

## **Organisatie en structuur van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking**

Op zowel emotionele als rationele gronden bestaat in Nederland traditioneel veel aandacht voor ontwikkelingssamenwerking. Met een bijdrage van meer dan 0,8% van het BNI geeft het Koninkrijk der Nederlanden jaarlijks meer dan Euro 4 miljard uit aan ontwikkelingssamenwerking, uit giften van de bevolking en de particuliere sector komt daar ten minste nog Euro 1 miljard per jaar bij. Bij de Nederlandse bevolking bestaat een groot draagvlak voor het thema, in het "lezingencircuit" bestaat er ook ruime aandacht voor. Vooral in het hoger onderwijs wordt in vrijwel alle disciplines systematisch aandacht aan ontwikkelingssamenwerking als veld van onderzoek besteed. Er is een vrijwel ongebreidelde groei van de aantallen mensen, die zich in deeltijd of voltijds en door tussenkomst van veel organisaties praktisch en professioneel met ontwikkelingslanden bezig houdt. Er gaat, kortom, veel tijd, aandacht, geld, beleid, energie uit naar ontwikkelingssamenwerking en het thema heeft zowel politiek als bestuurlijk een behoorlijk hoge prioriteit.

Als donor en als actieve speler staat Nederland in hoog aanzien. De coherentie van het beleid wordt geprezen, de minister voor ontwikkelingssamenwerking is op het internationale toneel een graag gezien gast en altijd goed voor een financiële, materiele en soms militaire bijdrage. Het is daarom opvallend, dat de impact van de Nederlandse inspanningen bij de omvang daarvan achter lijkt te blijven. Nederland behoort tot de grote donoren van de Wereld Bank (WB), de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), UNESCO en vele anderen, maar ontleent daaraan weinig sturing. Zelfs wanneer Nederland soms die financiële steun goeddeels intrekt – zoals in het geval van de FAO – dan heeft dat maar weinig effect. In diplomatiek opzicht speelt Nederland een aanzienlijk minder zichtbare rol dan sommige kleinere landen – Noorwegen – en de grotere; men kan de minister soms horen zeggen, dat het instrument van de diplomatie voor Nederland nauwelijks werkzaam is.

Nederlandse organisaties zitten letterlijk overal in de wereld en onderhouden goede banden met overheden, civil society en vrijwel alle lagen van de bevolking in ontwikkelingslanden. De fragmentatie en het gebrek aan onderlinge coördinatie maken echter, dat de inspanningen niet als een gezamenlijke of krachtige aanpak worden herkend. Nederlandse NGO's, bedrijven en anderen worden tegen elkaar uitgespeeld en slagen er niet om gezamenlijk de vuist te maken, die zij – gelet op de totale inspanning – wel en met wat meer resultaat zouden kunnen en behoren te maken.

De besturing van de Nederlandse inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking is buitengewoon diffuus. In beleidsmatige zin houdt de "Nederlandse politieke" zich redelijk bezig met de ontwikkelingssamenwerking, maar – behalve wanneer het gaat om militaire inzet – komt daarbij nooit verder dan het formuleren van veelal onsamenhangende politieke desiderata, die nogal ver van de werkelijkheid afstaan. Elke nieuwe minister voor ontwikkelingssamenwerking pleegt aan het begin van zijn of haar ambtstermijn een nota uit te brengen over het gewenste beleid. Continuïteit tussen de opvolgende nota's is er weinig. De belangrijkste aandachtspunten van de nieuwe minister worden daarin uit de doeken gedaan, maar over de organisatie en de besteding van middelen om dit alles mogelijk te maken zwijgen deze nota's, zoals ook de vigerende: "Een zaak van ons allen". Ook over de besteding van middelen wil de politiek zich nog wel eens buigen, maar terwijl de begroting van andere departementen een redelijk inzicht geeft in de daadwerkelijke besteding van de overheidsmiddelen vermeldt de begroting voor ontwikkelingssamenwerking zelfs de namen van vele grote ontvangende partijen niet eens. De besturing van de ontwikkelingssamenwerking is dus een "black box", waarbij opvalt dat de regels van altemeer controllers en juristen voor ontvangende partijen in Nederland vele malen strenger en preciezer zijn dan die welke worden gehanteerd in de bilaterale en multilaterale samenwerking. Het gevolg is, dat van de Euro 4 miljard aan ontwikkelingssamenwerking, die jaarlijks door het departement wordt besteed ca. Euro 800 miljoen – veelal op basis van meerjarenafspraken – op een boekhoudkundig heel precieze wijze moet worden verantwoord (al ziet het parlement daar betrekkelijk weinig van) en de rest nauwelijks.

Het professionele apparaat dat de politiek ten dienste staat om de ontwikkelingssamenwerking te besturen en te beheren zit vreemd in elkaar. In een aantal ons omringende landen bestaan grote overheidsorganisaties, die met die besturing of de uitvoering van het beleid zijn belast: in het Verenigd Koninkrijk is dat DFID, in de Bondsrepubliek GTZ, in Denemarken Danida en zelfs Luxemburg heeft een stevige professionele organisatie. In Nederland is dat niet het geval. Ten onzent is het ministerie voor ontwikkelingssamenwerking onderdeel van het ministerie van

Buitenlandse Zaken. Binnen dat ministerie behoren het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en Europese Zaken tot de rijke tak: elk sluipt jaarlijks enige miljarden Euro's weg, terwijl de beleidsafdelingen met afgunst naar deze rijkdom kijken en behalve voor de eigen organisatie nagenoeg geen middelen ter beschikking hebben. Van een professionele bezetting van DGIS is geen sprake: het ministerie van Buitenlandse Zaken is geen onderdeel van de Algemene Bestuursdienst, waarvan alle overige ministeries deel uitmaken. DGIS heeft het karakter van een duiventil, waar iedere diplomaat periodiek voor zijn nummer moet opkomen alvorens weer een interessante standplaats buiten Nederland te kunnen verschalken. Niet alleen politiek, maar ook beheersmatig is er dus maar weinig continuïteit. Goede instrumenten voor een effectief beheer ontbreken en over de ontwikkeling van nieuwe bestuurs- en beheersinstrumenten wordt alleen in het kader van de nationale comptabiliteit nagedacht, niet in het kader van een doelmatig bestuur van de ontwikkelingssamenwerking.

Het veld van aandacht van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ligt er al bijna even onontgonnen bij. De samenwerking richt zich op ca. 36 landen, die per definitie elk hun eigen bestuur en tradities hebben: lang niet altijd is dat goed bestuur en grote discontinuïteiten komen voor. Het beleid van ontvangende landen is aan wisseling onderhevig en het afbreukrisico van projecten en activiteiten door allerlei oorzaken soms niet gering. Dit is echter inherent aan de aard van het werk. Met behulp van verschillende eigen organisaties, met lokale organisaties, de civil society, door middel van NGO's en met behulp van multilaterale organisaties hopen de donoren een redelijk effectieve ontwikkelingssamenwerking te bewerkstelligen. Met de multilaterale organisaties is dat niet al te best gesteld: de achterliggende gedachte is – terecht – dat door het bundelen van energie en financiële middelen op wereldschaal een grotere impact kan worden bereikt. Er is inmiddels een breed gevoelde behoefte om deze multilaterale organisaties – vooral de VN en aanverwante organen – te reorganiseren: werkelijkheid zal dat voorlopig nog wel niet worden.

Maar ook binnen Nederland zelf kent het veld een grote mate van fragmentatie en diversiteit, deels ook als gevolg van onbegrepen keuzes van de overheid: het merendeel van de organisaties wordt in overheersende mate publiek gefinancierd, maar sommige hebben bovendien ook een echt publiek karakter. Initiatieven om enige orde in dit veld van spelers te brengen zijn er wel, maar stranden door verschillende oorzaken. Op wetenschappelijk gebied zijn er verschillende onderzoekscholen en instituten (soms van slechts 1 instelling, soms meerdere universiteiten overkoepelend, zoals AIID). Aan de meer operationele kant komt het Partos-initiatief niet tot een gewenste consolidatie in het veld. De inzet van middelen door de overheid stimuleert een verdere fragmentatie soms nog meer. Het maatschappelijk middenveld is weliswaar per definitie verbrokkeld, maar zodra de inzet van overheidsmiddelen aan de orde komt mogen daaraan wel enige eisen worden gesteld; dat gebeurt maar mondjesmaat.

Er is dus reden om de organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking redelijk kritisch te bezien. Het gaat erom dat voor een effectieve ontwikkelingssamenwerking een effectieve infrastructuur nodig en een aantal effectieve besturingsinstrumenten. Over de ontwikkeling van een effectief bestuursinstrumentarium en de bijbehorende organisatie behoort – gegeven de omvang van de nationale inspanningen – te worden nagedacht. Daarbij gaat het om vragen als:

1. Wat beoogt het Koninkrijk der Nederlanden door middel van ontwikkelingssamenwerking te bereiken?
2. Wat is de publieke, resp. de private infrastructuur, die nodig is om tot de meest doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare financiële middelen binnen het kader van het geformuleerde beleid te komen?
3. Aan welke randvoorwaarden moet de beoogde infrastructuur voldoen?
4. Wat is nodig om een transformatie van de bestaande naar de gewenste infrastructuur te verwezenlijken?

De vragen zijn enerzijds discussiepunten, maar ook elementen in een reeks processen. Er zal op verschillende borden tegelijk geschaakt moeten worden, waarbij een regie vereist is, die voor het moment nog niet aanstonds kan worden ingevuld. Kortom werk aan de winkel! DPRN verkeert in een positie om dit proces in gang te zetten, maar niet om het proces effectief te regisseren.