

Nederlandse ontwikkelingshulp, wat  
is de toekomst?

Een vergelijking met Collier, Sachs en Easterly

11-7-2011

M.R.H. Koops

## **Inhoudsopgave**

Inleiding	2
1. Oorzaken van armoede	2
1.1 Institutionele factoren	4
1.1.1 Bestuur en beleid	4
1.1.2 Conflict trap	6
1.1.3 Poverty trap	7
1.1.4 Demografie en cultuur	9
1.1.5 Sociaal kapitaal en eigendomsrecht	9
1.2 Geografische factoren	11
2. Ontwikkelingshulp	14
2.1 Kritiek	
2.1.1 Hulp aan corrupte regimes	14
2.1.2 Hulp aan kapitaalarme landen	15
2.1.3 Shocktherapie en militaire interventies	16
2.1.4 ‘Populaire’ hulp	17
2.2 De goede weg	18
2.2.1 Easterly	18
2.2.2 Collier	19
2.2.3 Sachs	23
3. Geschiedenis ontwikkelingshulp	27
3.1 Recente geschiedenis ontwikkelingsbeleid Nederland	27
4. Beleidsintenties 2010 -2014	29
4.1 Vergelijking Nederlands beleid met Collier, Easterly en Sachs	31
4.1.1 Partnerlanden	31
4.1.2 Themakeuze	34
4.1.3 Hoeveelheid en soort hulp	35
5. Conclusie	36
Referenties	38

## **Inleiding**

Een vraag die economen en beleidsmakers over de hele wereld bezig houdt is ‘wat veroorzaakt groei?’ Deze vraag is essentieel voor het denken over ontwikkelingssamenwerking. Waarom zijn er zoveel landen die zich maar niet weten te ontworstelen uit de armoede? Wat kan de internationale gemeenschap het beste doen om deze zogenaamde ontwikkelingslanden te helpen? Als je weet wat groei veroorzaakt dan kan ontwikkelingssamenwerking zich richten op deze essentiële thema’s of sectoren. Helaas is de oplossing niet zo eenvoudig. In de afgelopen zes decennia heeft de internationale ontwikkelingssamenwerking vele gezichten gekend en nog altijd zijn economen en beleidsmakers het niet eens over de beste manier om ontwikkelingslanden te helpen. Dit literatuuronderzoek heeft dan ook niet als doel om de beste weg te vinden voor ontwikkelingslanden om te volgen, maar we zullen opzoek gaan naar de heersende populaire visie op het gebied van groei en ontwikkelingshulp. Om het overzichtelijk te houden zullen we dit literatuuronderzoek beperken tot een land die al een lange, trouwe geschiedenis kent op het gebied van ontwikkelingshulp; Nederland.

In deze thesis zullen we een aantal verschillende visies op ontwikkelingshulp en groei nader analyseren. Uiteindelijk zal dit ons brengen tot het gedachtegoed van een drietal vooraanstaande economen (Sachs, Easterly en Collier) die ieder een heel eigen visie op ontwikkelingssamenwerking hebben. In het eerste hoofdstuk zullen we ingaan op een aantal theorieën die ingaan op de achterliggende oorzaken van armoede. Hierin zullen de theorieën van Easterly, Sachs en Collier al volop aandacht krijgen. De genoemde oorzaken van armoede verdelen we hierbij in institutionele en geografische factoren.

In hoofdstuk twee zullen we een aantal visies op de huidige ontwikkelingshulp behandelen. Daaruit vloeien enkele mogelijke verbeteringen voort zoals aangeven door de eerdergenoemde economen Easterly, Sachs en Collier.

Het derde hoofdstuk is besteedt aan een stukje geschiedenis van de ontwikkelingshulp. Dit vormt een opstapje naar hoofdstuk vier waar we in zullen gaan op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Om te ontdekken welke visie (van Easterly, Sachs of Collier) de nabije toekomst zal gaan bepalen in Nederland zullen we de beleidsintenties van de Nederlandse regering vergelijken met de visies van de drie economen.

### **1. Oorzaken van armoede**

Het is niet eenvoudig om verschillen in rijkdom te verklaren, dat blijkt wel uit de opvallende afwezigheid van consensus onder wetenschappers. Als je kijkt naar de mogelijke factoren die het armoedeprobleem kunnen veroorzaken dan kom je op twee groepen van factoren, geografische factoren en institutionele factoren.

Geografische factoren zijn te onderscheiden naar transportkosten en intrinsieke productiviteit. Transportkosten kunnen op een aantal manieren beïnvloed worden door de geografie van een land. Dit is afhankelijk van of het land aan een zee grenst, of er bevaarbare rivieren zijn, wat de afstand tot grote

consumerende of producerende gebieden is en of het een bergachtig land betreft. Er zijn veel geografische factoren die de intrinsieke productiviteit van een bevolking kunnen beïnvloeden. Een belangrijke is: de aanwezigheid van ziektes als malaria. De aanwezigheid van ziektes zorgt ervoor dat de productiviteit per persoon daalt en de verwachte levensduur afneemt (Radeny & Bulte, 2011). Een andere geografische belemmering voor groei is het klimaat: Tropische landbouw kent gemiddeld een opbrengst die wel 30 tot 50 procent lager kan uitvallen dan vergelijkbare landbouw in gebieden met een gematigd klimaat (Gallup, et al, 1999). Tenslotte heeft ook de beschikbare hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen een effect op het inkomen. Over de vraag of dit effect positief of negatief is bestaat nog veel onduidelijkheid (voor de discussie zie: Brunnschweiler, 2008; Brunnschweiler & Bulte, 2009; Collier, 2007).

Instituties zijn de verzameling van sociale, economische, wettelijke en politieke arrangementen die de organisatie van een samenleving bepalen (Radeny & Bulte, 2011). Ze bepalen de prikkels in de economie en hebben op die manier effect op de economische prestaties door hun effect op investeringsbeslissingen van economische actoren. Instituties hebben effect op informatiestromen, transactiekosten, investeringsrisico's en de mogelijkheid van samenlevingen om sociale problemen op te lossen door middel van collectieve actie. Deze factoren kunnen allemaal het economisch functioneren van een land beïnvloeden. Een duidelijk voorbeeld is het al dan niet bestaan van private landrechten. Deze landrechten kunnen verschillende positieve economische effecten bewerkstelligen: het 'assurance effect', wat betekent dat een actor investeert in zijn land als hij verwacht de toekomstige winst daarvan te oogsten; het 'collateralisation effect', de mogelijkheid om eigen land als onderpand te gebruiken en op die manier meer mogelijkheden tot andere productiefactoren te openen; en het 'realisability effect', dat wil zeggen dat investeringen in land aangemoedigd worden gezien het feit dat het land verhuurd of verkocht kan worden. Het concept van instituties is echter nog breder en kent ook een politieke dimensie (controle van de uitvoerende macht, mate van autoritarisme), een bestuursdimensie (corruptie, rent seeking), en een dimensie van sociaal kapitaal (gedeelde normen en waarden, vertrouwen) (Radeny & Bulte, 2011).

Sommige wetenschappers zien vooral geografische factoren van een land als de veroorzaker van armoede (bvb: Bhattacharyya, 2009), anderen zien institutionele factoren als de belangrijkste veroorzakers van armoede (bvb: Easterly, 2006; Fors & Olsson, 2007) en weer anderen wijzen op een combinatie van institutionele en geografische factoren welke de groei belemmeren (bvb: Collier, 2007). Het spreekt voor zich dat elke theorie die armoede op een bepaalde manier probeert te verklaren ook een eigen set van oplossingen aandraagt. In hoofdstuk twee zullen we uitgebreid ingaan op de mogelijke oplossingen die worden voorgesteld door de drie economen William Easterly, Jeffrey Sachs en Paul Collier.

Als geografische factoren als het grootste probleem vormen dan zou een 'top down, big push' aanpak, gebaseerd op een nauwkeurige analyse van de geografische obstructies, gecombineerd met

een speciaal plan voor technische verbeteringen een oplossing kunnen zijn (Radeny & Bulte, 2011). Als de instituties niet deugen door bijvoorbeeld overheidsfalen of corruptie, dan kan het noodzakelijk zijn om eerst institutionele veranderingen door te voeren voordat verdere stappen genomen kunnen worden (Easterly, 2006). Verder is het belangrijk om te vermelden dat geografische en institutionele problemen lang niet altijd even duidelijk gescheiden zijn. Zo kan het leven in een malariaregio (geografie), minder negatieve effecten hebben op het inkomen naarmate de kwaliteit van de gezondheidszorg (institutie) toeneemt (Radeny & Bulte, 2011).

De uitkomsten van onderzoek op het gebied van het ‘geografie –of institutiedebat’ uit recente literatuur zijn erg afhankelijk van de geselecteerde onderzoeksgroep. Zo kan onderzoek bijvoorbeeld op mondiaal, continentaal of intra-landelijk niveau worden uitgevoerd en kunnen ook binnen deze categorieën weer verschillende landen geselecteerd worden, waardoor de uitkomsten per onderzoek nogal kunnen verschillen (Radeny & Bulte, 2011).

Een onderzoek naar economische groei van voormalige Europese koloniën zou vooral wijzen op verschillen in instituties die de economische groei tussen landen verklaren. De kwaliteit van de instituties zou een erfenis zijn van het type instituties die tijdens de koloniale tijd zijn gevestigd. In landen waar Europeanen zich moeilijk konden vestigen door bijvoorbeeld ziektes was de kans groter dat er zogenaamde ‘extractive institutions’ ontstonden. Volgens dit onderzoek zou een groot deel van de huidige inkomensverschillen terug te leiden zijn tot de aanwezigheid van deze ‘extractive institutions’ in de koloniale tijd (Acemoglu, et al, 2001). Een ander onderzoek heeft een veel compactere onderzoeksgroep gekozen van enkel Afrikaanse landen, waaruit blijkt dat met name de aanwezigheid van malaria een negatief effect heeft op de economische groei. Malaria zorgt voor minder investeringen door de verhoogde kans op vervroegd overlijden en zorgt voor een lagere productiviteit door de verhoogde kans op ziekte. Factoren van institutionele aard zijn in dit onderzoek statistisch insignificant gebleken (Bhattacharyya, 2009). De andere invalshoek vormt het onderzoek naar intra-landelijke verschillen in economische groei. Grimm en Klasen (2008) hebben bij een onderzoek in Indonesië geconcludeerd dat vooral instituties het verschil maakten en dan met name de aanwezigheid van landrechten. De aanwezigheid van landrechten zorgde voor meer investeringen en hogere inkomens. Grimm en Klasen zien agrarische productiviteit als de eerste stap naar economische groei. De agrarische productiviteit wordt verhoogd door een aaneenschakeling van gebeurtenissen wat Grimm en Klasen omschrijven als een endogeen proces. De migratie naar een bepaald gebied wordt gedreven door de geografische eigenschappen van dat gebied waardoor de druk op gebieden met goede geografische factoren toeneemt door bevolkingsgroei. De druk op het land zorgt ervoor dat het voor gemeenschappen noodzakelijk wordt om landrechten te gaan gebruiken, wat vervolgens weer tot gevolg heeft dat boeren meer zullen investeren in agrarische technologie. Investerings in land zouden op de beste manier tot stand komen als de landrechten op een endogene manier ontwikkeld zijn.

## 1.1 Institutionele factoren

### 1.1.1 Bestuur en beleid

De econoom Jeffrey Sachs ziet bepaalde Westerse handelsbarrières als uitermate schadelijk voor de economie van arme landen. Een handelsembargo op een zogenaamde dictatoriale staat, zal de bevolking meer schaden dan het regime zelf. Sachs ziet de Afrikaanse geschiedenis van koloniale overheersing niet als een belangrijke oorzaak van de huidige stagnerende groei. Andere gebieden in de wereld die ook gekoloniseerd zijn geweest lukt het wel om economische groei te realiseren (Sachs, 2005). Easterly daarentegen meent dat het stelselmatig ongeorganiseerd terugtrekken uit koloniën en het op zeer korte termijn vastleggen van staatsgrenzen heeft geleid tot onstabiele, slecht functionerende regeringen in de voormalige koloniën (Easterly, 2006).

Sachs noemt de fiscale fuik als een bestuurlijke factor die de groei van een land in de weg kan zitten. Als hier sprake van is dan is de regering niet bij machte om genoeg te investeren in de publieke sector. Wat hiermee samenhangt is een het begrip overheidsfalen. In principe moet de regering zorgen voor een stabiel investeringsklimaat waar iedereen evenveel van kan profiteren, zodat de bevolking ook wordt gestimuleerd om te sparen. Als de overheid hier niet in slaagt dan is er sprake van overheidsfalen. Er zijn verschillende zaken aan te wijzen die ervoor kunnen zorgen dat een overheid er niet in slaagt om zijn taken in dienst van het land uit te voeren: de bevolking is zo arm dat deze niet belastbaar is, de regering is zo corrupt dat ze geen baat hebben bij publieke investeringen of de regering is zo zwaar belast met schulden uit het verleden dat ze niet genoeg geld overhouden na het betalen van de rente. Sachs spreekt echter tegen dat corruptie op grote schaal groei in de weg staat. Hij onderbouwt dit met gegevens uit 'Transparency International, Global Corruption report 2004', volgens de statische gegevens uit dit rapport blijkt dat Afrika's economische groei per hoofd van de bevolking aanzienlijk lager ligt, ongeveer drie procentpunt per jaar, dan dat van andere ontwikkelingslanden met een vergelijkbaar niveau van corruptie en inkomen (Sachs, 2005).

Easterly laat in zijn onderzoek echter zien dat het bestuur juist een grotere invloed op de groei van een land heeft dan wordt aangenomen door zijn collega Jeffrey Sachs. Zij veronderstellen dat de invloed van de armoedefuik (aan dit begrip zal verderop een paragraaf worden gewijd) veel groter is dan de invloed van slecht bestuur op de economische groei van een land. Om de waarheid van deze bewering te onderzoeken heeft Easterly slecht bestuur en de armoedeval tegen elkaar uitgezet. Als maatstaf voor slecht bestuur nam hij cijfers over corruptie en het democratisch gehalte van een land. Hij selecteerde 24 landen die zowel slecht scoorden op democratie als op corruptie. Als maatstaf voor de armoedefuik nam hij de mate van aanvankelijke armoede in een land. Easterly kwam hierbij tot de conclusie dat slechte scores voor democratie en corruptie de trage groei verklaren. Er was geen enkele significant statistische reden om aan te nemen dat aanvankelijke armoede de trage groei veroorzaakte in zijn onderzoek (Easterly, 2006).

Easterly zegt juist dat de mate van ontwikkeling van de democratie, een belangrijke pijler voor goed beleid, sterk samen hangt met de mate van publieke dienstverlening van de overheid. Hoe democratischer een land wordt geregeerd, des te beter de publieke dienstverlening is. Dit vergroot de kans dat meer geld de gewone burgers bereikt. Easterly plaatst de kanttekening dat zelfs in democratische landen niet altijd wordt gedaan wat het beste is voor de bevolking. Bij een arme, laagopgeleide bevolking kunnen politici de verkiezingen winnen door in te spelen op etnische haatgevoelens jegens andere landen of etnische groepen in eigen land. Op deze manier kunnen ook oligarchieën soms aan de macht blijven en kunnen ze op basis van etnische haat een groot leger verantwoorden, wat ze ook goed van pas komt als ze politieke tegenstanders op willen ruimen. Belangrijke opinieleiders kunnen worden omgekocht met geld uit de schatkist en de oppositie kan klein gehouden worden met de gekochte steun van leger en politie. Ook al zijn er voorbeelden te noemen waarbij democratie niet goed uit de verf komt, over het algemeen zorgt goed beleid, waaronder democratie en bestrijding van corruptie vallen, voor een hoger inkomen (Easterly, 2006).

De onderzoeker en econoom Collier ziet goed bestuur ook als een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Hij geeft aan dat goed bestuur niet in alle gevallen noodzakelijk is, maar dat de afwezigheid ervan onder bepaalde omstandigheden de groei weldegelijk kan belemmeren. Een voorbeeld hiervoor zijn de twee landen Chad en Bangladesh welke beide erg slecht scoren op het gebied van corruptie. Toch zijn er veel verschillen in de ontwikkeling van deze landen, Bangladesh is gericht op de export van arbeidsintensieve producten op de wereldmarkt, terwijl Chad een land-locked land is dat het vooral moet hebben van inkomsten uit ontwikkelingshulp de verkoop van olie. De regering in Bangladesh hoeft vrij weinig te doen om de economie draaiende te houden omdat de productie -en exportzones al goed functioneren waardoor het geld vanzelf verdeeld wordt onder de werkende bevolking. In Chad moet veel geld door de regering verdeeld worden onder de bevolking omdat de belangrijkste inkomsten -ontwikkelingshulp en olieopbrengsten- in eerste instantie vaak bij de regering terecht komen. Door de grote mate van corruptie komt erg weinig geld aan op de plek waar het echt nodig is en bij gebrek aan andere opties blijft Chad achter in de groei.

De reden dat slecht beleid zo hardnekkig kan zijn is dat de leiders van de armste landen zelf niet arm zijn en om in deze positie te blijven hebben ze baat bij een slecht geïnformeerde en slecht opgeleide bevolking. Als er leiders zijn die wel het beste voor hebben met hun land en de nodige hervormingen willen doorvoeren, dan ontbreekt de benodigde kennis om dit te bewerkstelligen vaak. Daarbij hebben (economische)hervormingen over het algemeen een slechte naam gekregen door het dwingend toepassen van structurele aanpassingsprogramma's van internationale donoren. Door de landen van de armste miljard te toetsen aan een indicator die 20 aspecten bevat van slecht beleid, kwam Collier tot het resultaat dat bijna drie kwart van de armste miljard in een land leeft dat regelmatig onder de grens valt die wordt bestempeld met overheidsfalen (Collier, 2007).

### 1.1.2 Conflict trap

Er zijn verschillende factoren die de kans op een oorlog in een land vergroten. *Oorlog* heeft een negatief effect op het inkomen van een land, maar je kunt ook andersom redeneren; een laag inkomen geeft ook een grotere kans op oorlog in een land. Stagnatie of afname van economische groei geeft ook een verhoogde kans op een oorlog in een land. Als de kans op oorlog in een gemiddeld arm land 14% is dan zal elke procent daling in economische groei de kans op een oorlog met een procent verhogen (Collier, 2007). Een andere mogelijke veroorzaker van oorlog is de zwakte van een regering. Wanneer de economie zwak is, is de kans groot dat de regering ook zwak is, waardoor rebellie makkelijker plaats kan vinden. Een laatste institutionele factor die nog genoemd moet worden met betrekking op een verhoogde kans op de uitbraak van een oorlog is de aanwezigheid van verschillende etnische groepen. Etniciteit heeft in één geval invloed op de kans dat een land verwickeld raakt in een oorlog, namelijk als een land één grotere etnische meerderheid heeft die de macht heeft, maar er ook enkele andere groepen van significante grootte zijn, denk hierbij aan landen als Irak en Rwanda (Collier, 2007). De meeste burgeroorlogen duren erg lang, je kunt zelfs stellen dat hoe armer een land, hoe langer de oorlog duurt. De gemiddelde burgeroorlog duurt tien keer zo lang als andere internationale oorlogen (Collier, 2007). Daar komt nog bij dat in een land waar een burgeroorlog heeft gewoed de kans op herhaling twee keer zo groot is. Een typische burgeroorlog van zeven jaar maakt de bevolking ongeveer 15% armer en daar komen nog de vele kosten van vernietiging en dood bij. Ook de kosten voor buurlanden zijn erg groot, een typische burgeroorlog kost voor alle betrokken landen gemiddeld 64 miljard dollar (Collier, 2007). In de afgelopen decennia zijn er elk jaar ongeveer twee nieuwe burgeroorlogen gestart wat neerkomt op de mondiale kosten van meer dan 100 miljard dollar per jaar, dit is ongeveer het dubbele van het jaarlijkse hulpbudget (Collier, 2007).

Collier stelt dat landen die arm zijn, langzame groei kennen en afhankelijk zijn van export van natuurlijke hulpbronnen een kans van één op zes hebben om in een burgeroorlog verwickeld te raken. Dit doet alle gerealiseerde groei vaak teniet en verhoogd de kans op een volgende oorlog vervolgens weer aanzienlijk. Om deze redenen zou er sprake kunnen zijn van landen die in een ‘conflictvuik’ verstrikt raken. Landen zouden hierdoor in een neerwaartse spiraal van oorlog en trage economische groei komen (Collier, 2007).

### 1.1.3 Poverty trap (= armoedevuik)

Jeffrey Sachs ziet een grote verscheidenheid van factoren als oorzaak van het armoedeprobleem. Hij vat dit samen in het veelomvattende begrip *kapitaal*, een ernstig gebrek hiervan zou een land kunnen vangen in de *armoedevuik*. De armoedevuik is een kernbegrip in de theorie van Sachs en verdient nadere toelichting, net als het begrip kapitaal dat een belangrijke plek inneemt in deze theorie. Na deze toelichting zal ik nog enkele andere punten belichten die een belangrijke plaats innemen in de armoedetheorie van Sachs.



Als er genoeg kapitaal aanwezig is in een land dan is aan een belangrijke voorwaarde voor groei voldaan. Sachs beschrijft zes soorten kapitaal die voldoende aanwezig moeten zijn. De eerste is menselijk kapitaal; dan heb je het over de bijvoorbeeld de gezondheid die een mens nodig heeft op productief te kunnen zijn. Als tweede heb je bedrijfskapitaal; dit zijn alle machines en faciliteiten die bedrijven kunnen aanwenden om zo efficiënt mogelijk te produceren. Ten derde is er infrastructuur nodig; hieronder vallen wegen, energie, water, maar ook het telecommunicatienetwerk. Een vierde soort kapitaal is het natuurkapitaal; als de natuurlijke omgeving gezond is geeft dit mensen de mogelijkheid om bijvoorbeeld goede oogsten te realiseren. Ten vijfde is het institutioneel kapitaal van belang; dit behelst de structuur die ons dagelijks handelen vorm geeft, zoals eigendomsrecht, handelsrecht, rechtssystemen en overheidsbeleid. De zesde soort kapitaal is kenniskapitaal; Sachs omschrijft dit als de wetenschappelijke en technologische kennis die de productiviteit verhoogt en de fysieke en natuurlijke omstandigheden verbetert (Sachs, 2005).

Afrika is de meest *kapitaalarme regio* ter wereld, volgens bekende economische theorieën zou de instroom van kapitaal hierdoor een hoog rendement moeten hebben. Als je naar het soort kapitaal kijkt dan zie je dat tweederde van het beschikbare kapitaal in Afrika publiek kapitaal is terwijl in Azië tweederde van het kapitaal privaat is. Dit is een belangrijk verschil aangezien er vooral veel privaat kapitaal nodig is om een hoge productie te verwezenlijken. De vraag is waarom Afrika zoveel moeite heeft met het aantrekken van privaat. Collier haalt hierbij een onderzoek aan van het magazine 'Institutional Investor', waarin wordt gekeken naar de mate waarin potentiële investeerders het risico om te investeren in verschillende landen beleven. Dit is dus niet het werkelijke risico, maar het beeld dat investeerders hebben van bepaalde landen. Hieruit blijkt dat het beeld van de investeerders vaak veel negatiever is dan de werkelijke situatie. Als een land grote positieve hervormingen doorvoert zal het beeld van de investeerders slechts stapje voor stapje bijgesteld worden. Dit risicobeeld heeft ook effect op de private investeringen van eigen bodem. Globale cijfers laten zien dat ruim één derde van het private kapitaal in andere landen wordt geïnvesteerd. Eigen inwoners kiezen blijkbaar ook eieren voor hun geld, maar dat dit niet de snelste weg is naar economische stabiele groei mag duidelijk zijn. Tenslotte is ook de uitvlucht van '*menselijk kapitaal*' een probleem voor Afrika. Goed opgeleide mensen hebben meer kansen in rijkere landen, waardoor de kans groter is dat juist de kleine groep mensen met een opleiding migreert. Aangezien de arme landen juist deze groep nodig hebben om broodnodige hervormingen tot een succes te maken treft deze migratie deze landen extra hard (Collier, 2007).

Kapitaal kan opgebouwd worden als mensen een deel van hun inkomen kunnen sparen om dit later weer te investeren. Ze kunnen dit investeren in bijvoorbeeld machines, gezondheid of educatie, in al deze gevallen zou er dan een kapitaaltoename verwezenlijkt worden. Echter als de hoeveelheid kapitaal in een land niet minstens met dezelfde hoeveelheid groeit als de bevolking toeneemt, dan vindt er per hoofd van de bevolking een kapitaalafname plaats. Om een praktisch voorbeeld te geven; als een gezin met een lapje grond nauwelijks in zijn eigen behoefte kan voorzien, zal het zeker geen

geld hebben om te investeren in nieuw kapitaal. Zodra het gezin zich uitbreidt zullen de kinderen moeten delen in de beschikbare grond en zal de hoeveelheid kapitaal per persoon verder dalen en zal het gezin dus geen groei kunnen realiseren. Als dit gebeurt, dan is er volgens Sachs sprake een van de grootste problemen van de allerarmsten: de armoedefuik (Sachs, 2004).

Niet iedereen is het echter eens met de theorie van de armoedefuik. In het boek 'The white man's burden' gaat William Easterly uitgebreid in op het onderzoek van zijn collega Jeffrey Sachs. Zijn focus is minder op de vraag wat armoede veroorzaakt als wel op de vraag wat het effect is van ontwikkelingshulp op de arme landen. In het hoofdstuk over ontwikkelingshulp zal ik hier uitgebreider op terugkomen. Als belemmering voor groei ziet Easterly vooral het bestuur en de mate van ontwikkeling van het sociaal kapitaal. Om de theorie van de *armoedefuik* te toetsen heeft Easterly groeigegevens vergeleken van 137 landen over de periode van 1950 tot 2001. Hij zocht het antwoord op een aantal vragen die inzicht konden geven in de aannemelijkheid van deze theorie. De eerste vraag was of de armste 20% van deze groep landen over de periode van de halve eeuw vast bleven zitten in hun armoede. Dit bleek echter niet zo te zijn, ze verhoogden hun inkomen met een factor 2,25. Hiermee bleven ze nauwelijks achter bij de rijkere 80% die hun inkomen met een factor 2,47 verhoogden.

Een tweede vraag die Easterly stelde was of gelden uit *ontwikkelingshulp* dan wellicht hadden gezorgd dat de armste landen zich toch hadden kunnen ontworstelen aan de armoede. Hij toetste dit door de arme landen in twee groepen te verdelen. Eén groep die minder dan gemiddelde ontwikkelingshulp ontving en één groep die meer dan gemiddelde ontwikkelingshulp ontving. Hieruit bleek dat de groei van deze twee groepen over de periode van 1950 tot 2001 niet significant verschilde. De conclusie was dat arme landen die minder dan gemiddelde ontwikkelingshulp ontvingen geen probleem hadden om toch positieve groei te realiseren. De enige manier om toch een groot verschil in groei tussen de 20% armste landen en de rest te ontdekken is door een andere periode als ijkpunt te nemen. Als je naar de groei over de periode van 1985 tot 2001 kijkt in plaats van de hele periode van 1950 tot 2001 dan zie je dat in de laatst genoemde periode de 20% armste landen significant lagere groei hebben gekend dan de rijkste 80%. De armste landen hadden in deze periode een groei van 0,2% en in de rijkste landen was dit 1,3%. Dit is ook de periode die Sachs als uitgangspunt heeft genomen, als je de periode van 1950 tot 2001 als uitgangspunt neemt, dan liggen de groeipercentages vlak bij elkaar, namelijk 1,6% voor de armste landen en 1,7% voor de rijkste landen. Dit grote verschil is te verklaren doordat de samenstelling van de 20% armste landen in 1950 anders was dan de samenstelling van de 20% armste landen in 1985. Om precies te zijn waren 11 van de 28 landen die in 1950 tot de armste landen behoorden in 1985 zoveel gegroeid dat ze niet meer tot de 20% armste behoorden. Dit betekent automatisch dat 11 landen uit de rijkste 80% tussen 1950 en 1985 stuivertje heeft gewisseld met 11 landen uit de armste 20%. Dit spreekt de theorie van de armoedefuik nogmaals tegen (Easterly, 2006).

#### 1.1.4 Demografie en Cultuur

Andere problemen waar arme landen vaak mee kampen zijn de demografische fuik en uitsluiting van bepaalde bevolkinggroepen, de demografische fuik is een zichzelf versterkend proces waarin een snelle bevolkingsgroei leidt tot grotere armoede en een grotere armoede weer bijdraagt aan een hogere vruchtbaarheid. Een *culturele barrière* kan de ontwikkeling ook in de weg zitten, bijvoorbeeld als vrouwen niet deel mogen uitmaken van de economische activiteiten en in extreme gevallen het verjagen van etnische minderheden (Sachs, 2004).

#### 1.1.5 Sociaal kapitaal & Eigendomsrecht

Behalve de verschillende soorten kapitaal die Sachs benoemd, zoals beschreven in bovenstaande paragraaf is er nog een ander soort kapitaal dat ook zeer belangrijk is voor economische groei, namelijk *sociaal kapitaal*. Deze kapitaal soort hangt sterk samen met de mate van vertrouwen in de medemens in een bepaalde maatschappij en is noodzakelijk bij het goed laten functioneren van een vrije markt. Als er een transactie plaats vindt tussen twee partijen is er altijd een moment waarop één partij de ander kan bedriegen, bijvoorbeeld door niet te betalen of door de beloofde dienst niet of slecht te leveren. Als er weinig vertrouwen is in een maatschappij dan zal men maatregelen moeten nemen om transacties toch goed te laten verlopen, hier kunnen extra kosten aan verbonden zijn. Ook kunnen mensen helemaal afzien van transacties. Hoe dan ook, het is nadelig voor de economie. Deze gedachtegang wordt ook bevestigd door cijfers uit een onderzoek van Knack en Keefer (1997) waaruit af te lezen is dat samenlevingen met minder vertrouwen ook een lagere economische groei kennen. Een andere conclusie uit dit zelfde onderzoek is dat vertrouwen en normen voor het meewerken in de maatschappij sterker zijn in landen waar formele instituties aanwezig zijn die op effectieve wijze eigendomsrechten en contracten beschermen. Vertrouwen in de maatschappij wordt sterker als er sterke sociale dwang aanwezig is, die verkeerd gedrag afstraft. In veel arme gebieden is deze sociale dwang afwezig waardoor roofdiergedrag ontstaat (Easterly, 2006). Dit werkt verdere groei van de armoede in de hand.

Een belangrijke voorwaarde om markten te laten functioneren is het *eigendomsrecht*, dat zowel in formele als informele afspraken vastgelegd kan worden. Voor investeringen is het belangrijk dat men zeker is dat investeringen in bezittingen zich zullen terugbetalen. Denk hierbij aan het communale landbouwsysteem dat in China geen groei kon brengen. Pas toen er private eigendomsrechten kwamen groeide de agrarische opbrengst en was daarmee het startschot voor de groeispurt van China die alom bekend is. Eigendomsrechten zijn in de meest ontwikkelde samenlevingen geleidelijk door 'bottom up' processen ontstaan en daarom kunnen we niet verwachten dat ze in arme samenlevingen zomaar opgelegd kunnen worden (Easterly 2006).

Sachs ziet de afwezigheid van eigendomsrecht niet als het probleem dat innovatie tegenhoudt. De reden dat er in sommige samenlevingen geen kapitaalaccumulatie plaats vindt is omdat er te weinig prikkels zijn voor innovatie. Voordat er geïnvesteerd wordt in een economie moeten er

voldoende prikkels aanwezig zijn die deze investeringen en innovaties bemoedigen. In rijkere landen zijn deze prikkels volop aanwezig waardoor er *endogene groei* plaats vindt. Deze endogene groei betekent dat de economie van binnenuit groeit doordat er een grote markt is om producten af te zetten, daardoor is de prikkel om te innoveren groot en zullen er veel nieuwe producten op de markt worden gebracht. Op deze manier worden er nieuwe technologieën ontwikkeld. Dit heeft tot gevolg dat de productiviteit weer stijgt waardoor de markt weer toeneemt. Arme landen hoeven echter niet alles zelf uit te vinden. Een mogelijkheid om snelle groei te realiseren is door bestaande technologie te importeren, er zijn landen geweest met name in Oost-Azië die hier enorm van hebben geprofiteerd. Volgens Sachs zijn dit geen toevalligheden, maar komt het doordat dit allemaal landen zijn die op de Europees-Aziatische handelsroute liggen. Investerings in technologie worden volgens hem gedaan in landen die dicht bij de westerse markt liggen, zoals ook in Oost-Europa te zien is (Sachs, 2004).

Collier denkt ook dat arme landen kunnen profiteren door moderne technologie te importeren, maar hij ziet dit vooral in combinatie met de mogelijkheden die een ‘*wage gap*’ kan bieden. Vanaf de jaren 80 wist een deel van de armste landen te ontsnappen aan grote armoede, dankzij de grote ‘*wage gap*’ met het Westen. Met name *Aziatische landen* begonnen met de export van arbeidsintensieve producten, ze hadden een groot ‘*comparative advantage*’, omdat ze dezelfde producten door veel goedkope arbeid ook goedkoper op de markt konden brengen. Door een combinatie van goedkope arbeid en agglomeratiezones (gebieden met gunstige omstandigheden voor productie en export), wist Azië met succes te concurreren met het Westen. Afrika miste hier echter de boot, na het succes van Azië was het lastig om nog te concurreren op de wereldmarkt. Het duurt een flinke tijd voordat de ‘*wage gap*’ tussen Azië en Afrika winstgevend genoeg is, ook heeft Azië zeer gespecialiseerde agglomeratiezones waar Afrika ook mee achterloopt. Hier komt bij dat de export vanuit Afrika van primaire goederen zoals olie alleen maar aangewakkerd wordt door de groeiende industrieën in Azië en zoals u nog zult lezen heeft de export van deze primaire goederen meestal niet bepaald een positief effect op de economische groei van de exporterende landen (Collier, 2007).

## **1.2 Geografische factoren**

Niet elk land heeft het even goed getroffen met zijn ligging. Sachs zegt dat veel landen zich niet hebben kunnen ontworstelen aan de armoede door de beroerde geografie van het land. Factoren waar je hierbij aan moet denken zijn of er sprake is van een ‘*land-lock*’, of er goed bevaarbare rivieren aanwezig zijn, of het klimaat gunstig is voor ziekteverwekkers, of het een bergachtig land betreft en of het klimaat gunstig is voor het verbouwen van gewassen. Veel van deze factoren waren in bijvoorbeeld een land als de Verenigde Staten erg gunstig waardoor het land zich voorspoedig heeft kunnen ontwikkelen (Sachs, 2004).

Collega econoom Collier bevestigt de problemen die ‘*land-locked*’ zijn met zich meebrengt. Van de miljard armste mensen woont 38% in een land dat niet of nauwelijks aan zee grenst. Collier

stelt dat landen die veel natuurlijke hulpbronnen zoals olie exporteren afvallen in zijn onderzoek omdat deze goederen vanwege hun hoge waarde toch wel geëxporteerd zullen worden. Als je alleen kijkt naar landen die land-locked zijn en geen overvloed aan natuurlijke hulpbronnen bezitten dan houd je nog altijd 30% van de armste miljard over. Een belangrijke conclusie van een onderzoek van Venables (1999) wees uit dat transportkosten voor een land-locked land sterk afhankelijk zijn van de investeringen in infrastructuur van zijn buurlanden. Ook blijkt uit onderzoek dat de groei van economie in buurlanden een spillover effect kent. Één procent groei in het ene land zorgt gemiddeld voor 0.4% groei in een buurland. Bij landen die land-locked zijn is dit effect nog groter namelijk 0.7%. Het lijkt erop dat land-locked landen met name gericht zijn op hun buurlanden als markt. Dat is prima voor Zwitserland, maar een land als Uganda is slechts omringd door landen die getekend zijn door oorlog en economisch en sociaal verval. In Afrika is de groei spill-over van een gemiddeld land-locked land slechts 0.2%. Bijna alle landen die met deze problemen kampen liggen in Afrika. Veel van dergelijke gebieden in andere delen van de wereld zijn geen zelfstandige landen geworden (Collier, 2007).

Een rijkdom aan *natuurlijke hulpbronnen* is in veel gevallen geen afdoende garantie voor economische groei. Dit effect wordt ook wel de ‘*resource curse*’ genoemd. De resource curse kan optreden als de natuurlijke hulpbronnen van een land in de handen zijn van een kleine heersende elite, ook wel oligarchie genoemd (bvb: Fors & Olsson, 2007). Deze elite zal er alles aan doen om democratie tegen te houden omdat het dan onvermijdelijk is dat de rijkdom afkomstig van de natuurlijke hulpbronnen herverdeeld zal worden. Een typische oligarchie zal er enkel op gericht zijn om de kleine eigen kring te bevoordelen. Historische voorbeelden zijn er genoeg. Westerse koloniën waar een structuur van oligarchie heerste deden het economisch stukken slechter dan overwegend Westerse koloniën zoals Australië en de Verenigde Staten. Oligarchieën zullen proberen om zaken als universele scholing en stemrecht tegen te gaan om zelf zoveel mogelijk macht te behouden (Easterly, 2006).

Ook Collier erkent de problemen die een overvloed aan natuurlijke hulpbronnen met zich mee kan brengen, hij heeft er zelfs een nieuwe naam aan gegeven: de hulpbronnenfuik. Het grootste probleem van deze natuurlijke hulpbronnenfuik is, dat het de democratie van een land ontwricht. Regeringen zijn zo erg gefocust op het winnen van de volgende verkiezingen dat ze erg weinig investeren in de juiste publieke voorzieningen en veel geld stoppen in allerlei prestigeprojecten die geen bijdrage leveren aan de lange termijn economische groei. Als omkopen van sleutelfiguren beter werkt dan het beloven van betere publieke voorzieningen kan er een klimaat van patronage ontstaan waarin corruptie en omkoping aan de orde van de dag zijn.

Democratieën doen het vaker slecht als ze in het bezit zijn van een grote hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen. Als 20% van het inkomen wordt bepaald door natuurlijke hulpbronnen dan zorgen autocratieën zelfs voor een 3% hogere groei dan democratieën (Collier, 2007). Een logische reden waarom dit systeem zich juist kan ontwikkelen in een land met veel natuurlijke hulpbronnen is

dat de inkomsten hiervan het heffen van belastingen onnodig maakt. Regeringen hoeven dan dus veel minder verantwoording af te leggen aan hun kiezers. Ook de afwezigheid van mogelijke controlemechanismen als een onafhankelijk rechtssysteem of vrije pers werkt patronage in de hand in veel van de arme landen die lijden onder de ‘resource curse’. Waarom een land als Noorwegen geen last heeft van de ‘resource curse’ is te verklaren uit het niveau van de controlemechanismen die al aanwezig waren toen de olie gevonden werd. Deze waren al van een veel hoger niveau dan die van bijvoorbeeld Nigeria toen daar olie werd gevonden. Als er zo weinig controlemechanismen aanwezig zijn dan is de kans veel groter dat de inkomsten misbruikt worden (Collier, 2007).

Collier wijst er verder nog op dat de aanwezigheid van veel natuurlijke hulpbronnen de kans op een oorlog kan vergroten. Rebellen kunnen hiermee hun oorlog financieren. Rebellenleiders sluiten veelal deals af met bedrijven, die bij een zegen van de rebellen dan kunnen meeprofiteren van de rijkdommen van het land. Verder speelt ook de grootte van het land een kleine rol. Een groot land dat vooral langs de randen bevolkt is heeft een grotere kans op oorlog, waarschijnlijk omdat er meer plekken zijn voor de rebellen om zich te groeperen.

Landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen zijn niet alleen gevoelig voor conflicten ze zijn ook aan andere problemen onderhevig. Lang niet alle landen slagen erin om hun rijke voorraad aan natuurlijke hulpbronnen aan te wenden voor economische groei. Van de armste miljard mensen leeft ruim 29% in landen waarin een rijke voorraad natuurlijke hulpbronnen de economie domineert. Een bekende theorie die Collier hier aanhaalt is de ‘*Dutch Disease*’, deze theorie heeft zijn naam te danken aan de vondst van de aardgasvelden in Noord Nederland. Door de verkoop van dit aardgas steeg de waarde van de Nederlandse munt ten opzichte van buitenlandse valuta. Hierdoor werd het duurder voor andere landen om Nederlandse producten te importeren, waardoor de andere exportsectoren gingen lijden onder de vondst van de aardgasvelden en de daaropvolgende export van aardgas. Dit proces is vooral schadelijk als de andere exportproducten belangrijke, technisch hoogwaardige groei met zich meebrengen. Voor arme landen is het vooral erg schadelijk dat de plotseling groei van inkomsten door de export van olie, onverantwoorde uitgaven van de regering met zich meebrengt. Er wordt veel geïnvesteerd in publieke sectoren die weinig effect hebben op de duurzame groei van een land terwijl dit juist nodig is om ook in slechtere jaren het hoofd boven water te kunnen houden. In goede jaren wordt er bijvoorbeeld geïnvesteerd in de diplomatieke sector, terwijl er in slechte jaren wordt bezuinigd op basisinvesteringen (Collier, 2007). Het lijkt erop dat de geografie van een land institutionele problemen kan verergeren zoals met de ‘resource curse’, corrupte politici of een malariaplaga. Daarnaast kan het zelfs effect hebben op de kans dat een land in oorlog geraakt en daardoor in verder verval raakt. Zwakke instituties komen nog zwaarder onder vuur te liggen door de slechte geografische omstandigheden.

Tenslotte is ook *ziektedruk* een grote boosdoener. De ongecontroleerde verspreiding van AIDS en malaria zorgt voor grote economische schade in ontwikkelingslanden. Bijna iedereen in tropisch Afrika krijgt minstens één keer per jaar malaria. In die periode kunnen mensen niet werken en

projecten in gebieden met veel malaria kunnen mislukken door de grote uitval van werkkrachten. Kinderen kunnen vervroegd van school gehaald worden omdat ze niet bij kunnen blijven door ziekte en ouders zijn geneigd meer kinderen te krijgen omdat de kans op kindersterfte groter is door malaria. Voor AIDS geldt in grote lijnen hetzelfde verhaal volgens Sachs. Bij deze ziekte wordt vooral de jonge beroepsbevolking getroffen. De productiviteit neemt af en de kosten per werknemer nemen toe. Ook worden buitenlandse investeerders afgeschrikt door het Afrikaanse AIDS moeras (Sachs, 2005).

## **2. Ontwikkelingshulp**

### **2.1 Kritiek**

#### **2.1.1 Hulp aan corrupte regimes**

Soms wordt ontwikkelingshulp gegeven om strategische geopolitieke redenen, hierbij maakt het meestal niet uit hoe verschrikkelijk een bepaald regime is. Uit onderzoek gebaseerd op cijfers uit 2002 bleek echter dat ook slecht functionerende regeringen die weinig strategische belangen dienen een enorme hoeveelheid ontwikkelingshulp opstrijken. Zo vielen de vijftien grootste ontvangers van ontwikkelingshulp in 2002 gemiddeld in de slechtste 25% van alle regeringen ter wereld (Easterly, 2006). Er is in de periode tot 2002 geen bewijs gevonden dat donoren minder hulp geven aan corrupte regeringen. Dit is erg opvallend aangezien in een beleidsdocument van de Wereldbank uit 1998 duidelijk wordt gesteld dat het geen zin zou hebben om grote bedragen te verstrekken aan landen met slecht beleid (Wereldbank 1998; Alesina & Weder, 1999). In lijn met het voorgaande zijn er verschillende onderzoekers geweest die hebben geconcludeerd dat ontwikkelingshulp het beleid in veel landen zelfs heeft verslechterd. Dit kan gebeuren doordat corrupte politieke insiders willen voorkomen dat er democratisch besloten kan worden over geld dat door donororganisaties binnenstroomt (Knack, 2001).

Uit een onderzoek van Burnside en Dollar (2000) bleek dat ontwikkelingshulp in landen met goed beleid (afgemeten aan zaken als lage begrotingstekorten, lage inflatie en vrijhandel) eerder een positief effect zou hebben op de groei dan landen waarvan het beleid werd getypeerd als slecht. Ook Boone (1996) verwijst in zijn onderzoek naar de mogelijkheid dat liberale en democratische regeringen wellicht beter met geld uit ontwikkelingshulp omgaan; hij baseert dit op de gegevens die laten zien dat er dertig procent minder kindersterfte is in liberale en democratische landen. Dit zou er volgens hem op kunnen wijzen dat armen daar meer zeggenschap hebben waardoor het geld makkelijker zijn weg vindt naar de meest hulpbehoevenden. Deze bevindingen werden aangegrepen om de ontwikkelingshulp naar de landen met een zogenaamd goed beleid te vergroten, echter na uitgebreider onderzoek dat werd uitgevoerd door Easterly et al. (2004) kwamen er resultaten naar boven die de bevindingen van Burnside en Dollar sterk tegenspraken. Ze gebruikten in dit onderzoek dezelfde methodes als Burnside en Dollar, maar voerden het nu uit met recentere gegevens en met

uitgebreidere gegevens uit de periode die voor het eerdere onderzoek werden gebruikt. Hierbij werd geen bewijs gevonden dat ontwikkelingshulp groei stimuleert in een omgeving van goed beleid. Later gebeurde hetzelfde nogmaals maar nu naar aanleiding van een studie van het Center for Global Development. Hieruit bleek dat snelle impact hulp, hulp gericht om de economische groei op korte termijn te versnellen, effectief zou zijn (Clemens, et al, 2004). Ook deze bevindingen werden snel weerlegd, dit keer door de onderzoekers Rajan en Subramanian (2004), die het op de volgende manier samenvatten:

*We examine the effects of aid on growth-- in cross-sectional and panel data--after correcting for the bias that aid typically goes to poorer countries, or to countries after poor performance. Even after this correction, we find little robust evidence of a positive (or negative) relationship between aid inflows into a country and its economic growth. We also find no evidence that aid works better in better policy or geographical environments, or that certain forms of aid work better than others. Our findings, which relate to the past, do not imply that aid cannot be beneficial in the future. But they do suggest that for aid to be effective in the future, the aid apparatus will have to be rethought.*

Volgens Collier (2007) hebben de opbrengsten uit ontwikkelingshulp een licht positief effect op de groei van een land. Ontwikkelingshulp heeft over de jaren bijgedragen aan 1% van de groei van de armste miljard bewoners van de Aarde. Als hulp inderdaad voor groei zorgt dan zou het een logische gedachte zijn om de hulp te verhogen en inderdaad is er in 2005 tijdens een bijeenkomst in Gleneagles gezegd dat wereldhulp verdubbeld moet worden. Uit recent onderzoek is echter gebleken dat ook ontwikkelingshulp te maken heeft met ‘*diminishing returns*’. Zodra de ontwikkelingshulp meer dan 16% van het BNP gaat vertegenwoordigen houdt hij ongeveer op met effectief te zijn. In 2005 lagen de gemiddelde waarden hier niet ver vandaan, dat zou betekenen dat onder het huidige systeem meer ontwikkelingshulp geven dus niet veel nut zou hebben (Collier, 2007).

### **2.1.2 Hulp aan kapitaalarme landen**

Volgens sommige onderzoekers (bvb: Sachs, 2005) zouden landen niet in staat zijn om te groeien omdat ze te arm zijn om te kunnen sparen, dit wordt de armoedefuik genoemd. Doordat ze vast zitten in de armoedefuik kunnen deze landen niet investeren in nieuw kapitaal waarmee ze hun toekomstige inkomen kunnen verhogen. Een logische oplossing zou dus zijn om te investeren in deze landen zodat ze kapitaal op kunnen bouwen en om daarmee hun inkomen te verhogen. Vervolgens kunnen ze een deel van dit hogere inkomen gebruiken om zelf te investeren. Een tijdelijke kapitaalinjectie zou ervoor moeten zorgen om de armste landen als het ware op te starten, waarna ze het alleen af kunnen (Sachs, 2005). Easterly zegt dat de ontwikkelingshulp die Afrika nu al ontvangt meer dan genoeg zou moeten zijn om deze zogenaamde ‘take-off’ te realiseren. In de jaren 90 ontving het doorsnee Afrikaanse land al 15% van zijn totale nationale inkomen van donoren. Tot grofweg de



jaren 80 wist Afrika gemiddeld een prima groeicijfer van 2% te bereiken. Daarna nam de groei sterk af, waarschijnlijk om die reden nam de ontwikkelingshulp in dezelfde periode sterk toe. Deze stijging in donaties leverde echter geen herstel op van de groei. Ook onderzoeker Peter Boone (1996) bevestigt dat het effect van ontwikkelingshulp op investeringen zo goed als nul is. Ontwikkelingshulp zorgt blijkbaar voor meer consumptie van de regering, maar niet voor investeringen die de lange termijn groei kunnen stimuleren. Dit wordt bevestigd in een onderzoek van Burnside en Dollar (2000).

Sachs wil de voorgaande argumenten tegen uitbreiding van ontwikkelingshulp relativeren door het begrip 'klinische economie' te introduceren. Dit wordt gevormd door een verzameling van aandachtspunten en verbeteringsuggesties. Deze klinische blik op de economie zou de ontwikkelingspraktijk van de afgelopen 20 jaar, onder de noemer structurele aanpassingseconomie moeten vervangen. De benadering van ontwikkeling was altijd een combinatie van bezuiniging, privatisering, liberalisering en goed bestuur. In de ogen van het westen moesten de arme landen hun eigen problemen oplossen door hun bestuur drastisch te veranderen, maar hierbij werden de werkelijke problemen niet aangepakt (Sachs, 2005). Waar volgens Sachs op gelet moet worden zijn de volgende zaken:

- Economische systemen zijn complex en een samenspel van vele afhankelijke factoren.
- Als onderzoeker dien je flexibel te zijn en moet je rekening kunnen houden met de vele aspecten die een land kunnen vormen. Het IMF zou teveel gericht zijn op corruptie, begrotingstekort en staatseigendom van productiemiddelen. Het heeft geen zin om telkens met hetzelfde recept te komen.
- De behandeling moet gezien worden in een breder kader. De verschillende problemen waar een land mee kampt moeten allemaal mee worden genomen in de overweging wat de beste behandeling zou vormen.
- Doelen en resultaten moeten gevolgd en geëvalueerd worden. Landen moeten worden beoordeeld op het gevoerde beleid en niet op het behaalde resultaat.
- De ontwikkelingsgemeenschap moet zich verdiepen in de landen die een probleem hebben en ook het benodigde verantwoordelijkheidsgevoel hebben.

### **2.1.3 Shocktherapie en militaire interventies**

Ondanks de bewijzen dat grootschalige hulpinterventies niet werken, reageert men hierop door nog grotere interventies uit te voeren. Belangrijke kritiek van Easterly op huidige ontwikkelingshulp is de schaal van implementatie. Als voorbeeld geeft hij de shocktherapie die in het begin van de jaren negentig in Rusland is toegepast. Het hele systeem zou niet deugen dus moest het zo snel mogelijk helemaal omgegooid worden. Oude banden bleven echter in stand waardoor inefficiënte bedrijven elkaar de hand boven het hoofd bleven houden. Later werden dezelfde soort acties ondernomen in ontwikkelingslanden, nu onder de noemer structurele aanpassingsleningen. Uit cijfers blijkt echter dat structurele aanpassingsleningen geen aantoonbaar positief effect op groei hebben.

Er zijn weinig voorbeelden van grote hulpinterventies die hun beoogde resultaat haalden. Het is waar dat Europa en Japan na de oorlog veel hulp kregen, maar de basis voor snelle economische ontwikkeling was al aanwezig in deze gebieden. China is een voorbeeld van een land dat zich helemaal op eigen kracht heeft ontworsteld uit de armoede. Een ander voorbeeld is India, dat zich tijdens de jaren van Britse bezetting nauwelijks wist te ontwikkelen, maar na de onafhankelijkheid ook een enorme groei doormaakte. Andere landen die zonder significante buitenlandse hulp toch snel wisten te groeien zijn Turkije, Botswana en Chili.

Twee belemmerende factoren die Easterly verder nog noemt zijn het uitvoeren van militaire interventies in andere landen en de rol van het IMF. Sinds de koude oorlog zijn er weinig interventies geweest die goed hebben gedaan. De meeste interventies resulteerden in burgeroorlogen en instabiliteit. Een belangrijk argument is dat in gevallen waar de VN ingreep het maar in 25% van de gevallen resulteerde in vrede, tegen 50% van de gevallen waar de VN zich afzijdig hield. De rol van het IMF is over de jaren steeds meer gaan lijken op die van andere ontwikkelingsorganisaties, het IMF moet zich blijven concentreren op het stabiliseren van financiële markten en zich niet met andere zaken bemoeien (Easterly, 2006). Een hele andere kijk op de rol van het IMF komt van de econoom Jeffrey Sachs. Volgens hem zou het IMF vroeger de broekriem van arme landen te stevig hebben willen aantrekken waardoor ze in een nog slechtere positie terecht kwamen dan ze daarvoor zaten.

#### **2.1.4 'Populaire' hulp**

De econoom Collier (2007) denkt dat er te weinig naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp wordt gekeken. Hulp moet erop gericht zijn om zoveel mogelijk mensen uit de armoede te helpen. Collier vindt dat er teveel hulp gaat naar middeninkomens landen, vooral de Europese commissie heeft daar een handje van. Donororganisaties vaak in overvloed aanwezig op de *verkeerde plekken*, elke organisatie heeft bureaus in China en Brazilië, maar geen enkele in de Centraal Afrikaanse Republiek. Deze ineffectiviteit wordt voor een deel veroorzaakt door wat Collier de 'Development Buzz' noemt. Dit slaat op de simpele manier waarmee bekende figuren en NGO's de mensen moeten aanspreken om het nut van hulp kenbaar te maken. Campagnes worden veelal gedreven door slogans, image en boosheid. Er is echter meer nodig om de armste miljard te helpen, om op basis van argumenten - naar voren gebracht door 'Development Buzz' - een agenda maken is niet realistisch. Ook heeft het geen zin om naar de 'schurkenstaten' te luisteren. Sommige regeringen zoals die van Somalië blijven zich in allerlei internationale organisaties vertegenwoordigen, terwijl ze in eigen land feitelijk niet meer functioneren. Veel landen zijn zo ver in chaos ondergedompeld dat het niet aannemelijk is dat ze nog een realistische agenda kunnen formuleren. Collier vindt dat er een taboe ligt op het woord groei in arme landen, het is volgens hem juist noodzakelijk om economische groei te bevorderen. Over het algemeen heeft groei namelijk een positief effect op de gemiddelde persoon in een land en wordt niet alleen een handjevol mensen begunstigd. Er wordt teveel gefocust op doelen als meer meisjes naar

school krijgen en op begrippen als ‘pro-poor growth’. Het probleem is niet dat er te weinig ‘pro-poor growth’ is, maar dat er überhaupt geen groei is (Collier, 2007).

## **2.2 De goede weg**

### **2.2.1 Easterly**

Easterly is een groot voorstander van de ‘bottom up’ implementatie van ontwikkelingshulp. Hij noemt grootschalige hulpprogramma’s achterhaalt en vindt dat groei van eigen bodem moet komen. Ontwikkelingshulp hoeft niet te verdwijnen maar moet wel grote veranderingen ondergaan. Deze beweringen zijn in onderstaande tekst verder uitgewerkt. Een overzicht van de bevindingen van de verschillende economen is te vinden in tabel 1 aan het einde van dit hoofdstuk.<sup>1</sup>

Er zijn allerlei kleine, nuttige dingen die buitenstaanders kunnen doen om de armen te helpen. De kracht zit hem in de overzichtelijkheid die kleinere acties eigen zijn. Het is makkelijker om als doel te stellen om schoon drinkwater in een bepaald gebied te realiseren dan om economische groei van een land als doel te hebben. Bij het ontwerp is het relatief simpel om deze kleinere acties op hun effectiviteit te toetsen, bijvoorbeeld door het instellen van een controlegroep. Dit werkt hetzelfde als bij medische onderzoeken waarbij één groep daadwerkelijk werkzame stoffen krijgt toegediend en een andere groep een placebo. Achteraf is erg goed te bepalen of een bepaalde actie effect heeft gehad op, in dit geval, een bepaalde bevolkingsgroep. Mocht een bepaalde interventie toch niet werken dan is het vrij eenvoudig om deze aan te passen om hem toch te laten werken, of desnoods helemaal stop te zetten. Als interventies beter te beoordelen zijn op hun effectiviteit dan zal dat ook een extra prikkel zijn voor hulpverleners om hard te werken. Een groot probleem is dat de prikkels die een donor of hulpverlener ontvangt hoofdzakelijk van bovenaf komen, dus van de regering of de NGO die het geld geeft. Het zou veel beter zijn als de hulpverleners de prikkels zouden ontvangen van de hulpbehoevenden zelf, dus van onderaf. Een ander bijkomend probleem is dat veel organisaties hun projecten evalueren met behulp van teams uit de eigen organisatie, dit getuigt niet van veel objectiviteit. Daar moet bij gezegd worden dat het IMF en de Wereldbank wel onafhankelijke evaluatiebureaus hebben opgezet.

Een onverslaanbaar mechanisme is de marktwerking. Easterly stelt zichzelf de vraag waarom miljoenen Harry Potters op één dag bij de consumenten bezorgd kunnen worden terwijl muskietennetten die van levensbelang zijn nauwelijks bij de juiste personen aankomen. Het is de kracht van vele autonome factoren die op zoek zijn naar de meest winstgevendste oplossingen. De top down benadering van de Westerse instanties kan hier niet tegenop. Easterly denkt dat in veel gevallen de bottom -up creatie van wetten en regelgeving de beste manier is. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld

---

<sup>1</sup> Informatie in deze paragraaf is afkomstig uit het boek van Easterly, W. (2006), “The white man’s burden: why the West’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good,”

eigendomsrechten op een min of meer natuurlijke wijze bepaald moeten worden. Een voorbeeld hiervan is de verandering van communelandbouw naar private landbouw in China. Dit was een proces dat in eerste instantie gedreven werd door een klein groepje dorpelingen die zich afzetten tegen het communistische regime, door in het geheim af te spreken dat iedere boer zijn eigen opbrengsten zou houden. Een ander voorbeeld van succesvolle toepassing van het vrije marktprincipe binnen de ontwikkelingshulp, kan zijn het bevorderen van specialisatie. Momenteel houdt elke van de vele organisaties zich bezig met vele verschillende projecten. Volgens de theorie van specialisatie zou hulp veel effectiever kunnen zijn als elke organisatie zich specialiseert in specifieke projecten.

Op het gebied van gezondheidszorg pleit Easterly net als zijn collega Collier vooral voor efficiëntie, waarom investeren in peperdure retro-virale middelen om aids slachtoffers in leven te houden als je veel meer levens kunt redden met de bestrijding van Tuberculose en het stimuleren van condoomgebruik.

Kortweg zegt Easterly dat er haalbare, compacte doelen gesteld moeten worden en dat het evaluatieproces beter moet. Daarnaast dienen hulporganisaties zich te specialiseren. Een manier om het aanbieden van ontwikkelingshulp te verbeteren zou bijvoorbeeld door middel van een online forum kunnen gebeuren waar aanbieders en ontvangers van ontwikkelingsprojecten zich kunnen verzamelen om coördinatieproblemen te voorkomen. Een andere manier om meer zeggenschap voor de ontvangers te creëren zou kunnen zijn het verstrekken van ontwikkelingsvouchers, waarmee de hulpbehoevenden ontwikkelingsorganisaties van hun keuze kunnen inhuren om een bepaald project uit te voeren. Tenslotte roept Easterly op om te stoppen met het verlenen van hulp op paternalistische gronden en daarmee ook de hulp te stoppen aan bandietregeringen.

### **2.2.2 Collier**

Er zijn ongeveer 1 miljard mensen die vast zitten in één van de vier ‘*development traps*’ die Collier de ‘*conflict trap*’, de ‘*natural resource trap*’, de ‘*land-locked with bad neighbours trap*’ en de ‘*bad governance in a small country trap*’ noemt.<sup>2</sup>

Van de miljard mensen die vast zitten in één of meerdere van deze ‘traps’ bevindt 70% zich in Afrika, in totaal bestaat de groep uit 58 landen. Er is sprake van een groep landen die in de loop der tijd zijn gaan achter lopen op de rest en vaak uit elkaar vallen ten gevolge van alle problemen. Om deze landen te kunnen helpen hebben we een andere benadering van ontwikkelingshulp nodig. Sommige landen kunnen niet groeien omdat ze in één of meerdere fuiken vast zitten. Deze arme landen moeten zich weer aansluiten bij de rest van de wereld en dat kan alleen gebeuren door economische groei te realiseren. De rijke landen moeten hun regering als een front laten aantreden, dus verschillende ministeries van Industrie, Handel, Defensie en ontwikkelingssamenwerking moeten

---

<sup>2</sup> Informatie in deze paragraaf is afkomstig uit het boek van Collier, P. (2007), “The Bottom Billion: why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About it,”

gezamenlijk een plan trekken. Vervolgens moeten regeringen van grote landen gezamenlijk actie ondernemen. De enige plek waar dat nu gebeurt is de G8, en daar moet het onderwerp ontwikkelingssamenwerking ook op de agenda blijven staan. Collier wil dan echter een agenda aandragen voor de G8 die wel effectief is.

#### Hulp in naoorlogse gebieden

In *naoorlogse situaties* zou er aanzienlijke hulp geboden moeten worden over een langere tijdspanne dan nu gedaan wordt. Juist in deze periode is snelle groei beter te realiseren. De uitdaging is om hulp ook te laten werken in een land met slecht beleid. Collier ziet militaire interventie in veel gevallen als een extra hulpmiddel om de bottom billion landen te ondersteunen. Juist in de bottom billion landen kunnen relatief kleine buitenlandse militaire interventies met de juiste mandaat enorme successen boeken. Je moet hierbij denken aan het voorkomen van burgeroorlogen en coups, en het handhaven van naoorlogse vrede. De bottom billion landen kunnen in hun fragiele wederopbouwfase vaak niet vertrouwen op hun eigen leger. Een coup komt vaak voort uit het leger en dus zal de regering er belang bij hebben veel geld in het leger te steken om te voorkomen dat er een (nieuwe) coup plaats vindt. Zo blijft de regering geld steken in het leger tot de volgende coup plaats vindt. Een internationale militaire groep die de orde handhaaft kan er voor zorgen dat deze gang van zaken doorbroken wordt en dat het (ontwikkelings)geld weer op de goede plek terecht komt.

#### Hulp voor hervormen overheid

Ontwikkelingshulp heeft het meeste effect in landen die al redelijk bestuur en instituties hebben, dit zijn meestal echter niet de landen die het armst zijn. De armste landen kennen vaak slecht bestuur en hulp die daar naar toe gaat heeft grotere kans om verkeerd besteed te worden. Collier denkt daarom dat meer ontwikkelingshulp besteden aan het omvormen van beleid kan leiden tot de grootste stappen voorwaarts. Het grootste probleem van ‘*incentives*’ verlenen voor het veranderen van beleid is dat het altijd ‘*ex-ante*’ gebeurde. Dat wil zeggen dat landen moeten beloven te hervormen en vervolgens geld kregen. Zodra ze het geld binnen hadden konden ze het beloofde beleid zonder consequenties weer terugdraaien. Om dit probleem te omzeilen zijn de Wereldbank en andere hulporganisaties later grotendeels overgestapt op hulp geven aan landen die al relatief goed beleid hadden. Een belangrijk onderdeel van het omvormen van een regering is dat er genoeg technische kennis aanwezig moet zijn. Volgens berekeningen van Collier kunnen uitgaven aan technische assistentie tijdens een periode van omvorming een efficiënte besteding van ontwikkelingshulp zijn. Eén extra dollar aan technische assistentie zou zorgen voor een winst van 15 dollar voor het ontvangende land. Het financieren van omvormingen is behoorlijk risicogevoelig. De kans dat het mislukt is behoorlijk groot, maar als het lukt zijn de resultaten zeer waardevol. Hetzelfde geldt voor projectsteun voordat een regering is omgevormd, zoals al eerder is aangegeven is de kans dat een project slaagt ook sterk afhankelijk van de kwaliteit van de regering. Om dit probleem min om meer te

omzeilen moeten hulporganisaties meer geld uitgegeven aan de controle van het project. Dit wordt bij de hulporganisaties meestal door de afdeling administratie. De meeste hulporganisaties staan echter onder grote druk om de uitgaven aan administratieve taken zo laag mogelijk te houden, echter zoals Collier hiermee wil laten zien, is het soms juist noodzakelijk om extra geld in controle te stoppen om ervoor te zorgen dat het beschikbare geld op de goede manier wordt besteed. Om het systeem van controle te verbeteren stelt Collier voor om onafhankelijke servicebureaus op te richten die onder andere geld voor ontwikkelingshulp mogen doorsluizen onder het toezicht van de burgers. Door dergelijke systemen op te zetten zou er een grotere mate van controle over de uitgaven kunnen komen en op de manier zou meer geld op de goede plek belanden.

#### Hulp voor infrastructuur

Hulp zou ook gericht moeten zijn op het verzorgen van de *verbindingen* met de zee voor 'land-locked' landen, dit zou je kunnen zien als een essentiële reddingslijn. Wat ook niet mee helpt is dat hulpbudgetten vooral landgebonden zijn en de meeste landen hebben de infrastructurele behoeften van hun bureaus niet hoog op hun prioriteitenlijst staan. Collier ziet een rol weggelegd voor het *selectief uitgeven van hulp*, bijvoorbeeld door eenmalige grote investeringen te doen in kusteconomieën. Hierdoor kan de infrastructuur van een land geschikt gemaakt worden voor export en door het bij eenmalige uitgaven te houden voorkom je dat er langdurige negatieve effecten van de 'Dutch Disease' zullen zijn. Het voordeel hiervan is dat deze landen kunnen gaan dienen als voorbeeld voor de hele regio en dat uiteindelijk ook de 'land-locked' landen zullen profiteren van de economische groei van hun buurlanden. Volgens Collier is deze afwijkende aanpak het risico van proberen waard. Op het moment verdelen hulporganisaties hun geld over vele verschillende sectoren en veel verschillende landen. Zoals ervaringen hebben uitgewezen zorgt dit echter maar voor kleine stapjes voorwaarts. Om structurele veranderingen te bewerkstelligen moeten er ook structurele veranderingen in de hulpsector gaan plaats vinden, namelijk groots investeren in de exportsector.

#### Hervormen handelsklimaat

Een deel van het probleem ligt bij het *corrupte klimaat in Westerse landen*. Westerse banken hebben tot voor kort grote hoeveelheden corrupt geld in bewaring gehad uit de bottom billion landen. Daarbij was het tot 1999 een normale gang van zaken dat bedrijven mensen omkochten in de armste landen om contracten binnen te krijgen. Dit was een duidelijk geval van het 'prisoners dilemma', als een regering de bedrijven in hun eigen land te veel aan banden zou leggen dan konden bedrijven uit andere landen daarvan profiteren. In 1999 kwam er gelukkig een overeenkomst die het omkopen moest tegengaan, maar de naleving is moeilijk te controleren. Collier is geen tegenstander van vrije wereldhandel, maar hij ziet wel een aantal belemmeringen voor de groei van de bottom billion landen. Zo is de bescherming van nationale agricultuur in de EU en de VS schadelijk voor de arme landen, net als de hogere tarieven op verwerkte materialen op ruwe materialen. Tegelijkertijd snijden arme landen

zichzelf in de vingers door zelf handelsbarrières te handhaven. Door deze handelsbarrières worden allerlei vormen van corruptie in de hand gewerkt en blijven inefficiënte bedrijven bestaan. Hierdoor worden de prijzen voor producten onnodig duur en profiteren vooral de douanebeambten van de hoge tarieven (uiteraard door corruptiepraktijken). Het is belangrijk dat de armste landen nu beschermd worden tegen de arbeidsintensieve industrie van Azië. Het westen zou de importtarieven voor de arbeidsintensieve producten uit de bottom billion landen kunnen verwijderen en zo ook deze landen een kans geven zich te ontwikkelen. Tot op zekere hoogte zijn hier al overeenkomsten over, maar deze zijn nog lang niet altijd effectief genoeg. Tenslotte zou de Wereld Handels Organisatie de discussie over voordelige handels voorwaarden ten behoeve van de bottom billion landen moeten stimuleren. Dit moet dan als een gift gezien worden en functioneren als een middel naast de gebruikelijke overleggen over internationale handel.

### De Agenda

Deze problemen komen onder andere tot stand door het grote verschil in normen tussen de rijke en de arme landen, daarom pleit Collier voor vijf internationale normen:

- Ten eerste een norm voor opbrengsten uit natuurlijke hulpbronnen. Hierin zouden een aantal factoren opgenomen moeten worden: Er zou een transparant systeem opgesteld moeten worden voor het veilen van natuurlijke hulpbronnen, de oliebedrijven zouden een deel van het prijsrisico moeten dragen, de betalingen van de bedrijven aan de regering moet geheel transparant worden, de uitgaven van de regering van de opbrengsten uit de natuurlijke hulpbronnen moet ook geheel transparant worden, tenslotte moet er een duidelijk plan komen waarin staat hoe ontwikkelingslanden moeten omgaan met de kwetsbare inkomsten uit hun natuurlijke hulpbronnen.
- Een tweede belangrijke norm is die van democratie. De meest vitale stap die gezet moet worden is de vrijheid van de media, vanwege de effectieve vorm van kritiek die ze leveren. In ontwikkelingslanden is radio over het algemeen nog de belangrijkste mediabron, dus is het belangrijk dat deze vrij is om uit te zenden.
- De derde norm is transparantie van overheidsuitgaven. Een voorbeeld van hoe het niet moet kan gehaald worden uit een survey uitgevoerd in Chad. Hierbij ging 99% van het geld dat bestemd was voor een kliniek naar de verkeerde plek. Het is erg belangrijk om uitgaven bloot te stellen aan publieke kritiek, dus door middel van 'bottom up' controle. Elke keer als er een grote uitgave wordt gedaan dient dat bekend gemaakt te worden aan het publiek, zodat duidelijk is wat een bepaalde sector of een bepaald project hoort te krijgen. Ook kunnen er vergelijkende onderzoeken plaats vinden tussen verschillende lokale overheden om te kijken welke het beste presteert. Er moet ex-ante gekeken worden naar uitgaven, dit is de autorisatie voor bepaalde uitgaven en er moet ex-post naar uitgaven gekeken worden, dit is de evaluatie van de uitgaven. Verder moet gekeken worden naar de efficiëntie en de eerlijkheid van bepaalde uitgaven.

- De vierde norm gaat over naoorlogse situaties. Donoren dienen zich niet slechts enkele jaren aan een land te binden dat net uit een oorlog is gekropen, maar dienen dit minstens een decennia vol te houden om een duurzaam effect te realiseren. Internationale veiligheidstroepen dienen de situatie in het land te stabiliseren, zodat de regering zich niet genoodzaakt voelt om groots te investeren in het nationale leger. Collier ziet verkiezingen niet als een manier om de maatschappij veiliger te maken na een oorlog, maar wijst ze daarom niet direct van de hand.
- De laatste internationale norm gaat over private investeringen. Om te zorgen dat internationale investeerders weer naar de bottom billion landen durven te komen zijn een tweetal veiligheidsmaatregelen nodig. Ten eerste moet er een onafhankelijke rechtbank zijn die kan oordelen over kapitaalconflicten en daarnaast moet er een internationale investeerders verzekering zijn. Door hier aan mee te werken kunnen arme landen op een eenvoudige manier laten zien dat ze de beste bedoelingen hebben en zo internationale investeerders binnen halen.

Collier geeft de vijf bovenstaande instrumenten als mogelijkheden om landen uit de verschillende fuiken te tillen. Voor elke fuik is een andere samenstelling van instrumenten nodig om het benodigde effect te bereiken.

### **2.2.3 Sachs**

De ideeën van Sachs zijn in veel gevallen een totale tegenpool van de ideeën van Easterly. Sachs pleit vooral voor een ‘top down’ benadering van ontwikkelingshulp. Verder zou er veel meer geld beschikbaar moeten komen voor ontwikkelingshulp.<sup>3</sup>

Bij onderzoek naar armoede in een land moet de onderzoeker volgens Sachs een soort checklist afwerken om een exact idee te krijgen van de toestand in een land. De categorieën waarop deze check uitgevoerd moet worden zijn: omvang van de armoede, economisch beleid, het fiscale kader, de geografische gesteldheid en de menselijke ecologie, bestuurspatronen, culturele barrières voor economische ontwikkeling en tenslotte wereldpolitiek. Deze categorieën komen voor een deel overeen met de factoren die economische groei belemmeren zoals eerder genoemd in dit essay (zie hoofdstuk: oorzaken van armoede). Uit deze checklist zou dan een zekere diagnose moeten rollen die verdere behandeling zou moeten sturen. Eerder werd hieraan gerefereerd als de zogenaamde klinische benadering van ontwikkelingshulp. Sachs rechtvaardigt deze grootschalige aanpak onder andere door een paar historische projecten te noemen zoals de Groene Revolutie en mondiale bestrijding van een aantal gevaarlijke ziektes.

Sachs zegt dat door grote inspanningen te leveren op het gebied van gezondheidszorg en plattelandsonwikkeling Afrika uit de armoedefuik kan ontsnappen. Om dit te bewerkstelligen zullen

---

<sup>3</sup> De informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit het boek van Sachs, J.D. (2005), “The end of poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime,”



alle rijke landen 0.7% van hun BNP beschikbaar moeten stellen. Dit komt neer op een stijging van de ontwikkelingshulp van 53 miljard nu (0.2% van het BNP) naar 175 miljard.

Er zijn vijf grote ingrepen nodig om een einde te maken aan honger, ziekte en dood, en om gezondheid en economische ontwikkeling te bevorderen. De hieronder genoemde ingrepen zijn gebaseerd op de behoefte van het dorp Sauri in Kenya en komen uit het boek 'The End of Poverty' van Jeffrey Sachs:

- *Agrarische investeringen.* Door kunstmest, grondverbetering, groenbemesting, bodembedekkers, wateropvang en kleinschalige irrigatie, en verbeterd zaad, konden de boeren van Sauri de opbrengst per hectare verdrievoudigen en zo snel een eind aan de honger maken. Als er opslagfaciliteiten waren zou het dorp bovendien het graan niet in één keer hoeven te verkopen maar dat in de loop van een aantal maanden kunnen doen en er zo een betere prijs voor krijgen.
- *Investeringen in basisgezondheidszorg.* Een dorpskliniek met een dokter en een zuster voor de vijfduizend inwoners zou moeten zorgen voor gratis geïmpregneerde muskietennetten, effectievere malariamedicijnen, behandeling van aan hiv/aids gerelateerde infecties (met onder andere het effectieve en goedkope Bactrim), behandeling met anti-retrovirale medicijnen bij vergevorderde stadia van aids en een reeks essentiële gezondheidsvoorzieningen, zoals opgeleide vroedvrouwen en seksuele reproductieve gezondheidszorg.
- *Investeringen in onderwijs.* Maaltijden voor alle kinderen op de basisschool zouden de gezondheid van de schoolkinderen, de kwaliteit van het onderwijs en het schoolverzuim verbeteren. Door beroepsopleidingen zouden studenten zich moderne landbouwtechnieken kunnen eigen maken, alsook computervaardigheden, vaardigheden voor het onderhoud van de basisinfrastructuur, houtbewerking en dergelijke. Omdat Sauri slechts zo'n duizend gezinnen telt, kan via maandelijkse cursussen de volwassen bevolking worden bijgeschoold in hygiëne, hiv/aids en malariabestrijding, het gebruik van een computer en mobiele telefoon en in tal van andere technische en uiterst belangrijke zaken.
- *Energie, transport en communicatiefaciliteiten.* De dorpen kunnen van elektriciteit worden voorzien via een kabel (vanuit Yala of Nyanminia) of via een eigen dieselgenerator. Een vrachtwagen van het dorp zou kunstmest en andere landbouwbenodigdheden kunnen aanvoeren, alsook brandstof om op te koken, (bijvoorbeeld flessen LPG) en zorgen voor het vervoer van de oogst naar de markt en van bederfelijke waar en melk naar Kusumu, Vervoer zou voor de jeugd de mogelijkheden van werk buiten de landbouw verruimen en voor transport naar het ziekenhuis kunnen zorgen. Een of meerdere gemeenschappelijke mobiele telefoons zouden in het dorp kunnen worden gebruikt voor noodgevallen, marktinformatie en om Sauri te verbinden met de buitenwereld.

- *Veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen.* Als er genoeg waterputten en toiletten zouden zijn voor het hele dorp, waren de vrouwen en kinderen niet meer elke dag uren kwijt met het halen van water.

Voor ongeveer 350000 dollar per jaar zouden deze verbeteringen in een dorp als Sauri kunnen worden uitgevoerd. Dit komt neer op zo'n 70 dollar per persoon per jaar. Doordat ze met al deze maatregelen weer de mogelijkheid hebben om hun grotere winst te sparen, kunnen ze na verloop van tijd de investeringen zelf doen. Momenteel krijgt Kenia 100 miljoen aan ontwikkelingshulp en moet de regering 600 miljoen aan schulden jaarlijks aflossen. Om alle dorpen te kunnen ontwikkelen zou er zo'n 1,5 miljard dollar per jaar nodig zijn. Donoren moeten niet bang zijn voor corruptie, maar juist investeren in informatietechnologie en andere manieren om corruptie tegen te gaan. Er moet wederzijdse geloofwaardigheid gecreëerd worden tussen donoren en ontvangers. Ontvangers moeten programma's in elkaar zetten en over lange termijn goed bestuur laten zien. De donoren moeten vooral meer geld geven (gemiddeld 70 dollar per ontvangend persoon per jaar). Volgens Sachs is de redenatie nu niet goed. In plaats van dat ontvangers te horen krijgen hoeveel ze krijgen, zouden de donoren te horen moeten krijgen hoeveel ze moeten schenken. Dit is meer in lijn met de Millenniumdoelen.

Ook pleit Sachs voor een scheiding tussen investeringen van de overheid en van private organisaties. Investeringen die direct in het algemeen belang zijn moeten door de overheid gedaan worden. Als dit door private ondernemingen wordt gedaan is de kans groot dat er natuurlijke monopolies ontstaan, waardoor de gebruikskosten onnodig hoog worden. Regeringen moeten wel oppassen met investeringen in private bedrijven. Vaak zijn deze investeringen niet economisch maar politiek gestoeld, waardoor dit ten koste gaat van de efficiëntie. De regering moet ook investeren in verschillende basisopleidingen en daarnaast ook wetenschappelijk onderzoek stimuleren. Als voorbeeld van het laatstgenoemde wordt het Indian Institute of Technology genoemd, waaruit nu enorm veel kennis komt.

Sachs ziet ook vooral een rol weggelegd voor het IMF en Wereldbank omdat er anders teveel coördinatieproblemen zijn tussen de vele kleinere ontwikkelingsorganisaties. Een aantal acties die op mondiaal niveau moeten worden uitgevoerd zijn:

- De schulden moeten worden kwijtscholden.
- Wereldhandel moet meer geliberaliseerd worden. Er moet gekeken worden waarvan de arme landen het meeste kunnen profiteren.
- Wetenschap moet meer focussen op ontwikkelingsgebieden. Dit gaat niet automatisch omdat deze gebieden te arm zijn om zelf veel deskundigheid aan te trekken.

Tabel 1.

	<b>Sachs</b>	<b>Collier</b>	<b>Easterly</b>
<b>Institutionele belemmeringen</b>	Te weinig kapitaal, poverty trap	Conflict, slecht bestuur, vlucht (menselijk) kapitaal, concurrentie Aziatische ‘tijgers’	Slecht bestuur, eigendomsrecht
<b>Geografische belemmeringen</b>	Land-lock, Malaria	Land-lock, resource curse, Dutch disease	Resource curse, koloniale geschiedenis
<b>Kritiek ontwikkelingshulp</b>	Te weinig investeringen, IMF heeft broekriem van de arme landen teveel aangetrokken	Te verspreid, taboe op economische groei, focus op te rijke landen	Herhaling van niet werkende methodes, teveel militaire interventies
<b>Benadering</b>	Top down	Eerst top down, later bottom up	Bottom up
<b>Instrumenten</b>	Analyse wat er per land nodig is door vooral IMF en Wereldbank	Duidelijke agenda op de G8 aan de hand van vijf internationale normen, technische assistentie	Ontwikkelingsvouchers, online fora
<b>Sleutelwoorden ontwikkelingshulp</b>	Meer ontwikkelingshulp, relatie donor en ontvanger	Economische groei, G8, conflictbeheersing, controle, infrastructuur	Controle, effectiviteit, efficiëntie, lokaal, marktwerking

### **3. Geschiedenis ontwikkelingshulp**

In de tachtiger jaren is het ‘Berg’ rapport van de Wereldbank een leidraad in het vorm geven van ontwikkelingsbeleid. Achterblijvende economische ontwikkeling zou veroorzaakt worden door excessieve staatscontrole, een zwaar beschermde productiesector, weinig doelmatige centrale overheden en omvangrijke corruptie. Deze conclusies resulteerden in de implementatie van de inmiddels beruchte Structurele Aanpassings Programma’s. Afrikaanse leiders hadden veel kritiek op deze voorwaardelijke vorm van ontwikkelingshulp terwijl rijke landen juist met de vinger wezen op corruptie en wanbeheer van de arme landen. Als antwoord kwamen de Verenigde Naties in 1986 met het UN Programme of Action for African Economic recovery and development. Dit was een gemeenschappelijk actieplan van de Afrikaanse staten en de internationale gemeenschap (IOB, 2008).

De jaren negentig werden gekenmerkt door de zogenaamde Washington Consensus. Deze gedachtegang werd gekenmerkt door begrippen als fiscale discipline, privatisering, deregulering, buitenlandse investeringen en handel, infrastructuur en sociale voorzieningen. Vanaf 1996 werd schuldverlichting een trend met het HIPC initiatief (heavily indebted poor countries). Na aanleiding van het rapport Assessing Aid van de Wereldbank uit 1998 werd meer hulp gericht op sector en begrotingssteun. Ook moesten ontvangende landen meer effectief leiderschap uitoefenen over deze strategieën. Het rapport bracht naar voren dat hulp effectief kon zijn als het ging naar landen die het nodig hadden en die een goed sociaaleconomisch beleid voerden (IOB, 2008).

Op de VN top in 2000 bond de internationale gemeenschap zich aan acht concrete millenniumdoelen voor het jaar 2015. Er zou 50 miljard extra geïnvesteerd worden. Na 5 jaar bleek echter al dat de realisatie van de doelen achterliep op schema. Om deze achterstand in te lopen moest men landen identificeren met snelle ontwikkelingskansen, specifieke strategieën per millenniumdoel ontwerpen, wereldwijd mensen trainen, snel slagende initiatieven nemen en midden-inkomenslanden inschakelen (IOB, 2008).

In 2004 riep Tony Blair de Commission For Africa in het leven. Deze riep in “our common interest’ op tot meer schuldverlichting, handelshervorming en hulp. De G8-top van 2005 kwam daarop met een oplossing, namelijk een verdubbeling van de hulp aan Afrika per 2010 en 100% schuldverlichting aan HIPC landen. De millenniumdoelen zouden richtinggevend moeten zijn voor de te volgen politiek (IOB, 2008).

#### **3.1 Recente geschiedenis ontwikkelingsbeleid Nederland**

... – 1998: In de bestuursjaren van minister Pronk vanaf 1990 werd landselectie uitgevoerd op basis van behoefte aan hulp (incl. armoedesituatie en buitenlandse schuld) en sociaal economisch beleid (incl. vrouwen en mensenrechten). Het aantal landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie had bereikte een record van 136 (Schulpen & Klem, 2005). In 1995 werd de nota ‘herijking buitenlands beleid’ ondertekend door bewindslieden van verschillende ministeries. Deze

nota pleitte voor verhoging van de ontwikkelingshulp, minder projectsteun en meer algemene financiële hulp, zoals macrosteun, betalingsbalanssteun, sectorale begrotingssteun en schuldverlichting. Voor Afrika zijn in elke regio per land sector keuzes gemaakt. Ook werden regiobeleidsplannen opgesteld.

1998 – 2002: Minister Herfkens was in deze periode voornemens om het heel anders aan te pakken. Landselectie moest gebeuren op basis van een combinatie van de mate van armoede (BNP per capita), de kwaliteit van sociaaleconomisch beleid en de kwaliteit van het bestuur. Deze selectiecriteria sloten indertijd aan bij de internationale donormode zoals ingezet door de Wereldbank. Landen moesten geselecteerd worden op basis van hun gevoerde beleid en vervolgens relatief vrij zijn in het uitgeven van het geld (Schulpen & Klem, 2005). Structurele bilaterale hulp moest zich gaan richten op sectoren in plaats van op projecten. Ook zou het deel van de multilaterale hulp moeten oplopen tot ongeveer één derde. Nederland was een voorstander van een nieuwe internationale hulpstructuur met meer aandacht voor sociale en milieuvraagstukken. Technische assistentie zou moeten afnemen. Ook moest het aantal landen dat hulp ontving van Nederland sterk afnemen. In 2000 bedroeg het aantal landen dat ontwikkelingshulp ontving van Nederland nog altijd 105, in veel gevallen ging het echter om geringe bedragen. Sinds 2000 kwam er ook meer ruimte voor het deelname van het bedrijfsleven aan ontwikkelingssamenwerking (Schulpen & Klem, 2005).

2002 – 2006: Minister Van Ardenne zette de ingezette lijn hoofdzakelijk voort en voegde er nog een aantal zaken aan toe. Selectiecriteria werden uitgebreid met hulpbehoefte, toegevoegde waarde Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en argumenten van buitenlands beleid. De aandacht op sectorale benadering bleef gehandhaafd. Verder kwam er een sterke oriëntatie op Sudan. Er was een minder duidelijke focus op armoedebestrijding (Schulpen & Klem, 2005).

#### **4. Beleidsintenties 2010- 2014**

Het nieuwe Nederlandse kabinet met de regeerperiode van 2010 tot 2014 wil ingrijpende veranderingen doorvoeren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.<sup>4</sup> In een brief aan de tweede kamer van Staatssecretaris van buitenlandse zaken Ben Knapen en minister van buitenlandse zaken Uri Rosenthal worden deze plannen duidelijk gemaakt. Ben Knapen schrijft in de focusbrief dat er keuzes gemaakt moeten worden op het gebied van speerpunten van het beleid en landen waarmee Nederland een intensieve bilaterale ontwikkelingsrelatie heeft. Effectiever en efficiënter ontwikkelingsbeleid is noodzakelijk. Kernpunten zijn verdere professionalisering van het

---

<sup>4</sup> Dit hoofdstuk is een samenvatting van de beleidsbrief van Knapen, B., (2011), “Focusbrief ontwikkelingssamenwerking.”

personeelsbeleid en opbouw van kennis. Relaties met kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld nauwer bij de formulering en uitwerking van nieuw beleid te betrekken.

*De twee uitgangspunten van het beleid van ontwikkelingssamenwerking zijn: Enerzijds een toenemende oriëntatie op mondiale vraagstukken, anderzijds een gerichte aanpak van landenspecifieke belemmeringen voor duurzame groei en zelfredzaamheid. Armoedebestrijding blijft hoog op de agenda staan. Door te investeren in duurzame groei helpen we ontwikkelingslanden hun armoedeprobleem zelf op te lossen. Daarin dienen zij ook hun eigen verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen. Bestrijding van corruptie en bescherming van de rechtstaat zijn harde voorwaarden.*

Een belangrijk kenmerk van dit hernieuwde Nederlandse beleid is specialisatie en de daarmee gepaarde bezuinigingen. Ten eerste zal de Nederlandse ontwikkelingshulp zich intensiever richten op een aantal thema's:

- Voedselzekerheid en water
- De rol van de private sector
- Millennium doel 5: moedersterfte en Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
- Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten.

Nederland wil op deze punten internationaal verschil gaan maken en tegelijkertijd het nationale belang dienen door Nederlandse bedrijven en instellingen in het proces te betrekken. Op andere belangrijke thema's als gezondheidszorg en onderwijs wil het kabinet sterk bezuinigen omdat hier in Nederlandse deelname geen meerwaarde gezien wordt.

Een tweede tak van specialisatie vindt plaats door het aantal partnerlanden sterk terug te dringen van 33 tot 15 partnerlanden. Bij het vast stellen van de toekomstige partnerlanden wil Nederland afstemming bereiken met andere donorlanden zodat niet alle donoren uit hetzelfde land wegtrekken en om te voorkomen dat een land plotseling geen steun meer krijgt op een bepaald thema gebied. De maatregelen op het gebied van thema –en partner vermindering worden beide gedaan in het kader van donorharmonisatie zoals in Parijs en Accra is overeengekomen.

*Het aantal partnerlanden zal drastisch worden gereduceerd, het aantal beleidsthema's eveneens. Er vindt een verschuiving plaats van sociale naar economische ontwikkeling. Zelfredzaamheid krijgt meer nadruk, we gaan van hulp naar investeren. Begrotingssteun wordt niet gegeven wanneer sprake is van corruptie, schending van mensenrechten of onvoldoende good governance. Het succesvolle 3D-beleid wordt voortgezet; ook op andere terreinen wordt samenwerking met anderen en andere departementen gezocht. Er zal een sterke uitbreiding plaatsvinden van de mogelijkheden voor het bedrijfsleven. De Millennium Development Goals (MDG's) voor 2015 blijven internationaal ons anker.*

Ongeveer 10 procent van de Nederlandse ODA uitgaven lopen via de Europese Commissie. Het gaat om de toerekening van hulputgaven op de EU begroting en de bijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) die in verdragen zijn vastgelegd. Ongeveer 26 procent van het Nederlandse hulpbudget verloopt via multilaterale organisaties zoals de Wereldbank, VN-fondsen en gespecialiseerde organisaties (zoals FAO, ILO en WHO). De Nederlandse regering ziet een meerwaarde in deze kanalen door schaalvergroting (grotere geografische reikwijdte, voorziening internationale publieke goederen, grote kenniscentra) en het tegengaan van ongecoördineerde, versnipperde activiteiten. Het grootste deel van de uitgaven gaat dus nog altijd via het bilaterale kanaal.

Zoals hiervoor ook al aangegeven wordt er niet alleen gespecialiseerd, maar ook flink bezuinigd. In 2012 moet de hoeveelheid ontwikkelingshulp van 0.8 procent van het BNP gedaald zijn naar 0.7 procent van het BNP. Ook zullen de kosten van het internationale klimaatbeleid voortaan uit deze portefeuille betaald worden. Per jaar kan er lichtelijk van de 0.7 procent norm afgeweken worden om te zorgen dat uitgaven niet gedaan worden om de norm te halen. Over het hele kabinetsbestaan zullen de bezuinigingen van de volgende grootte zijn:

- - 2011: 400 miljoen
- - 2012: 900 miljoen
- - 2013: 720 miljoen
- - 2014: 759 miljoen

In 2011 zullen bezuinigingen worden verricht zoals in onderstaande tabel weergegeven. De grootste klappen vallen bij onderwijs en gezondheidszorg. Dit is in lijn met de aangegeven intensivering van bepaalde thema's. Ook op het maatschappelijk middenveld is flink gekort. Dit is met name bewerkstelligd door te korten op subsidies voor organisaties die zich inzetten voor armoedebestrijding. De regering zegt dat deze organisaties dit verlies moeten opvangen door een breder draagvlak in de samenleving te realiseren om op die manier meer financiering uit de samenleving te kunnen ontvangen.

Onder 'overig' vallen onder meer de thema's mensenrechten, noodhulp, goed bestuur, begrotingssteun, armoedebestrijding, kwaliteit en effectiviteit OS, Gender en draagvlak Nederlands beleid. Op noodhulp wordt niet bezuinigd, het potje beschikbaar voor Gender wordt iets verhoogd en er wordt 50 miljoen euro uit het potje WB/IDA geschoven naar armoedebestrijding. Er wordt echter ook flink bezuinigd binnen dit potje, het uit te geven budget daalt namelijk met 31 miljoen. In onderstaande tabel 2 zijn de belangrijkste mutaties nog eens op een rijtje gezet.

**Tabel 2. Mutatie besteding Nederlandse ontwikkelingsgelden**

	huidige budget 2011	Mutatie	wordt budget 2011
Veiligheid en Fragiliteit**	232	9	241
Private sector ontw. en voedselzekerheid	450	40	490
Onderwijs en Kennis	608	-160	448
HIV/AIDS + SRGR/gezondheid	452	-71	381
Maatschappelijk Middenveld	590	-107	483
Milieu, Natuur en klimaat	514	-30	484
Overig	804	-31	773
WB/IDA (budgetneutrale kasschuif)	342	-50	292
	3.992	-400	3.592

(bron: focusbrief ontwikkelingssamenwerking)

#### 4.1 Vergelijking Nederlands beleid met Collier, Easterly en Sachs

##### 4.1.1 Partnerlanden

Het eerste wat opvalt aan de beleidsintenties van het nieuwe kabinet is de hoeveelheid partnerlanden. Onder de nieuwe plannen zou de hoeveelheid partnerlanden worden teruggeschoefd van 33 naar 15. Het kabinet beoogd hiermee een grotere mate van specialisatie te bereiken. Door een intensievere relatie aan te gaan met een kleinere hoeveelheid landen zou er meer bereikt kunnen worden. Daarbij moet harmonisatie met andere donorlanden er voor zorgen dat niet alle donorlanden zich uit dezelfde gebieden terug trekken waardoor donorwezen kunnen ontstaan. Een eerste gesprek over donorharmonisatie werd gevoerd met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden, België en Spanje. Er werd hierbij geconstateerd dat landenkeuzes vaak sterk nationaal gedreven processen zijn, maar volgens Knapen zou er sterke politieke commitment zijn om de werkverdeling van de donorlanden te harmoniseren. Uit de brief blijkt echter wel dat dit hele proces nog in kinderschoenen staat zoals ook wel blijkt uit de volgende zin uit de brief: ‘Grootschalige en ambitieuze afspraken over werkverdeling zijn voorlopig niet aan de orde.’

De keuze van de partnerlanden zou gebaseerd zijn op een aantal selectiecriteria: Meerwaarde Nederland zowel als gever en als nemer, het armoedeniveau, effect speerpuntenbeleid (getoetst met quickscan), omvang van lopende hulpprogramma's, mate van goed bestuur en de mate waarin sluiting of omvorming van het ontwikkelingsprogramma bijdraagt aan de voorgenomen bezuinigingen. Uit de brief wordt niet uit alle punten duidelijk of ze een negatief invloed hebben op de selectie of positief. Voor het gemak zullen we er van uit gaan dat slecht bestuur een negatief effect heeft op de kans op selectie en de mate van armoede een positief effect op de selectie.



Uiteindelijk is er een selectie gemaakt van een aantal landen die passen binnen drie verschillende groepen. Landen die passen in profiel 1 zijn lage-inkomenslanden waar hulp een belangrijke rol in de ontwikkeling speelt. Deze landen beschikken over onvoldoende middelen om de investeringen te doen die nodig zijn om de Millenniumdoelen te halen. In landen van profiel 2 vormt een gebundelde benadering van vrede, veiligheid en (rechtstaat)ontwikkeling de kern van het programma. In profiel 3 zitten landen met een gezonde economische groei. Bij de laatste groep zal het volgens Knapen niet gaan om een langdurige relatie, omdat deze landen weldra op eigen kracht verder kunnen.

Onder profiel 1 vallen: Benin, Ethiopië, Mali, Mozambique, Oeganda en Rwanda.

Onder profiel 2 vallen: Afghanistan, Burundi, Jemen, Palestijnse gebieden en Soedan.

Onder profiel 3 vallen: Bangladesh, Ghana, Indonesië en Kenia.

Voor een andere groep landen is een nieuw instrument ontwikkeld genaamd 'transitiefaciliteit'. Dit instrument is bedoeld om de relatie met bijna middeninkomenslanden om te vormen tot één van wederzijds profijtelijke economische samenwerking. Landen die in deze groep vallen zijn Colombia, Vietnam en Zuid- Afrika.

**Tabel 3. Analyse Nederlandse partnerlanden**

	Bestuur (2009)	GNI ( in US\$ per hoofd/jaar)
1.Benin	28 - 60	750
1.Ethiopië	6 – 40	330
1.Mali	25 – 54	680
1.Mozambique	30 – 63	440
1.Oeganda	15 – 50	460
1.Rwanda	10 – 60	490
2.Afghanistan	0.5 – 10	310
2.Burundi	10 – 28	150
2.Jemen	2.5 – 30	1060
2.Soedan	1.5 – 9	1220
3.Bangladesh	7.5 – 35	580
3.Ghana	50 – 60	1190
3.Indonesië	24 – 48	2050
3.Kenia	12 – 47	760

Bovenstaande tabel geeft een beter beeld van de geselecteerde landen. De eerste kolom geeft de kwaliteit van het bestuur per land weer. De waardes kunnen variëren van 0 tot 100, een lagere waarde betekent een slechter bestuur. De mate van goed bestuur is samengesteld uit zes verschillende indicatoren, die zijn vastgesteld door de Wereld Bank, dit zijn;

- Voice and Accountability
- Political Stability and Absence of Violence
- Government Effectiveness
- Regulatory Quality
- Rule of Law
- Control of Corruption

Van deze zes indicatoren staat de laagste en de hoogste score vermeld, de overige indicatoren hebben dus een score daartussenin (Wereld Bank, Governance indicators, 2009). Acht van de bovenstaande partnerlanden hebben in de periode van 1998 tot 2006 in de top 15 gestaan van landen die het meest hulp ontvingen van Nederland (IOB, 2008). De cijfers laten zien dat er niet echt een eenduidige lijn is te trekken wat betreft landenkeuze op basis van kwaliteit van het bestuur. Van de landen zijn er wel 10 die geclassificeerd kunnen worden als laag-inkomenslanden.

Op het gebied van specialisatie heeft het Nederlandse beleid veel weg van de ideeën van Easterly. Hij ziet donorspecialisatie als een belangrijke voorwaarde voor het effectief functioneren van ontwikkelingshulp. Dat in de selectieprocedure ook het aspect van goed bestuur is meegenomen is tevens in overeenstemming met Easterly's opvattingen. Het blijft echter onduidelijk of dit ook een doorslaggevend selectie criterium is voor Knapen. Easterly zou een ontwikkelingsrelatie met een land met slecht beleid zeker afraden, maar uit deze brief lijkt het slechts één van de vele criteria te zijn en niet een speerpunt voor selectie. Als je naar de cijfers kijkt die de geselecteerde landen hebben gekregen op het gebied van goed bestuur, dan is het niet waarschijnlijk dat Easterly dezelfde landen had gekozen aangezien ruim de helft in de buurt van de 25% slechtst bestuurde landen schommelt.

Collier zou zich waarschijnlijk wel kunnen vinden in de nieuwe plannen die wijzen op een sterkere intensivering van het ontwikkelingsbeleid. Hij pleit onder andere voor grote eenmalige investeringen in laag-inkomenslanden. Het lijkt er niet op dat dit gaat gebeuren onder de huidige plannen, maar een intensivering van hulp lijkt wel een stap in deze richting. Collier is vrij duidelijk over de groep landen die je zou moeten helpen, namelijk de aller armste landen. De landenkeuze van Knapen lijkt in overeenstemming met de visie van Collier op de landen in profiel 3 na. Profiel 3 vertegenwoordigt vier landen die richting middeninkomens gaan en dit is een groep die volgens Collier al te veel hulp ontvangt. In de landen onder profiel 2 wil Nederland een conflict beheersende rol spelen. Collier ziet internationale militaire interventies als een must voor het handhaven van stabiliteit in fragiele staten. De landen uit profiel 1 zijn de laag-inkomenslanden waar volgens Collier de meeste aandacht naar uit moet gaan.

Sachs meent dat de landen die te arm zijn om zelf te kunnen investeren meer hulp moeten ontvangen. Aangezien het grootste deel van de geselecteerde landen lage-inkomenslanden zijn is dit wel in lijn met de theorie van Sachs. Het feit dat goed bestuur een criteria vormt bij landenselectie

sluit hier weer minder goed bij aan. Sachs ziet goed bestuur namelijk niet als een voorwaarde om economische groei te realiseren.

#### **4.1.2 Thema keuze**

De nieuwe thema's waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich hoofdzakelijk op zal gaan richten zijn: (a) veiligheid en rechtsorde, (b) voedselzekerheid, (c) water en (d) seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Knapen geeft aan dat andere thema's zoals gezondheidszorg en onderwijs ook belangrijk zijn, maar bij andere thema's zou Nederland minder kunnen betekenen.

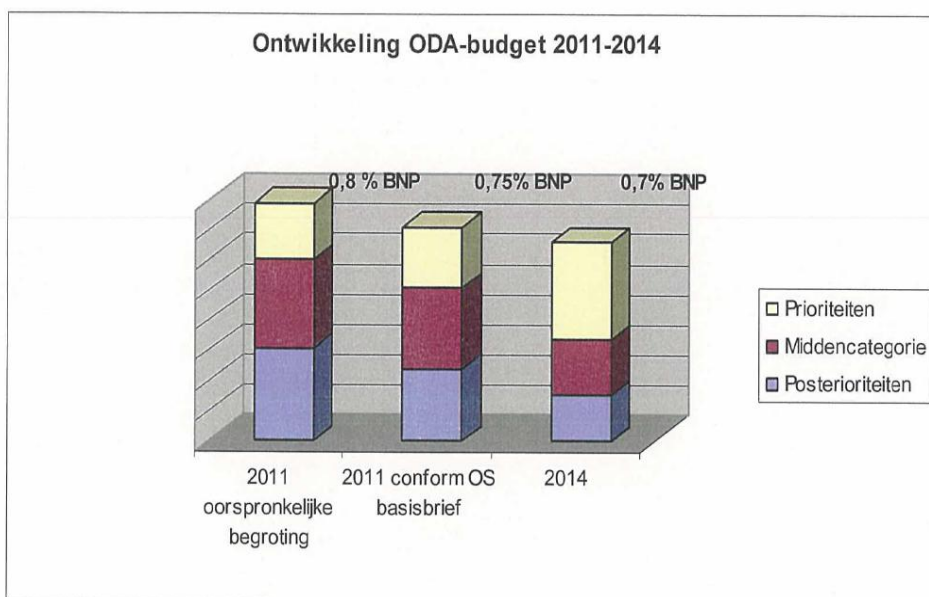
Als het gaat om het speerpunt veiligheid en rechtsorde dan staat Nederland bekend met de 3-D (diplomacy, defense and development) benadering. Nederland stelt zichzelf als doel om de menselijke veiligheid te bevorderen door de onderliggende oorzaken van instabiliteit, conflict en uitsluiting aan te pakken. In de brief worden een aantal verschillende maatregelen genoemd om de internationale veiligheid te verbeteren. Vredesmissies en conflictanalyses moeten aan de internationale veiligheid bijdragen evenals het ondersteunen van landen die uit een conflictsituatie komen door mee te helpen met het herstel van het vertrouwen in de overheidsinstanties. Manieren om dit vertrouwen te herstellen zijn corruptiebestrijding en de opbouw van overheids capaciteit voor taken als veiligheid, rechtsorde, economische groei en werkgelegenheid.

Op het punt veiligheid en rechtsorde kent het Nederlandse beleid eigenlijk met name raakvlakken met de visie van Collier. Zoals al eerder is vermeld is Collier een groot voorstander van conflictbeheersing en vindt hij dat dit nog te weinig gebeurt. In de brief wordt goed bestuur in fragiele staten ook essentieel genoemd. Hoewel Easterly een pessimist is wat betreft conflictbeheersing ziet hij goed bestuur wel als een voorwaarde om hulp te laten werken. Het opbouwen van goed bestuur is iets wat heel duidelijk naar voren komt in het 3-D beleid van de Nederlandse regering. Bij de themakeuze speelt specialisatie weer een belangrijke rol. In Nederland is veel kennis aanwezig over de gekozen vier thema's waardoor alle partijen maximaal kunnen profiteren van de ontwikkelingssamenwerking. Het lijkt erop dat deze thema specialisatie ook iets is wat Easterly zou aandragen.

Over de andere thema's hebben de drie economen minder duidelijke opvattingen. Voedselzekerheid is wel iets wat Sachs ziet als een voorwaarde voor economische vooruitgang en het thema water is hier ook nauw mee verbonden. In de brief wordt voedselzekerheid sterk geassocieerd met goed bestuur en landrechten. Dit zijn wederom twee opvattingen die Easterly deelt.

### 4.1.3 Hoeveelheid en soort hulp

Grafiek 1. Ontwikkeling ODA budget 2011-2014



(bron: focusbrief ontwikkelingssamenwerking)

Tabel 4.

Maatregelen Regeerakkoord	2011	2012	2013	2014
(EUR mln)				
Aanpassing ODA-budget	290	640	560	690
Klimaatmiddelen boven 0,8% BNP	50	200		
Hogere toerekeningen	60	60	60	60
<b>Totaal</b>	<b>400</b>	<b>900</b>	<b>720</b>	<b>750</b>

(bron: focusbrief ontwikkelingssamenwerking)

Zoals in bovenstaande figuren duidelijk wordt gemaakt gaat er in de komende jaren flink bezuinigd worden op ontwikkelingssamenwerking. Echter de norm van 0.7% van het BNP zal nog altijd gehandhaafd blijven. Dit is tevens het percentage dat Sachs aanbeveelt.

Het grootste deel van de ontwikkelingshulp zal nog altijd via de bilaterale weg gaan, voor een deel via privaat- publieke- partnerschappen (samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven). Door te investeren in duurzame groei wil de Nederlandse regering ontwikkelingslanden in staat stellen om op den duur hun problemen zelf op te lossen en minder afhankelijk te worden van hulp. Om dit te bereiken moet de private sector in de partnerlanden goed ontwikkeld worden, dit kan in samenwerking met het internationale bedrijfsleven. Het lijkt erop dat het Nederlandse beleid aanstuurt op meer

inmenging van het bedrijfsleven om op die manier de lokale economie van arme landen te bevorderen. Dit is misschien het best te omschrijven als een aanpak tussen bottom-up en top-down in. Het initiatief komt niet geheel van de lokale bevolking zoals Easterly het graag zou zien, maar het is ook niet zo dat een overkoepelende organisatie precies voorschrijft wat er in een gebied moet gebeuren zoals Sachs voorschrijft. Ik zie op dit gebied de meeste overeenkomsten met de visie van Collier. Volgens Collier is pure economische groei het belangrijkste middel om landen uit verschillende ontwikkelingsfases te trekken. Het beleid van de Nederlandse regering verschuift in het nieuwe voorstel van sociale naar economische sectoren, wat inderdaad de visie van Collier lijkt te weerspiegelen.

Alhoewel in de brief expliciet genoemd wordt dat multilaterale organisaties en het maatschappelijk middenveld waardevolle aanvullingen zijn, lijkt het er op dat de Nederlandse regering vooral heil ziet in veel bilaterale inmenging en minder prioriteit geeft aan uitbesteding van ontwikkelingssamenwerking via multilaterale kanalen en het maatschappelijk middenveld. Het is echter lastig om deze kanalen te onderscheiden. Zo loopt een deel van de bilaterale hulp ook via multilaterale organisaties en bestaat de mogelijkheid NGO's (maatschappelijk middenveld) in te zetten binnen het bilaterale zowel als multilaterale kanaal. (Schulpen & Klem, 2005) Sachs ziet in de toekomst van ontwikkelingssamenwerking juist vooral een grote rol weggelegd voor internationale instituties zoals het IMF en de Wereldbank, hier is dus niet zoveel raakvlak met de visie van Sachs.

## **5. Conclusie**

De Nederlandse ontwikkelingshulp heeft over de jaren heen een behoorlijke metamorfose ondergaan. Het beleid bij de ondertekening van 'herijking buitenlands beleid' in 1995 was nog behoorlijk in lijn met de visie van Sachs. Immers werd meer hulp als noodzakelijk gezien en was goed bestuur nog geen harde voorwaarde voor het verlenen van ontwikkelingshulp. In de jaren daarna verschoof de prioriteit steeds meer naar landen met goed bestuur, zelfredzaamheid, effectiviteit en wederzijds profijtelijke relatie. Een benadering die meer lijkt te passen bij de economen Collier en Easterly. Als je kijkt naar de beleidsintenties van de komende regeerperiode tot 2014 dan lijkt deze lijn in nog sterkere mate doorgezet te worden. De duidelijkste overeenkomst met Sachs is te vinden in de hoeveelheid ontwikkelingshulp. Nederland blijft namelijk aan de internationaal vastgestelde norm van 0.7% van het BNP voldoen, een hoeveelheid die volgens Sachs minstens nodig is om alle landen uit de 'poverty trap' te lichten. Echter brokkelt er wel steeds meer van dit potje af doordat ook andere thema's als internationale klimaatbeheersing worden ondergebracht bij het thema ontwikkelingssamenwerking. Een ander belangrijk raakvlak die de ideeën van Sachs hebben met het Nederlandse beleid is de top down benadering. Over de jaren is dit aspect van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid niet veel veranderd. Nederland bepaald zijn partnerlanden en Nederland bepaald het type project dat ze willen uitvoeren in de partnerlanden. Het enige opvallende op dit gebied is dat het zwaartepunt langzaam lijkt te verschuiven naar Nederlandse bedrijven als leidende partij in de ontwikkelingssamenwerking. Dit veranderd echter niet heel veel gezien vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden.

De econoom Collier vindt al meer raakvlak bij de Nederlandse beleidsintenties. Vooral op het punt van conflictbeheersing zijn sterke overeenkomsten te vinden. Nederland ziet net als Collier een grote meerwaarde in het conflictbeheersing en tevens in het ondersteunen van een nieuwe regering na een conflictsituatie. Verder is de duidelijke verandering van focus van sociale sectoren naar economische sectoren een punt waar Collier veel op wijst. Volgens Collier is de zogenaamde pro-poor growth teveel geïdealiseerd, waarom zou je daarop focussen als er van normale groei niet eens sprake is. Investeren in de algemene groei van een economie is volgens Collier prioriteit. Tenslotte is er ook met de visie van Easterly wel enig verband te leggen. Ten eerste lijkt de toenemende algemene kritische houding op ontwikkelingshulp wel geïnspireerd door Easterly. Goed bestuur wordt steeds harder genoemd als voorwaarde voor het ontvangen van ontwikkelingshulp. Al lijkt het er nog steeds niet op dat op basis van goed bestuur harde grenzen worden getrokken. Ten tweede de sterke mate van specialisatie op het gebied van thema keuze en selectie van partnerlanden. Easterly noemt dit als een belangrijke verbetering voor de kwaliteit van ontwikkelingshulp. Het biedt de mogelijkheid om meer van een land te leren en dus betere hulp te bieden en het beperken van het aantal thema's kan op den duur ook zorgen voor ontwikkelingshulp van hogere kwaliteit. Ten derde zou je de toenemende focus op public-private-partnerships kunnen toewijzen aan een grotere mate van bottom-up benadering. Dit blijft echter een beetje speculeren omdat de exacte uitwerking van de ontwikkelingshulp niet duidelijk wordt uit de brief over beleidsintenties.

De visie van de econoom Easterly lijkt steeds meer aan terrein te winnen in het Nederlands beleid en dit zorgt voor een relatief frisse wind. De terreinwinst voor Collier zit hem vooral in de grotere focus op economische sectoren. Conflictbeheersing blijft van onverminderde betekenis. De visie van Sachs verliest alleen maar, al blijft Nederland een lichtend voorbeeld voor de rest van de Westerse wereld met de 0.7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking.

**Bronnen:**

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A. (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *The American Economic Review*, Volume 91.

Alesina, A., Weder, B. (1999), "Do corrupt regimes receive less foreign aid?," *The American Economic Review*, Vol 92, No 4.

Bhattacharyya, S. (2009), "Root Causes of African Underdevelopment," *Journal of African Economies*, Volume 18, Number 5, Research school of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra, Australia.

Boone, P. (1996), "Politics and the effectiveness of foreign aid," *European Economic Review* 40: (2).

Brunnschweiler, C. N. (2008), "Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth," *World Development*, Volume 36, Maart 2008.

Brunnschweiler, C. N., Bulte, E. H. (2009), "Natural resources and violent conflict: resource abundance, dependence, and the onset of civil wars," *Oxford Economic Papers*, Volume 61, Oktober 2009.

Bulte, E., Radeny, M. (2011), "Determinants of rural income: The role of Geography and Institutions in Kenia," *Development Economics Group*, Wageningen University, The Netherlands.

Burnside, C., Dollar, D. (2000), "Aid, policies, and growth," *American Economic Review* 90: (4).

Clemens, M., Radelet, S., Bhavnani, R. (2004), "Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth," Working paper number 44, Center for Global Development.

Collier, P. (2007), "The Bottom Billion: why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About it," University press, Oxford.

Fors, C. H., Olsson, O. (2007), "Endogenous institutional change after independence," *European Economic Review*, Volume 51.

Easterly, W., Levine, R., Roodman, D. (2004), "Aid, policies, and growth: comment," *The American Economic Review*, Vol. 94, No 3.

Easterly, W. (2006), "The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good," United States of America.

Gallup, J. L., Sachs, J. D., Mellinger, A. (1999), "Geography and Economic Development," CID Working Paper 1, Harvard University.

Grimm, M., Klasen, S. (2008), "Geography vs. Institutions at the Village Level," CESifo Working Paper No. 2259, Fiscal policy, Macroeconomics and Growth.

IOB, (2008), "Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking," Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB evaluaties, no. 308 samenvatting.

Knack, S., Keefer, P. (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation," Quarterly Journal of Economics 112: (4).

Knack, S. (2001), "Aid dependence and the quality of governance: cross country empirical tests," Southern Economic Journal, Vol 68, No. 2.

Knapen, B., (2011), "Focusbrief ontwikkelingssamenwerking," Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland.

Rajan, R. G., Subramanian, A. (2005), "Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?" IMF Working Paper, Research Department.

Sachs, J.D. (2005), "The end of poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime," United States of America.

Schulpen, L., Klem, B., (2005), "Wegwijs in de wereld van de hulp. Handboek internationale samenwerking," KIT publishers, Amsterdam.

Transparency International (2004), "Global Corruption Report 2004."

Venables, A.J., Limão, N. (1999), "Infrastructure, geographical disadvantage, and transport costs," World Bank policy research working paper No. 225.

Wereldbank (1998), "Assessing aid, what works, what doesn't, and why", Oxford University Press.



Websites:

Wereld Bank. Data bestuur indicatoren en nationaal inkomen. Website bezocht in Juni 2011.