaakt. Het blijkt bijvoorbeeld uit hun gebruik als loket voor microkrediet - projecten. Die aanpak wil armen tot kleinondernemers omvormen met de opdracht zich als zzp'ers te gedragen, een opwaardering die vaker mislukt dan slaagt. Niettemin, de drang om het lot te verbeteren van mensen die in de dogmatiek van professioneel management op afstand worden gezet rechtvaardigt een royale plaats in de ontwikkelingsinspanningen voor 'vrijwilligers', waarvan de aanduiding als amateurs misplaatst is.

Terecht is de klacht over het gebrek aan kritische reflectie, een manco dat het WRR-rapport wijt aan de weigering van opeenvolgende ministers in de afgelopen twintig jaar om geld beschikbaar te stellen voor wetenschappelijk werk naar de theorie en praktijk van ontwikkelingsbeleid. Het begon met Herfkens die onderzoek op dit terrein uitbesteedde aan de Wereldbank, met als argument dat zij daar alle kennis kon ophalen die nodig was. Haar besluit toont nog eens aan hoe Nederland aan de leiband heeft gelopen van deze transnationale instelling, waar Herfkens vervolgens, evenals andere uitgediende vaderlandse bewindslieden, als lid van de directie toetrad. Het tegengeluid dat uit andere multilaterale organisaties (zoals UNDP, ILO en UNICEF) opsteeg, legde het af tegen het dictaat waarin de Bank van jaar tot jaar aangaf hoe het moest. In Nederland verdwenen universitaire leerstoelen en werden afdelingen en instituten die zich op dit studieveld hadden toegelegd opgeheven. Het is paradoxaal dat in een tijdperk van versnelde mondialisering de kennis omtrent de inrichting van niet-westerse maatschappijen en het zicht op andere dan de eigen cultuur in het slop is geraakt. Herstel van die schade kost geld en tijd. Maar zonder verhoogde inspanning zal uitvoering van de voorgelegde agenda stranden op gemis aan voldoende capaciteit.

WAT ZIJN DE INHOUDELIJKE aanbevelingen die de WRR aan haar bevindingen verbindt? Weg van de desperate zoektocht naar de gouden sleutel, het recept voor een uniforme handleiding. De doeltreffendheid van de hulp ligt in beperking van wat wordt ondernomen. Die afweging dwingt tot een pragmatische keuze uit ervaring en expertise op terreinen waarin Nederland een voordeel biedt. De ontwikkelingspolitiek zal wat de rapporteurs ten onrechte als zachte sectoren aanwijzen (onderwijs en gezondheidszorg) vermijden en in het teken staan van global governance, de transnationalisering van bestuur en beleid. Mondiale ontwikkeling is de strategische opgave en komt tot stand door publieke goederen centraal te stellen: klimaat, voedsel, water, veiligheid, migratie en energie. Mijn kritisch commentaar begint met de kanttekening dat de zaken die voor publieke goederen doorgaan zich niet onder dat verzameletiket laten rangschikken omdat zij al in verregaande mate vermarkt en geprivatiseerd zijn. De genoemde aandachtsvelden worden in het rapport aangestipt maar niet of nauwelijks uitgewerkt. Het korte uitstapje dat het WRR-team naar Afghanistan maakte heeft misschien bijgedragen aan het opnemen van veiligheid in het verlanglijstje. Wat doorging voor een ontwikkelingsmissie liep in dat land op een vechtmissie uit. Of en hoe dit avontuur een vervolg krijgt is nog onzeker. Nederland weigert hopelijk om zich verder militair in deze regio te committeren, maar zal, ter wille van het Navo-bondgenootschap en onder zware Amerikaanse druk, waarschijnlijk terugkeren naar wat opnieuw een ontwikkelingsmissie heet. Het zullen geen bestedingen zijn die de Afghaanse economie en maatschappij vooruit helpen. Het verband tussen ontwikkeling en geweld vergt zorgvuldiger studie dan waarop het rapport stoelt.

Meer waardering heb ik voor het advies de ontwikkelingshulp te richten op publiek bestuur en beleid in een transnationaal kader. De constatering dat het zwaartepunt in de mondiale economie zich verplaatst naar de nieuwe economieën verdient onderstreping. De verschuiving zal met een herverdeling van groei en een herschikking van macht samengaan, wat het einde van de westerse hegemonie inluidt. Voorbij is de tijd dat vervlechting in de wereldeconomie uitsluitend of voornamelijk het Westen ten goede komt. De enorme welvaarts groei in ons land is in belangrijke mate de uitkomst van een voorsprong die geen stand zal houden. Tegemoetkomen aan de gerechtvaardigde eisen van het deel der mensheid dat op achterstand is gezet, vergt een moeizame en pijnlijke ombuiging. Uit angst ervoor heeft het enthousiasme waarmee het mondialiseringsproces lange tijd is begroet plaatsgemaakt voor een backlash, die zich uit in de hang naar herstel van een eigen identiteit die nooit heeft bestaan. Terugtrekking achter de dijken in een gezellig samenzijn onder ons is een uitzicht waarmee populistische politici hun achterban trachten te paaien. Het koesteren van dat heimwee kan de kanteling in het wereldbestel niet keren en onze verbondenheid ermee niet ongedaan maken. Het rapport pleit met recht en reden voor het geven van hoge prioriteit aan het vraagstuk hoe met elkaar in een wereldbestel samen te leven. Dat vergt respect en tolerantie voor andere samenlevingen en culturen dan de westerse. Na lang gepretendeerd te hebben dat de voorlopers de ontwikkelingswijsheid in pacht hebben en de weg naar vooruitgang aan nakomers onderwijzen blijkt nu dat zij zelf onderdeel van het ontwikkelingsprobleem zijn. Een ongemakkelijke conclusie die een mentaliteitsomslag vereist. Over de concretisering van die opdracht laat het rapport zich niet uit. Naar mijn stellige overtuiging is besef van lotsverbondenheid voorwaarde voor succesvol samenleven in een wereldbestel. De solidariteit voorbij? Kom nou, de ontwikkelingsmissie staat of valt met de bereidheid tot erkenning ervan, alleen al uit welbegrepen eigenbelang. Sociaal activisme zal onmisbaar blijven om het pleit te bezorgen van dienstbaarheid aan het gemeenschappelijke goed. Wat gaat het kosten? Op die vraag blijft het WRR-team het antwoord schuldig, omdat de politiek daarover moet beslissen. Het is geen steekhoudend argument. De omissie geeft bovendien te denken, want in de politieke arena staan woordvoerders al klaar voor de kruisiging. Het debat ontbrandt op een moment dat de rijksbegroting aan bezuinigingswoede blootstaat. Terwijl ontwikkelingshulp meer dan ooit geboden is, valt te vrezen dat de bereidheid van de volksvertegenwoordigers niet groot zal zijn om er evenveel aan te spenderen als tot nog toe. De noden in eigen huis wegen immers zwaarder, of niet soms?

Jan Breman is als emeritus hoogleraar comparatieve sociologie verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek en werkt voort aan zijn onderzoek naar arbeidsverhoudingen in verschillende Aziatische landen waaraan hij bijna een halve eeuw geleden begon

De Groene Amsterdammer 20-01-2010

http://www.groene.nl/zoek?search=&search_author=JAN%20BREMAN

Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt, WRR-Rapport nr. 84, AUP, Amsterdam 2010

<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=5185>

Kleine lening biedt kansen voor arme vrouwen

<http://www.xs4all.nl/~stgvisie/VISIE/mikrokrediet.html>