

DPRN PHASE II – REPORT NO. 8

Programma voor Ontwikkelingssamenwerking (PROVO)

Colofon

Dit document is het voorlopige slotstuk van het proces 'De toekomst van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking/Internationale Samenwerking (OS/IS)', georganiseerd door het Development Policy Review Network (DPRN). DPRN is een netwerk van ontwikkelingsdeskundigen dat tot doel heeft het stimuleren van debat over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en bevorderen van samenwerking en synergie tussen ontwikkelingsdeskundigen uit beleid, praktijk, bedrijfsleven en de wetenschap. Voor meer informatie zie www.DPRN.nl, www.global-connections.nl en www.Search4Dev.nl. Input voor het rapport vormen de discussies die tijdens het proces zijn gevoerd, ter voorbereiding van het issuepaper, tijdens de werkgroepbijeenkomsten en tijdens de publieke bijeenkomst op 15 juni 2009. Het programma werd opgesteld door de DPRN Task Force onder leiding van Jan Donner en in samenwerking met Mirjam Ros en Kim de Vries.

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding	4
Karakter van deze notitie	4
Strategie	5
Structuur	8
Randvoorwaarden	10
Conclusies & vervolg	10

Programma voor Ontwikkelingssamenwerking (PROVO)

Inleiding

De Task Force van het Development Policy Review Network (DPRN) heeft in 2007 besloten om 'de toekomstige architectuur van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking (OS) of Internationale Samenwerking (IS)', ook wel *'the new aid architecture'*, tot centraal thema in de jaren 2008–2009 en mogelijk zelfs 2010 te maken. Gekozen is voor het doen voorbereiden van stellingen door vier gemengde werkgroepen. De voorzitters van deze groepen waren Herman Mulder, René Grotenhuis, Peter Nijkamp en Maarten Brouwer die als vertegenwoordigers vanuit respectievelijk het bedrijfsleven, de OS-praktijk, de wetenschap/kennis en de beleidsorganisaties optraden. Nadat DPRN een ordening had aangebracht in de oogst van in totaal 47 stellingen, zijn deze in een volgende ronde sectoraal besproken onder leiding van dezelfde voorzitters. Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat beoogt het Koninkrijk der Nederlanden door middel van OS/IS te bereiken? ('de strategie').
2. Welke publieke, resp. private infrastructuur is nodig voor een doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare financiële middelen binnen het kader van het geformuleerde beleid?
3. Aan welke randvoorwaarden moet de beoogde infrastructuur voldoen?
4. Wat is nodig om van de bestaande naar de gewenste infrastructuur te komen?

Met een substantiële input, in de vorm van werkgroepverslagen, een syntheserapport met stellingen en een verslag van de publieke bijeenkomst op 15 juni 2009, komt de Task Force nu zelf met een programma. De Task Force stelt vast dat er een breed gevoelde behoefte aan discussie over de OS bestaat en ongenoegen over het functioneren van de structuur en organisatie van de OS. Ook buiten Nederland is dat het geval. In Nederland is een reeks activiteiten op gang gebracht om de discussie verder te voeden. Nog in 2009 moeten belangrijke besluiten over een nieuw Mede-financierings Stelsel (MFS) worden genomen, de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zullen advies uitbrengen, terwijl ook in het parlement en de media stevige discussies over de OS worden gevoerd.

Karakter van deze notitie

DPRN heeft in het proces niet de opzet gehad om met een blauwdruk of een routekaart voor de nieuwe architectuur van de OS te komen. DPRN verschaft inzicht in de debatten die zijn gevoerd, resp. de beslissingen die genomen moeten worden om nationaal en internationaal tot een herordening van de OS of liever de IS te komen. DPRN meent dat gelet op de onvrede over de OS de *'sense of urgency'* voor verandering nog verrassend laag is.

In deze fase van het proces signaleert DPRN puntsgewijs een aantal strategische kwesties. Daarbij concentreren wij ons op de door ons geconstateerde hoofdlijnen (*mainstream*) van de discussies – niet aan iedere deelnemer wordt zo recht gedaan, niet elke te berde

gebrachte stelling past logisch in genoemde hoofdlijnen. Dit document is aldus meer constaterend dan opiniërend.

Strategie

Puntsgewijs signaleert DPRN de volgende strategische kwesties:

1. Moet nog worden gesproken van Ontwikkelingssamenwerking (OS) of van Internationale Samenwerking (IS)? Spreken van IS impliceert dat het beleid zich richt op mondiale vraagstukken – milieu, klimaat, migratie, veiligheid, voedsel- en energiezekerheid, armoede, ongelijkheid –, die zowel Noord als Zuid aangaan. Het onderscheid tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen vervaagt. IS kan worden gezien als de vanuit Nederland gestuurde, maatschappelijk gedreven, klantgerichte internationale samenwerking gericht op duurzame ontwikkeling van vooral ‘de armen’ en de ‘aankomende’ middenklasse (de dragers van midden- en kleinbedrijf, in elk land de ruggengraat van de nationale economie). Het fundamentele probleem van soms onvermijdbare, onbedoelde gevolgen van ingrijpen in complexe ontwikkelingsprocessen wordt daarbij erkend. De illusie van een maakbare/planbare samenleving wordt ingeruild voor lerend, bijsturend veranderingsmanagement met een endogeen karakter en gedragen door burgers. DPRN constateert dat armoedebestrijding als aandachtsgebied – oog voor 1 miljard mensen onder de armoedegrens en nog 1 miljard mensen kwetsbaar voor de armoedeval – een integrerend bestanddeel is van IS en daarvan niet hoeft te worden onderscheiden.

DPRN hanteert in deze notitie als uitkomst van het debat het ruimere begrip IS, waarbij instrumenten ook worden ingezet ten behoeve van de middenklassen en het overbruggen van inkomensverschillen door lokale beleidsmaatregelen binnen samenlevingen. Deze keus is fundamenteel en impliceert dat ‘armoedebestrijding’ een eigen aandachtsgebied is en dicht staat bij noodhulp en vangnetconstructies. Het blijft een strategische vraag hoe steun van buitenaf aan politieke (zelf)organisatie en emancipatie van armen moet worden vormgegeven.

2. Voor Nederlands beleid behoort in Nederland draagvlak te bestaan. Dat beleid sluit aan bij internationaal beleid, opvattingen en structuren. Nederlandse Ontwikkelingshulp en vervolgens Ontwikkelingssamenwerking deden een beroep op gevoelens van medeleven met de minder bedeelde, waarbij de eigen waarden en normen – met niet zelden weinig oog voor de lokale culturen – in belangrijke mate richtinggevend zijn geweest; meer diaconie dan een gestructureerd ontwikkelingsproces. In het DPRN-proces is gesignaleerd dat voor de IS-agenda andere uitgangspunten gelden: milieubeleid in welk land ook raakt de nationale belangen van Nederland, met klimaatverandering heeft iedere wereldburger te maken, migratievraagstukken beginnen niet pas aan de Nederlandse grens, veiligheid en voedsel- en energiezekerheid zijn pas echt gewaarborgd wanneer daaraan wereldwijd aandacht wordt besteed. Medeleven gaat hand in hand met gemeenschappelijk eigenbelang: een veilige wereld, economisch welzijn, sociale rechtvaardigheid en een duurzaam milieu (*common goods*). Dat is de legitimatie

voor de Nederlandse IS-inzet. IS niet als een geitenwollensokken aangelegenheid van als professionals vermomde hobbyisten, maar met een collectief draagvlak in Nederland, en de inzet van de samenleving als geheel met alle middelen en vaardigheden. De sectoren 'beleid' en 'praktijk' hebben zich nu vaak verschanst in ivoren torens, ook al signaleren ook zij grote onvrede met bestaande structuren en strategieën; andere sectoren voelen zich buiten gesloten.

3. DPRN signaleert dat relevante Nederlandse *stakeholders* zich soms weinig betrokken voelen bij IS: instrumentarium en jargon worden niet begrepen, de burger wantrouwt professionele organisaties steeds meer en gaat zelf aan de slag. Niet alleen vanuit de sectoren beleid en praktijk, maar ook vanuit de kennissector en het bedrijfsleven kan effectief worden bijgedragen aan de implementatie van IS. Verworvenheden uit die sectoren – leren kennis te verwerven en toe te passen, resp. een zakelijker aanpak, mogelijk zelfs introductie van een 'profijtbeginsel' – behoren te worden ingebed in de nieuwe architectuur van de IS. Dat is een '*paradigm shift*': IS-beleid en implementatie zijn niet een monopolie van specialistische sectoren, maar de collectieve Nederlandse inspanning van alle sectoren; dominee en koopman. De bestaande cultuur wordt aangevuld met andere elementen:

Dominante cultuur nu:

- a. *Logical framework*
- b. Doneren
- c. Evalueren
- d. Consultants
- e. Zuidelijke trekkers
- f. Loketfunctie
- g. Publieke financiering
- h. Politieke *accountability* en bureaucratie
- i. Projecten en programma's
- j. Technocratische interventies

Met in de toekomst meer:

- strategie en bedrijfsplan
- investeren
- *Return on Investment*
- management
- juiste man/vrouw op de juiste plaats
- handen en voeten in de klei
- private financiering
- structuur, innovatie, flexibiliteit
- processen en *ventures*
- lerend vermogen.

4. Discussie over een nieuwe IS architectuur is niet een puur Nederlandse discussie, maar een die gevoed wordt door analyses, discussies en beslissingen op internationaal niveau. In het debat bestaat spanning tussen de internationale dimensie van deze architectuur en de organisatie en inzet van de in Nederland daartoe beschikbare instrumenten en capaciteiten; dit is per definitie een Nederlandse discussie in breder kader. Velen menen dat Nederland zich vanuit eigen sterke en zwakke punten in die architectuur behoort te positioneren. De positie van Nederland in de architectuur reflecteert waar Nederland goed in is en internationaal een prominente positie inneemt. Vragen waarop Nederland het antwoord niet heeft, moeten elders beantwoord worden: een klantgerichte benadering betekent dat de klant soms beter af is door Nederland niets te vragen of een Nederlands 'nee' te verkopen.

Tijdens het DPRN-proces tot nu toe hebben velen DPRN verweten de architectuur discussie tot een te Nederlandse te maken. Daartegen is ingebracht dat Nederland – het

collectief van alle burgers en dus ook van alle sectoren – wel degelijk ook zelf strategische keuzes moet maken over waar het land staat in de IS en hoe het land zichzelf organiseert om in de IS effectief te zijn. De strategiediscussie gaat om de positionering van Nederland tegen de achtergrond van het internationale veld. Klantenonderzoek hoort daarbij en luisteren naar Zuidelijke partners zeker ook. Draagvlak in het zuiden is belangrijk, draagvlak in Nederland bepalend.

Een ‘IS van en door allen’ – waarbij de cultuur verzakelijkt en kennis een veel gehanteerd instrument is – maakt strategische dilemma’s zichtbaar, keuzen zijn nodig. De cultuur wordt anders en professionele vanzelfsprekendheden uit de OS worden minder vanzelfsprekend. In het DPRN-proces zijn in dat verband onder meer de volgende dilemma’s geïdentificeerd:

- a. Is ‘armoedebestrijding’ of is ‘duurzame ontwikkeling’ het primaire doel van de Nederlandse IS? Armoedebestrijding – incl. meer rechtvaardigheid en een meer democratische samenleving – is niet altijd duurzame ontwikkeling, terwijl duurzame ontwikkeling – ecologisch, sociaal en economisch – niet altijd armoedebestrijding is. De motieven sluiten elkaar niet uit, maar er moet worden gekozen voor welk anker de Nederlandse IS gaat liggen. Bij een te nadrukkelijke keuze voor armoedebestrijding bestaat angst voor verkokering en gebrek aan coherentie – indruisend tegen het streven naar een gezamenlijke aanpak door de vier sectoren – terwijl bij de keuze voor duurzame ontwikkeling te weinig aandacht dreigt voor armoedebestrijding.
- b. Mag duurzame ontwikkeling een dominante factor zijn voor de IS? Is investeren in de groei van een partnerland een duurzame vorm van IS? Ligt dan de keuze voor middengroepen in de plaats van de allerarmsten niet voor de hand? De praktijk van de armoedebestrijding heeft immers niet voorkomen dat nogal wat geld terecht is gekomen bij noordelijke consultants en bedrijven, alsook bij de ambtelijke en commerciële top in partnerlanden.
- c. Een collectieve aanpak van de IS door alle Nederlandse *stakeholders* gezamenlijk – het Nederlandse beleid, met toepassing van de beschikbare kennis en ervaring op een zakelijke basis – heeft tot logische consequentie dat de Nederlandse IS vragen waarop Nederland geen antwoord heeft of die het niet interessant vindt, niet helpt oplossen. Niet alleen *output* en *outcome*, maar ook omzet, winst en verlies horen dan thuis in de IS-parameters. Verlicht eigenbelang – gecontroleerde gebonden samenwerking? – kan de kwaliteit van de samenwerking te goede komen: een slimme overheid èn een duurzaam bedrijfsleven èn kritische op samenwerking gerichte maatschappelijke organisaties èn een praktisch ingestelde wetenschap.
- d. Staat vraagsturing innovatie niet soms in de weg? Is gereede twijfel over de totstandkoming van die vraag in vele gevallen niet gerechtvaardigd? Mag het uitgangspunt van vraaggestuurde samenwerking blijven bepalen wat Nederland doet in het kader van IS? Moeten vraag en aanbod niet beide bepalen hoe de IS vanuit Nederland wordt ingevuld? Elke samenleving moet zelf verantwoordelijkheid nemen voor ontwikkelingsprocessen (*ownership*): IS betekent echter ook dialoog en debat – zowel

noord-zuid als zuid-zuid en internationale netwerken –, niet altijd het klakkeloos honoreren van elke vraag.

- e. De spanning in het debat tussen de Nederlandse en internationale dimensie is het dilemma van de verantwoordingsretoriek: kiest Nederland voor draagvlak onder het Nederlandse volk of voor een zichtbare positie in de internationale (politieke) architectuur.

Structuur

DPRN heeft als uitgangspunt voor het doorlopen proces van meet af gekozen voor het uitgangspunt *'structure follows strategy'*. De strategische keuzen hebben daarom hun directe gevolgen voor de structuur van het Nederlandse deel van de nieuwe architectuur:

1. DPRN signaleert dat behoefte bestaat aan consolidatie van wat nu nog het OS-veld is. De participatie van de sectoren kennis en bedrijfsleven mag echter niet leiden tot nieuwe proliferatie en een teveel aan organisaties. Strategische overwegingen, en niet alleen financiële behoren leidend te zijn in het proces van consolidatie. De bestaande wirwar van organisaties, netwerken, initiatieven en betrokken individuen groeit naar goed bestuurd structuren, die op basis van de kerncompetenties van Nederland in staat is om aanwezige ideeën en energie te mobiliseren en de gekozen strategie effectief te implementeren. Uitgangspunten:
 - a. Organisaties beschikken over onderzoek- en onderwijs capaciteit en kunnen zich als kennisinstelling profileren;
 - b. De bedrijfsvoering draagt hybride, publiekprivate kenmerken. De organisaties behoeven niet noodzakelijk een *not-for-profit* karakter te hebben;
 - c. De organisaties beschikken over aanzienlijke eigen inkomsten uit sponsoring, donaties en/of eigen bedrijfsvoering.
2. De financiering van alle, dus collectieve Nederlandse IS-activiteiten – de geïntegreerde beleid/praktijk/kennis/bedrijfsleven (*'multistakeholder'*) benadering – ten laste van publieke Nederlandse middelen zou, met inachtneming van strategische uitgangspunten, professionele standaarden, en binnen nationale en internationale kaders, op basis van marktorientatie en niet-politiek/ambtelijk moeten worden georganiseerd door een onafhankelijk projectbureau of *clearing house* (met oog voor zowel noodhulp als IS). Wetenschappelijke en maatschappelijke multi- en transdisciplinariteit heeft daarbij een hoge prioriteit op basis van doelmatigheidsbeginselen (niet rechtmatigheidsbeginselen).

Expliciet is in het debat aan de orde of het bilaterale kanaal in stand kan blijven. Worden langs dat kanaal de strategische doelen wel verwezenlijkt en de doelgroepen bereikt? Men aarzelt of de organisatie van overheden in partnerlanden en hun organisaties in staat zijn om de strategische doelstellingen van Nederland te behalen (al dan niet door tussenkomst van de EU). Moet de rol van het multilaterale kanaal niet vooral coördinerend zijn (met name bij noodhulp) en de vaak dominante uitvoeringsrol beperkt

worden? Over de effectiviteit – en dus ook over de instandhouding – van het civilaterale kanaal bestaat in het DPRN–proces veel minder twijfel.

3. DPRN signaleert dat Nederland beschikt over ruime onderzoekscapaciteit met betrekking tot IS, maar ook dat deze in het DPRN–proces wel wat steviger aanwezig had mogen zijn. Aan dit onderwerp is in de afgelopen jaren door veel organisaties al veel aandacht besteed. Nieuwe kennis als resultante van zowel onderzoek als praktijkervaring is voortdurend nodig. Om daaraan te kunnen voldoen is behoefte aan:
 - a. Gedegen onderzoeksprogramma's met bijbehorend budgetten;
 - b. Een daarbij behorende participatie vanuit de kennisinstellingen;
 - c. Systematische terugkoppeling van nieuwe kennis en ervaring uit de praktijk van de IS.

Sprake moet zijn van vloeiende lijnen tussen de verwerving van fundamentele en toegepaste nieuwe kennis en de inzet daarvan. De verwerving van nieuwe kennis behoort gepaard te gaan met goede onderwijsprogramma's op zowel professioneel als academisch niveau. De bekostiging van kennisinstellingen bij het verwerven van nieuwe kennis en het geven van onderwijs met betrekking tot IS dient te gebeuren ten laste van een eerste, tweede en derde geldstroom op basis van *'level playing field'*.

4. DPRN signaleert dat brede behoefte bestaat aan een herstructurering van de bestaande organisatie van de ontwikkelingssamenwerking en van vooral de bilaterale en multilaterale kanalen, waarlangs deze hulp verloopt. Instrumenten als begrotingssteun en sectorale steun krijgen uit alle sectoren kritiek. In het kader van de IS en de strategie van de domineekoopman staat Nederland voor de vraag of de rol van donor – ca. 5% van alle ODA–middelen wereldwijd wordt door Nederland opgebracht – kan worden gereduceerd ten gunste van een prominente rol als investeerder – niet noodzakelijk als aandeelhouder – met *Return on Investment*. Dat sluit aan bij het opereren van FMO en Wereldbank – ruime publieke befondsing doch met winstoogmerk.
5. Een consequente implementatie van de te kiezen strategie kan betekenen dat aan het bilaterale kanaal in zijn huidige vorm geen behoefte meer bestaat. Ten behoeve van de IS beschikken Nederlandse ambassades en posten dan nog slechts over bescheiden financiële middelen. Veeleer wordt hun rol terugkoppelen van informatie over relevante uitvoeringsactiviteiten. De verschillende multilaterale organisaties – het multilaterale kanaal – ontvangen bescheiden middelen uit Nederland. De multilaterale organisaties profileren zich als *'donor of last resort'* en springen in met grote bedragen om structurele noden te lenigen.
6. In overeenstemming met de gekozen strategie zijn de toekomstige Nederlandse structuren voor de implementatie van de IS gericht op een actieve participatie in de activiteiten. De organisatie te velde zal zijn belast met uitvoering, management en actief toezicht in samenwerking met lokale organisaties. Het uitgangspunt van zuidelijke *ownership* wordt gecombineerd met het bedrijfsmatige uitgangspunt *the best person in the right place'*.

Randvoorwaarden

Het gevoel bestaat, dat klassieke dogma's verruimd kunnen worden. De geponeerde stellingen zijn niet altijd onderling consistent. Voor de één mogen 'hulprelaties' nog maximaal 15 jaar duren; velen menen, dat de plicht van 0,8% BNP – en de daaruit resulterende bestedingsdruk – voor OS flexibel dient te worden toegepast. Hulprelaties kennen diverse verschijningsvormen die op basis van wederzijds belang worden ontwikkeld, maar daarom ook niet altijd in een architectuur zullen passen. Stellingen zoals “de natuur is de bestaansbasis van de armen op het platteland” en “uitgaan van eigen comparatieve voordelen leidt niet automatisch tot betere hulp” hadden en hebben in het DPRN-proces een zinvolle en aanscherpende functie. Katalysatoren in het bouwproces zijn in ongepolijste vorm echter niet altijd bruikbare bouwstenen voor de uiteindelijke architectuur. Een architectuur die logisch moet aansluiten op de gekozen strategie is niet noodzakelijk een polderproduct.

Bij het denken over een nieuwe architectuur wordt soms teveel gedacht in termen van de traditie van ontwikkelingshulp of –samenwerking. DPRN ervaart hoe verfrissend het is om met partners uit alle sectoren en met wisselende expertise in gesprek en aan de slag te gaan. Partnerschappen en andere vormen van samenwerking tussen kanalen vormen het nieuwe ontwikkelingsparadigma: de IS sector – als een sector, waarin de beleidsorganisaties, de praktijk, de kennisinstellingen en het bedrijfsleven gezamenlijk functioneren – moet meer leren van ervaringen uit het verleden. De Nederlandse IS/OS sector gaat nu nog teveel uit van een poldermodel, en de IS-sector zit gevangen in tegengestelde tendensen tussen grootschalige aanpak en een *bottom-up approach* en tussen centraal geleide distributie en het stimuleren van een meer autonome 'laat duizend bloemen bloeien' ontwikkeling.

Onderkend moet worden dat een IS-strategie, gebaseerd op de actieve participatie vanuit de vier sectoren – beleid, praktijk, bedrijfsleven, wetenschap maar met zuidelijk tegenspel – leidt tot andere gedeelde waarden, structuren en oog voor culturen. Bedrijfsleven en ontwikkelingsorganisaties hebben elk een eigen missie, professionaliteit en belang. Deze 'drijvende' spelers, ingekaderd en gefaciliteerd door de overheid, ondersteund door kennisinstellingen betekenen een verrijking van de IS relaties. Draagvlak voor de IS in Nederland is een bestaansvoorwaarde voor een succesvolle implementatie van activiteiten die veel verder strekken dan 'het helpen van armen'. Daarbij hoort een effectieve communicatie over de strategie, de structuur en de meetbare resultaten van IS.

Conclusies & vervolg

In de loop van het DPRN-proces tot nu toe is aan de hand van het formuleren van stellingen en de discussie daarover op onderdelen een eenduidige stellingname door alle deelnemende *stakeholders* tot stand gekomen:

- a. In plaats van de begrippen 'ontwikkelingshulp' of 'ontwikkelingssamenwerking' treedt 'internationale samenwerking' (IS), zoals ook in de loop van het proces gedefinieerd;
- b. In de organisatie van de IS vanuit Nederland doen de sectoren bedrijfsleven en kennis als gelijkwaardig met de sectoren beleid en praktijk mee;

- c. De dominante cultuur van de sectoren beleid en praktijk wordt daarmee ingeruild voor een cultuur, waarin ook de waarden van de sectoren bedrijfsleven en kennis meetellen. Het gaat hierbij om waarden zoals ondernemen, winstoogmerk, lerend vermogen, kennisontwikkeling en –benutting.

De nieuwe architectuur van de IS wordt vanuit Nederland bepaald op basis van strategische keuzes, die leiden tot een voor de implementatie van die strategie optimale structuur: *structure follows strategy*. Keuzes moeten mede in overleg met partners overal ter wereld worden gemaakt, maar de architectuurdiscussie is een in belangrijke mate Nederlandse discussie, die hier te lande moet worden gevoerd en met tastbaar resultaat worden afgesloten. De onvrede over de bestaande OS en de daarbij behorende structuren is te groot om niet tot snelle resultaten te willen komen.

Deze notitie maakt de balans op van het DPRN–proces tot 4 september 2009. Mede aan de hand van een reeks verdere ontwikkelingen in 2009 zal de DPRN Task Force voor 2010 verdere stappen in het proces gericht op een nieuwe architectuur van de Nederlandse Internationale Samenwerking voorbereiden. Daarbij denkt zij onder meer aan de ontwikkeling van mogelijke scenario's. Reacties vanuit binnen- en buitenland op deze notitie zijn daarbij van groot nut.

Utrecht, 4 september 2009

(Vanaf medio september 2009 is de notitie ook in het Engels beschikbaar)

