

DPRN PHASE II – REPORT NO. 5

**Issue paper:
De toekomst van de Nederlandse
Ontwikkelingssamenwerking**

Colophon

Dit document is een issue paper, bedoeld als aanzet voor het debat over de toekomstige architectuur van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Samenwerking (OS/IS), georganiseerd in het kader van 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.globalconnections.nl en www.Search4Dev.nl.

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding	4
De probleemstelling	5
Internationale context	5
De beleidsdiscussie	6
Strategie	7
– Specialisatie	7
– Harmonisaties	8
– Ownership	9
De structuur van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking\	9
– Multilaterale samenwerking	10
– Bilaterale samenwerking	11
– Civiele samenwerking	12
De rol van het bedrijfsleven	14
De rol van onderzoek en kennis	14
Hoe verder?	16
Bijlage 1 – Geïnterviewde personen	18

Issue paper

'De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking'

Samenstelling: Mirjam Ros en Kim de Vries, DPRN

Inleiding

In december 2007 schreef Jan Donner als voorzitter van het *Development Policy Review Network* (DPRN) een notitie die aanzet moest geven tot een debat over de structuur en organisatie (architectuur) van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS). Uitgangspunt van die notitie was dat in Nederland veel tijd, aandacht, geld, beleid en energie uitgaat naar OS maar dat de impact van die inspanningen nogal beperkt lijkt. Als belangrijkste oorzaken hiervoor noemt Donner de fragmentatie en diversiteit van de sector (zowel in Nederland als in het veld), het gebrek aan onderlinge coördinatie, zwak beleid, gebrek aan een professioneel overheidsapparaat, en gebrek aan politieke, beleidsmatige en beheersmatige continuïteit. Goede instrumenten voor een effectief beheer ontbreken en over de ontwikkeling van nieuwe bestuurs- en beheersinstrumenten voor OS wordt niet nagedacht in termen van doeltreffend bestuur, aldus de notitie van Donner. De DPRN Task Force concludeerde daarop dat het tijd is voor een kritisch debat over de organisatie van de Nederlandse OS: voor een effectieve OS is een effectieve infrastructuur nodig en een aantal effectieve beleidsinstrumenten.

Een dergelijke discussie kan echter niet worden gevoerd zonder een discussie over de strategie ('*Structure follows strategy*'). Een duidelijke strategie ontbreekt op het moment. Binnen de sector bestaat behoefte aan inhoudelijke reflectie op fundamentele vragen:

- Waarom doet Nederland aan OS, wat verstaan we onder ontwikkeling, wat willen we er mee bereiken? (discussie over de beleidsvisie die aan OS ten grondslag ligt);
- Hoe willen en kunnen we dat bereiken? (discussie over de strategie);
- Welke infrastructuur (multilateraal, bilateraal, civilateraal) is nodig om de doelstellingen te bereiken en aan welke randvoorwaarden moet de beoogde infrastructuur voldoen? (de rol van de diverse kanalen en uitvoerenden, inclusief het bedrijfsleven en de kennisinstellingen);
- Wat is nodig om de verandering van de bestaande naar de gewenste infrastructuur te verwezenlijken.

Bij deze vragen is er alom besef van de noodzaak dat niet OS maar internationale samenwerking (IS) het uitgangspunt moet zijn. De internationale context en de relatie met de grote IS-thema's mogen derhalve niet uit het oog worden verloren.

Op basis van deze uitgangspunten zijn in oktober/november 2008 interviews gehouden met de DPRN Task Force leden en enkele sleutelspelers daarbuiten (Bijlage 1). Aan de hand van deze interviews worden in deze notitie de door Donner en in vervolgdiscussies opgeworpen punten nader uitgewerkt. Achtereenvolgens komen daarbij aan de orde: de meningen over de probleemstelling, de internationale context, en de discussies over beleid, strategie en structuur. Het paper sluit af met een synthese van de opvattingen over de verdere voortgang van dit proces.

De probleemstelling

Is de Nederlandse OS-sector te gefragmenteerd en daarom inefficiënt en ineffectief? Vrijwel alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de sector gefragmenteerd is en dat er (te) veel organisaties en initiatieven zijn. Dat heeft een positieve kant: het weerspiegelt de maatschappelijke diversiteit en een draagvlak voor OS, wat door menigeen wordt toegejuicht. Vaak is echter sprake van overlappende activiteiten in veelal dezelfde landen die – de afspraken in de Verklaring van Parijs over harmonisatie ten spijt – aan de kant van de donoren te weinig op elkaar worden afgestemd. Ook het beleid is versnipperd en verspreid over te veel doelstellingen en thema's en sluit te weinig aan bij de beleidsprioriteiten van partnerlanden (*alignment* – een ander centraal punt in de Verklaring van Parijs). Dat fragmentatie leidt tot inefficiëntie wordt algemeen aangenomen (al werpen sommigen op dat juist kleine organisaties efficiënter kunnen werken omdat ze minder bureaucratisch zijn). Op het niveau van individuele activiteiten hoeft dat niet per definitie te leiden tot minder effectiviteit, maar fragmentatie leidt onvermijdelijk tot gebrek aan samenhang, en daarmee wel tot verminderde effectiviteit van de OS-sector als geheel.

De discussie lijkt gebaat bij enerzijds een afbakening, anderzijds een verbreding. De afbakening is die tot de professionele OS-sector – een uitgebreide discussie over particuliere initiatieven die in ontwikkelingslanden werkzame familieleden en kennissen ondersteunen lijkt niet nodig (zie de paragraaf over civilaterale samenwerking). De verbreding houdt in dat de discussie niet alleen moet gaan over de particuliere ontwikkelingsorganisaties (zoals nu in de media gebeurt) maar over de sector als geheel, inclusief de overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen.¹ Op alle niveaus (multilateraal, bilateraal en civilateraal) en in alle sectoren kan in termen van defragmentatie en doelmatigheid winst worden geboekt door bundeling van krachten en middelen en afstemming van activiteiten.

Daarnaast moeten we er voor waken dat een discussie over de architectuur van de Nederlandse OS verzandt in een beheersmatige discussie over concentreren, fuseren en saneren. Er is een breed gevoelde behoefte aan een fundamentele discussie over *wat* we met OS willen bereiken (de achterliggende beleidsvisie), *hoe* we dat willen bereiken (bezinning op de strategie), *wie* (of welke actoren) het best zijn uitgerust om delen van die strategie te verwezenlijken en met *welke* instrumenten (discussie over de structuur). Het motief van zo'n samenhangend debat wordt samengevat in de zin: *structure follows strategy*.

Internationale context

Er bestaat weinig verschil van mening dat OS gezien de toenemende globalisering niet los kan staan van IS en de grote thema's die daarin een rol spelen (klimaatverandering/milieu, veiligheid en migratie, governance, water, handel en krediet, energie/grondstoffenschaarste, voedsel, en cultuur en religie). Het gaat dan vooral om de vraag hoe deze thema's samen-

¹ Hoewel in de media de discussie over fragmentatie en gebrek aan effectiviteit inmiddels in volle hevigheid is losgebarsten neigt deze zich sterk te richten op de particuliere ontwikkelingsorganisaties. In de interviews proefden wij enige terughoudendheid waar het gaat om het aan de orde stellen van deze onderwerpen als het gaat om de overheid. Dat debat, zo werd gesuggereerd, kan leiden tot ongewenste effecten (OS afschaffen of verminderen van het budget) als het niet zorgvuldig wordt gevoerd.

hangen met ontwikkeling, en in het bijzonder wat voor gevolgen ze hebben voor de armen. Armoedebestrijding los van de belangrijke IS thema's (zoals voor velen tot uiting komt in de formulering van de Millenniumdoelen) voldoet niet meer.² De constatering dat veel van de opkomende problemen zich onttrekken aan de grenzen van landen, maakt dat er nadrukkelijk grensoverschrijdende strategieën nodig zijn.

Op mondiaal niveau is duidelijk dat de officiële ontwikkelingshulp (ODA) relatief gering is in vergelijking met andere mondiale geldstromen. Om niet te marginaliseren als beleidsterrein zou de Nederlandse OS-sector het voortouw moeten nemen in de discussie over de relatie IS/OS. Daarmee zou Nederland haar voortrekkersrol op OS-terrein kunnen behouden of her vinden. De inkadering van OS binnen IS zou daarentegen ook tot gevolg kunnen hebben dat Nederland haar innovatieve positie op dit terrein verliest, omdat Nederland diplomatiek gezien beperkt gewicht heeft op wereldschaal. De discussie over de relatie IS/OS vraagt wel met nadruk om een politieke opstelling – het gaat immers om internationale relaties en de vraag hoe wij vinden dat de wereld in elkaar steekt of zou moeten steken.

Inbedding van OS binnen IS maakt ook de discussie over 'eigenbelang' weer actueel. Immers het oplossen van mondiale problemen die zich ook in Nederland doen voelen is ook in Nederlands belang.

Van belang voor OS is ook dat armoede door globalisering van vorm verandert en sneller verschuift. De vraag rijst daarom of we in de huidige wereldorde nog wel in termen van landenbeleid moeten denken of moeten uitgaan van arme groepen. In menig land zijn er grote verschillen tussen rijk en arm (zoals wordt uitgedrukt in de Gini-coëfficiënt), waarbij rijken in toenemende mate zijn verbonden met mondiale geldstromen en niet primair zijn gericht op herverdeling van middelen binnen hun land via nationaal beleid en wetgeving. Daardoor geldt niet per definitie dat de armen rijker worden wanneer een land rijker wordt of, in algemenere termen, dat economische ontwikkeling automatisch leidt tot armoedevermindering onder de armsten.

De beleidsdiscussie

Zowel bij overheid als particuliere sector ontbreekt een overkoepelende kernvisie, zo stellen veel geïnterviewden. Een discussie over de architectuur van de Nederlandse IS/OS vraagt daarom om een fundamenteel debat over wat we met ontwikkelingssamenwerking willen bereiken. Sommigen willen een debat over de ontwikkelingsparadigma's die aan het beleid ten grondslag liggen omdat zij menen dat je niet weet wat je aan moet pakken als je niet weet wat de oorzaken van onderontwikkeling en armoede zijn of de factoren die ontwikkeling bevorderen (bijvoorbeeld: zijn democratisering en goed bestuur inderdaad voorwaarden voor ontwikkeling, zoals Peter van Lieshout namens de WRR opwerpt? Of: volgt ontwikkeling op economische groei?). Anderen staan huiveriger ten opzichte van een debat over ontwikkelingsparadigma's omdat ze bang zijn dat zo'n debat te theoretisch wordt en zal stranden in een stellingenoorlog of, meer specifiek, in een debat 'onder economen' wanneer het neoliberalisme als het dominante paradigma ter discussie wordt gesteld.

² Al is ook opgemerkt dat we niet voorbij moeten gaan aan de internationale consensus die rond de Millenniumdoelen is bereikt.

In de interviews kwamen een aantal factoren naar voren die de diepgang van de beleidsdiscussie belemmeren. Daarbij speelt een belangrijke rol dat OS in toenemende mate wordt beredeneerd vanuit uitsluitend efficiëntie en meetbare resultaten. In combinatie met *mainstreaming* heeft dat tot gevolg dat de meningen steeds meer naar elkaar opschuiven en er weinig ruimte overblijft voor onafhankelijke posities. Voor sommigen komt dit tot uiting in de brede consensus over de Millenniumdoelen die politieke en ideologische verschillen versluiert en daarmee een meer fundamentele discussie over ontwikkelingsparadigma's in de weg staat. Daarnaast menen sommigen dat de discussie wordt bemoeilijkt omdat we nog niet over de procestaal beschikken om over een complex begrip als ontwikkeling te praten. Gesuggereerd is dat het complexiteitsdenken (*complexity thinking*) de terminologie zou kunnen bieden om het systeemkarakter van ontwikkelingsproblemen te bespreken en de discussie op een hoger niveau te voeren.

Over de hele linie bestaat redelijke overeenstemming over de noodzaak om in de beleids- en doelstellingendiscussie aandacht te besteden aan achterliggende processen en oorzaken van ongelijke en onrechtvaardige machtsverhoudingen, de vraag en behoeftes van ontwikkelingslanden (*ownership*; zie de paragraaf over strategie), en de coherentie met andere beleidsterreinen zoals defensie, landbouw en internationale economische betrekkingen (zie hierover ook de paragraaf over bilaterale samenwerking).

Strategie

Structure follows strategy is een sleutelbegrip in de interviews: geen discussie over de structuur en organisatie van de Nederlandse OS zonder een discussie over doelstellingen en strategie. Hoewel zowel overheid als particuliere ontwikkelingsorganisaties zullen volhouden dat ze een strategie hebben, ontbreekt een kernstrategie voor de sector als geheel, is een breed gedeelde mening. Het gaat daarbij vooral om de vraag hoe we consensus kunnen bereiken over wat we op basis van de beleidsdiscussie voorstaan en wat het meest effectief is in een bepaalde context. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden met de bestaande infrastructuur en institutionele structuur om OS te kanaliseren – die is in landen als Afghanistan of Haïti anders dan in Mali of Ghana. De discussie over de inzet van middelen (geld, expertise, technische assistentie?), doelgroepgerichte interventies (voorzieningen voor de armsten of investeren in leiderschap en innovatiecapaciteit van de middenklasse?), en prioriteiten (armoedebestrijding, maatschappijopbouw of beleidsbeïnvloeding?) kan niet worden losgekoppeld van de discussie over wat men met OS wil bereiken. Deze vragen zullen we hier dan ook niet apart belichten, maar zullen onderwerp zijn van het debat later in dit proces. Aspecten rond de strategiediscussie die we wel apart willen noemen betreffen de wenselijkheid van specialisatie en donorcoördinatie en de kwestie van *ownership*.

Specialisatie

De idee dat de Nederlandse OS zou moeten specialiseren op bepaalde thema's vindt over het algemeen instemming. Specialisatie kan bijdragen aan profilering en grotere zichtbaarheid, en wordt vooral van belang geacht omdat het de effectiviteit en de impact bevordert. Het gaat immers fragmentatie in (bilateraal) beleid tegen, terwijl het inzetten van expertise meerwaarde creëert. De inzet van specifiek Nederlandse expertise raakt ook de discussie over eigenbelang. Voorop moet blijven staan dat we hier *ownership* respecteren. Wij kunnen

onze expertise aanbieden, maar mogen het landen niet opleggen. Specialisatie kan echter wel op gespannen voet staan met *ownership*, omdat bij specialisatie de nadruk ligt op de prioriteiten van het donorland.

De meest genoemde thema's waarop Nederland expertise kan inzetten voor OS zijn: water (beheer maar ook drinkwatervoorziening), landbouw (en daarmee voedselzekerheid) en plat-telandsontwikkeling (inclusief ruraal ondernemerschap), mensenrechten en inrichting van het staatsbestel, hoger onderwijs, handel en distributie, de ontwikkeling van het Midden- en Klein Bedrijf, en transport. Van belang is dat het hierbij niet alleen gaat om het overdragen van technische kennis, maar vooral het opzetten van een institutionele structuur. Daarbij zou de Nederlandse ervaring met het poldermodel kunnen worden ingezet bij het creëren van overlegstructuren in bijvoorbeeld vakbonden of brancheorganisaties.

Bij de themakeuze en -specialisatie bestaat algemeen besef van de noodzaak om deze in internationaal verband af te stemmen, zowel op donorenniveau (met name binnen de EU; harmonisatie) als met de partnerlanden (*alignment*).

Behalve de keuze voor thema's gaat het bij specialisatie ook om landenkeuze. Antwoorden op de vraag op welke gronden je in een bepaald land zou gaan werken varieerden nogal. Sommigen gaven de voorkeur aan een landenkeuze op basis van lage transactiekosten door bijvoorbeeld culturele overeenkomsten (taal) of een gedeeld (koloniaal) verleden. Anderen opperden dat Nederlandse expertise altijd moet worden ingezet in samenhang met expertise uit andere landen, omdat dit de uitwisseling van kennis bevordert.

Contextanalyse is een sleutelwoord bij het bepalen van strategie in deze. Algemeen is er daarom waardering voor de contexttypologieën van Koenders als grondslag voor de landenkeuze, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen lage inkomenslanden (prioriteit: versneld bereiken van de Millenniumdoelen), fragiele staten (prioriteit: vrede en veiligheid) en opkomende middeninkomenslanden (prioriteit: achterblijvende millenniumdoelen en verbreding van de ontwikkeling van het land). Deze categorieën kunnen eventueel verder worden uitgebreid met andere dimensies, maar als begin om meer contextspecifiek te werken wordt de indeling alom gewaardeerd. Wel wordt onderkend dat contextspecifiek werken misschien niet goed samen gaat met harmonisatiemechanismen die veelal uniforme plannen van aanpak beogen.³

Harmonisatie

Fragmentatie en diversiteit hoeven op zichzelf geen probleem te zijn, als de activiteiten maar op elkaar worden afgestemd en geen 'kluitjesvoetbal' wordt gespeeld. Dat vraagt om harmonisatie. In internationaal verband zijn hierover afspraken gemaakt in de Verklaring van Parijs (2005), die door de respondenten breed wordt onderschreven. Uitgangspunt van deze verklaring is dat door betere samenwerking tussen de donoren en afstemming van de hulp op het beleid en de procedures van de partnerlanden, de transactiekosten worden verlaagd

³ In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat de redenen die ten grondslag liggen aan respectievelijk specialisatie (meer profilering en effectiviteit), harmonisatie (minder transactiekosten, betere coördinatie van activiteiten) en *ownership* (betere aansluiting bij de ontvangststructuur en meer duurzaamheid) verschillen en tegenstrijdig kunnen zijn aan elkaar.

en de effectiviteit van OS kan worden vergroot. Wel is opgemerkt dat donorcoördinatie niet automatisch leidt tot meer effectiviteit en efficiëntie omdat het kan leiden tot traagheid en het moeilijker maakt om snel in te spelen op actuele gebeurtenissen. Tevens is donorcoördinatie ook van invloed op de ruimte die Nederland heeft om eigen beleid te maken.

Er bestaan verschillende ideeën over welke actor de coördinerende rol het best kan spelen. Multilaterale organisaties zijn een optie, maar worden vaak als log en bureaucratisch beschouwd, terwijl hun legitimiteit in twijfel wordt getrokken vanwege veelal onevenwichtige machtsverhoudingen. Een belangrijke coördinerende rol kan zijn weggelegd voor Europa. Sommigen menen dat ook een coördinerende rol is weggelegd voor de ambassades. Daarbij lijkt er meer vertrouwen te bestaan in Europese ambassades dan in de Nederlandse ambassades (zie de paragraaf over het bilaterale kanaal).

Vooraf vanuit de particuliere organisaties kwam de suggestie om donorcoördinatie in handen te leggen van ontwikkelingslanden, waarbij de overheid van het partnerland en de donoren duidelijke afspraken maken over harmonisatie en afstemming. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Op de eerste plaats moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën landen. Fragiele staten zullen niet tot een dergelijke coördinatie in staat zijn, terwijl opkomende economieën niet altijd dezelfde prioriteiten hebben als de donoren. Op de tweede plaats vereist donorcoördinatie door het ontvangende land goed bestuur; men zal de coördinerende rol niet graag in handen leggen van een corrupte overheid en in zo'n geval juist *countervailing power* willen stimuleren. Ten derde is er het structurele probleem van de machtsongelijkheid, waardoor de vraag rijst of de armste landen niet te afhankelijk van de donoren zijn om ze effectief te kunnen coördineren.

Ownership

Vooraf de vertegenwoordigers van de medefinancieringsorganisaties (MFO's) benadrukken het belang van *ownership* en lokale partners. Ontwikkeling moet lokaal gedragen worden en het principe van *ownership* legitimeert het werk van ontwikkelingsorganisaties. Particuliere organisaties investeren veel in het opzetten van een institutionele structuur in ontwikkelingslanden. Capaciteitsversterking wordt van groot belang geacht. Omdat de zicht- en meetbaarheid van capaciteitsversterking niet zo groot zijn als andere vormen van OS, werd soms gevoeld dat dit aspect van OS wordt ondergewaardeerd.

Over het algemeen vindt men dat *ownership* door Nederlandse beleidsmakers nog onvoldoende wordt gerespecteerd. Er wordt nog te veel geredeneerd vanuit onze eigen beleidsprioriteiten en in die zin moeten we uit onze eigen koker.

De structuur van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Bij de structuring van de Nederlandse OS gaat het allereerst om de vraag wie op welke terreinen het meest effectief kan zijn en wat dat betekent voor de taakverdeling tussen de actoren. Dit lijkt nog onvoldoende duidelijk. Het onderscheid tussen multilaterale, bilaterale en civilaterale samenwerking wordt op zichzelf niet betwist, al verschillen de meningen over de verdeling van geld over de verschillende kanalen. Ruwweg gesproken zouden multilaterale organisaties zich moeten richten op issues die een mondiale aanpak behoeven, bilaterale

samenwerking gericht moeten zijn op generieke ontwikkelingsprocessen en -voorwaarden in een land, en civilaterale samenwerking op directe armoedebestrijding, empowerment/maatschappijopbouw, en beleidsbeïnvloeding.⁴ Daarna volgt de discussie over de voorwaarden, waaraan de gewenste structuur moet voldoen. Behalve de culturele diversiteit speelt daarbij ook de samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen een rol.

Multilaterale samenwerking

Multilaterale organisaties vervullen een belangrijke functie in de OS, met name op het gebied van donorcoördinatie. Vanuit die gedachte zijn zij ook ontstaan. Hun belangrijkste taak ligt in het maken van afspraken rond mondiale thema's en het controleren van de naleving daarvan. Donorcoördinatie op multilateraal niveau is vooral van belang indien de OS zich meer gaat richten op IS thema's, die zich grotendeels onttrekken aan landsgrenzen. Twijfel bestaat of daarbij de belangen van alle spelers even zwaar zullen wegen; politieke benoemingen zouden overheersen.

Voor de coördinatie op mondiale schaal wordt de VN nog steeds als een essentiële speler beschouwd, vooral omdat alle landen hier stemrecht hebben en er dus coalities moeten worden gevormd om als land gewicht in de schaal leggen. De VN heeft daarmee ook een belangrijke rol in het ondersteunen van democratiseringsprocessen op mondiaal niveau.

De multilaterale organisaties beschikken over een sterk instrument; ze zijn in staat om grote hoeveelheden geld te genereren. Er zijn echter ernstige twijfels over de efficiëntie en effectiviteit waarmee dit geld wordt besteed. Multilaterale instellingen worden vrijwel unaniem bestempeld als log en bureaucratisch. Er zou kritischer naar het functioneren van deze organisaties gekeken moeten worden, zeker omdat we ook *accountability* eisen van organisaties in de andere kanalen.⁵ Feit blijft dat Nederland relatief veel geld schenkt aan de multilaterale organisaties, soms met onduidelijke redenen. Sommigen vinden dat Nederland hier meer zeggenschap voor terug zou moeten krijgen.

De keerzijde van de grote sommen geld is dat multilaterale organisaties kampen met bestedingsdruk en zich daardoor te veel bezig houden met de uitvoering van projecten, vaak met weinig kennis van zaken. Bestedingen via het multilaterale kanaal zouden efficiënter en effectiever kunnen indien de uitvoering van projecten wordt uitbesteed aan organisaties op nationaal en lokaal niveau. Daarmee wordt ook gezorgd dat het geld in de ontwikkelingslanden wordt besteed en meer recht wordt gedaan aan *ownership*. Op enkele plekken zouden multilaterale instellingen nog zelf de uitvoering ter hand kunnen nemen. Dit wordt vooral van belang geacht als het gaat om de aanwezigheid van de VN in fragiele staten.

Een belangrijk discussiepunt is ook de positie van Europa in de multilaterale instellingen. Algemeen bestaat er consensus over het feit dat het goed is OS-beleid op Europees niveau te coördineren. Nederland zou binnen de multilaterale instellingen minder het eigen profiel

⁴ Deze driedeling richt zich op de agendering en niet op het schaalniveau van interventies (mondiaal, nationaal, lokaal). De onderstaande discussie zou gebaat zijn bij een verdere verfijning naar interventieniveau, zodat voor elk van de drie vormen van samenwerking wordt nagegaan hoe deze op elk van de drie interventieniveaus het meest effectief kan worden ingezet.

⁵ Het argument van het ontbreken van *accountability* moet echter niet worden gebruikt om financiering aan multilaterale organisaties stop te zetten, als aan die beslissing politieke redenen ten grondslag liggen.

moeten willen ophouden en meer moeten bijdragen aan het versterken van Europese posities (al gaat dat mogelijk slecht samen met de onder 'specialisatie' gesignaleerde wens tot profilering en zichtbaarheid). Aangezien Europa op wereldniveau de grootste donor is, zou ze een krachtige stem en een duidelijk eigen visie kunnen ontwikkelen. Nederland zou in het steunen van deze gedachte voorop kunnen lopen. Specifiek Nederlands beleid zou kunnen worden gevoerd op punten die het Europese beleid aanvullen.

Bilaterale samenwerking

De rol van de Nederlandse overheid is idealiter de steun aan generieke ontwikkelingsprocessen in ontwikkelingslanden als geheel. Daarbij zou de Nederlandse OS vooral een procesmanager en netwerkorganisatie moeten zijn, waarbij harmonisatie door donorcoördinatie (met name op Europees niveau), *alignment* (afstemming op het beleid en de procedures in de partnerlanden) en coherentie met andere beleidsterreinen sterke leidraad zouden moeten zijn voor de bilaterale acties.

Gesignaleerde problemen met het huidige bilaterale kanaal betreffen op de eerste plaats het functioneren van de ambassades. Geconstateerd wordt een gebrek aan inhoudelijke en actuele kennis, continuïteit (en daarmee borging van kennis) en affiniteit met OS, terwijl de thema's op politieke gronden in Nederland zijn bepaald en te weinig zijn afgestemd op de prioriteiten van het land.⁶ Dat is deels inherent aan de diplomatieke functie van ambassades, die zich slecht verhoudt met stelling nemen tegen machtsongelijkheid en onrechtvaardige verhoudingen voortkomend uit overheidsbeleid van ontwikkelingslanden en eventuele samenwerking met de oppositie. Daarnaast is het een duidelijk gevolg van het personeelsbeleid van het Ministerie waarin ambtenaren vaak rouleren en OS op de ambassadeposten niet per definitie wordt ingevuld door mensen die daar affiniteit mee hebben. Ambassades blijken ook onvoldoende in staat om de coördinerende rol te spelen die nodig is om de activiteiten van de verschillende spelers op elkaar af te stemmen.

Zou de bilaterale samenwerking volledig worden opgeschaald (dus ook in uitvoering) naar Europees niveau, zoals enkele geïnterviewden voorstaan, dan zouden Europese ambassades in sommige opzichten beter kunnen functioneren dan de reguliere nationale ambassades. Allereerst wordt gesteld dat de coördinatie beter zou kunnen verlopen door bundeling van ontwikkelingsinitiatieven. Daarnaast zouden Europese ambassades diplomatiek sterker staan dan de Nederlandse ambassades en zo krachtiger stelling kunnen nemen tegen onrechtvaardige praktijken van overheden in ontwikkelingslanden.

Wat het ministerie betreft gaan de gesignaleerde problemen vooral over het ontbreken van een coherente beleidsvisie en samenwerking met andere ministeries, en gebrekkig kennismanagement. De cultuur van diplomatie staat transparantie over de manier van beleidsmaken en netwerken en het voeren van beleidsdebatten in de weg. Door de veelheid van potjes

⁶ Door hun rol in coördinatie en harmonisatie richten de ambassades zich vooral op overleg met de ontvangende overheid en andere donoren. Daarbij maken ze gebruik van technisch complexe instrumenten die het functioneren van het land op het gebied van bijvoorbeeld fiscaal en monetair beleid monitoren en beoordelen. Tegenover de verminderde kennis over hoe het er aan toegaat in concrete programma's en projecten op veelal grote afstand van de ambassade staat dus wel andere kennis, zij het dat deze zich goeddeels onttrekt aan het zicht van de particuliere organisaties.

wordt het ministerie tevens onvoldoende in staat geacht om een rol te spelen als procesmanager.

Een belangrijke suggestie uit de interviews betrof het creëren van een zelfstandige (rijks)dienst naar Brits model (DfID) zodat de uitvoering wordt gescheiden van de politiek, al betwijfelden enkelen of dat gezien de context- en cultuurverschillen in Nederland ook toepasbaar en effectief zou zijn. De overheersende mening was echter dat zo'n zelfstandige rijksdienst de status van OS, de continuïteit, stabiliteit en het kennismanagement zeer ten goede zou komen. In zo'n structuur ziet men het ministerie als een kleine beleidsunit, verantwoordelijk voor de brede beleidsdialoog, het bewaken van de beleidscoherentie, het garanderen van de politieke dekking, en het houden van toezicht (begrotingsbewaking). Het operationaliseren van de beleidsprioriteiten en de uitvoering van het beleid zouden bij de rijksdienst komen te liggen, die beschikt over een stevige onderzoeksafdeling en nauw samenwerkt met andere departementen, consultancybedrijven en NGO's. De rol van de ambassades zou in zo'n nieuwe structuur sterk worden gereduceerd.

Een verdergaande suggestie is het omzetten van ministerie van OS in een coherentie-unit die rijksbrede coherentie op IS thema's bevordert. Het ministerie zou dan sturing geven en toezicht houden op de uitvoering van IS-beleid dat verder in handen ligt van andere ministeries die kennis op hun beleidsterrein gedeeltelijk inzetten voor OS. Echter, menig een verzet zich tegen dit idee uit angst dat de aandacht en verantwoordelijkheid voor OS en de specifieke OS-focus bij de verdeling van geld (al dan niet onder strikte ODA bestedingsdefinities) over verschillende beleidsterreinen wordt aangetast.

Civilaterale samenwerking

Bij de taakverdeling tussen maatschappelijke organisaties en andere actoren in OS is essentieel dat maatschappelijke organisaties meer dan de overheid en multilaterale organisaties machtsverschillen aan de orde kunnen stellen, sociale veranderingsprocessen kunnen steunen en doelgroepgericht en participatief kunnen werken. Dat maakt ze vooral sterk in beleidsbeïnvloeding, *empowerment* en capaciteitsbevordering.

De sector is wel zeer gefragmenteerd geraakt, wat mede in de hand is gewerkt door het nieuwe Mede Financierings Stelsel. Weliswaar wordt erkend dat het nieuwe MFS tot meer aandacht voor transparantie en draagvlak heeft geleid, maar ook dat de strijd om het draagvlak (organisaties moeten zorgen dat 25% van de jaarlijkse inkomsten uit andere bronnen dan het Ministerie komt) herverzuiling en concurrentie tussen de organisaties in de hand heeft gewerkt. Er is geopperd dat concurrentie niet bevorderlijk is voor samenwerking en kennisuitwisseling tussen de particuliere organisaties, omdat daarvoor juist stabiliteit wenselijk is. De concurrentie die is ontstaan door het MFS heeft verder tot gevolg dat een van de belangrijkste strategische overwegingen van organisaties is geworden het zichzelf onderscheiden van andere organisaties.

Ten aanzien van de structuur van het civilaterale kanaal moeten we onderscheid maken tussen de vele particuliere initiatieven en de fragmentatie onder professionele ontwikkelingsorganisaties. De veelheid van initiatieven is een weerspiegeling van de veelkleurigheid en veelzijdigheid van de Nederlandse samenleving, en dat wordt als een groot goed beschouwd.

Het toont ook het draagvlak voor OS en ook dat is positief. Dit laat onverlet dat particulieren in hun enthousiasme grote fouten maken door gebrek aan ervaring en inzicht in wat ter plekke nodig is. Om dit te ondervangen is een concrete suggestie het oprichten van een kenniscentrum waar particuliere initiatiefnemers kunnen profiteren van OS-expertise en terecht kunnen voor professioneel advies.

Wat betreft de fragmentatie onder professionele ontwikkelingsorganisaties zijn de geïnterviewden het er over eens dat het aantal organisaties wel minder mag, maar dat fusies niet door de overheid moeten worden opgelegd. Het MFS zou wel ingezet kunnen worden voor een sanering door bijvoorbeeld het stellen van een drempel in termen van een minimumbudget: wie minder dan het minimumbedrag nodig heeft zou zich dan moeten aansluiten bij andere organisaties, zo luidt de suggestie. Er wordt echter openlijk betwijfeld of fuseren, met name vanwege de grotere bureaucratie die ontstaat door samenvoegen van grote organisaties, echt zal leiden tot meer effectiviteit. De belangrijkste suggesties om de fragmentatie onder particuliere ontwikkelingsorganisaties te verminderen liggen op het vlak van specialisatie en profilering, en op het vlak van samenwerking.

Wat betreft specialisatie en profilering helpt een duidelijke focus bij het bereiken van resultaten, het behouden van een innovatieve voorsprong, het vergroten van de zichtbaarheid en daarmee bij het creëren van een draagvlak. Met name de grote MFO's doen nog te veel, onderscheiden zich te weinig van elkaar en kiezen geen duidelijk perspectief, wordt vaak gezegd. Een van de suggesties in dit verband is dat MFO's in plaats van de bankiersrol of loketfunctie die ze nu vaak vervullen, meer zouden moeten optreden als kennis- en institutionele makelaars⁷. Capaciteitsopbouw zou rechtstreeks naar ontwikkelingslanden kunnen, zonder tussenkomst van MFO's. Daarbij is opgemerkt dat de keuzes die ten aanzien van specialisatie worden gemaakt niet geleid zouden moeten worden door discussies in Nederland, maar door prioriteiten in de partnerlanden (*alignment*). Daarvoor is wel nodig dat de discussies worden toegespitst op de verschillende interventieniveaus, om te voorkomen dat MFO's in een bepaald land allemaal hetzelfde gaan doen omdat dat de prioriteit van een land is.

Op het gebied van samenwerking – tussen organisaties, maar ook die met andere sectoren – zouden NCDO (de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling), PSO Capaciteitsopbouw (vereniging van 50 ontwikkelingsorganisaties gericht op capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden) en Partos (de branchevereniging voor particuliere ontwikkelingsorganisaties) een voortrekkersrol kunnen vervullen. NGO's maken deel uit van het maatschappelijk middenveld, wat betekent dat ze goed gepositioneerd zijn om de overheid, markt en samenleving te binden. Ze lijken zich daar nog te weinig van bewust en richten zich nog te weinig op de markt en keren zich te veel tegen de overheid, is een veel gehoorde mening. Dat bevordert de samenwerking met andere sectoren of uitwisseling van kennis niet.⁸

⁷ Daarbij zouden ze kunnen leren van SNV, dat zich op dit terrein al ver heeft ontwikkeld.

⁸ Overigens krijgt het delen van kennis al steeds meer aandacht in de vorm van allianties (onder andere met universiteiten), wiki's en blogs. Over de rol van kennis en onderzoek besteden we in een aparte paragraaf meer aandacht.

Ten slotte pleiten sommigen voor een ketenbenadering, waarin beleid, het wegzetten en beheren van geld, uitvoering, kennis/onderzoek en toezicht op de besteding van middelen zijn geïntegreerd. Dit impliceert tevens meer marktwerking en een bedrijfsmatiger aanpak, met meer aandacht voor *return on investment (r.o.i.)*.

De rol van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven kan duidelijk een dimensie toevoegen aan de OS. Door het creëren van werkgelegenheid en de winstgerichtheid zijn de activiteiten van het bedrijfsleven over het algemeen duurzamer van karakter (in de zin van continuïteit) dan standaard ontwikkelingsinterventies. Sommige respondenten geven aan dat particuliere organisaties qua bedrijfscultuur zouden kunnen leren van de ondernemingszin en resultaatgerichtheid van het bedrijfsleven. Dit zou niet alleen de samenwerking met ander sectoren bevorderen, maar OS ook effectiever en efficiënter maken. In cultureel opzicht zijn er nog vele bruggen te slaan tussen de OS sector en het bedrijfsleven.

De meningen over de mate waarin het Nederlandse bedrijfsleven van OS mag profiteren lopen uiteen. Over het algemeen geldt de mening dat het bedrijfsleven mag profiteren zolang de doelstellingen maar duidelijk ontwikkelingsdoelstellingen zijn. De norm is daarom dat gebonden hulp niet wenselijk is. Kennisuitwisseling lijkt voorop te staan. Echter, in de discussie over themaspecialisatie in bilateraal beleid lijkt dit toch wat te vertroebelen. Iemand opperde dat hulp misschien enigszins kon worden gebonden in de zin dat Nederlandse expertise op deze thema's moest worden ingekocht. Wat betreft het handhaven van de norm van ongebonden hulp, is men algemeen van mening dat Nederland het redelijk doet in vergelijking met veel andere Europese landen.

Ten slotte wordt erkend dat medewerking van het bedrijfsleven op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen of *inclusive business*, zeker wanneer deze perspectieven volledig zijn geïntegreerd in de *core business* van het bedrijf, effectief is voor OS. Wanneer multinationals zich hierop toelagen, hebben die inspanningen een grote reikwijdte die vele malen effectiever is dan de uitvoering van kleine projecten op microniveau.

De rol van onderzoek en kennis

Ten slotte verdient de rol van onderzoek aandacht. In zijn algemeenheid is zowel kleinschalig als grootschalig onderzoek naar ontwikkelingsprocessen nodig. Idealiter is dat onderzoek inspirerend voor beleid en praktijk, makkelijker toegankelijk en praktisch toepasbaar. De terugkoppeling van wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk is echter niet optimaal, terwijl in beleid en praktijk te weinig systematische opbouw van kennis plaatsvindt. Dat laatste gebeurt als onderzoeksvragen niet worden afgeleid uit een wetenschappelijke agenda of theoretisch perspectief: de uitkomsten leveren dan geen bijdrage aan verdere theorievorming en zijn daarmee moeilijk te vertalen naar en toe te passen in andere contexten. Er bestaat behoefte aan het relateren van praktische en operationele kennis enerzijds en theoretische reflectie anderzijds, zodat er een brug geslagen kan worden tussen actie en reflectie. Dit zal de kwaliteit van het operationele onderzoek verhogen, de vergelijkbaarheid van onderzoeksresultaten verbeteren en bijdragen aan het cumulatieve karakter van kennisontwikkeling. Bovendien zal het de overdracht van kennis naar nieuwe toepassingen bevorderen.

Helaas is de kloof tussen onderzoek en beleid nog niet overwonnen, al is er de laatste jaren door initiatieven als de IS-academie, het vaktijdschrift *The Broker* en DPRN wel een en ander verbeterd. Onderzoekers zouden beleidsmakers en ambtenaren op het ministerie (die te weinig tijd hebben om wetenschappelijke publicaties te lezen en deze ook moeilijk weten te vinden) meer kunnen inspireren. Dat zou het lerend vermogen van het ministerie ten goede komen. Onderzoekers wordt verweten dat ze te traag reageren op actuele ontwikkelingen en vaak te geïsoleerd werken. Initiatieven om hen onderdeel te maken van de beleidsdialoog zoals gebeurt in een maandelijks overleg op het Ministerie van Landbouw tussen het beleidsmakers en wetenschappers van Wageningen Universiteit is een innovatieve manier van omgaan met kennis, die door de Engelsen wordt aangeduid als *negotiated knowledge*.

Een specifieke en relevante vorm van onderzoek richt zich op de vraag wat we kunnen leren van evaluaties. Deze vorm van onderzoek zou intrinsiek deel moeten uitmaken van het werk van een organisatie, zoals eerder werd opgemerkt in relatie tot de ketenbenadering. Kennis kun je niet overdragen; die moet geïnternaliseerd worden zodat organisaties leren van hun successen en mislukkingen. Feedback uit de praktijk is daarbij essentieel: het is belangrijk om te weten waarom *outputs* en *outcomes* wel of niet worden gehaald. Dit zowel om een goede analyse te kunnen maken van wat er is bereikt en wat daartoe heeft bijgedragen, als om daarover verantwoording af te leggen (*accountability*). In de praktijk ligt de nadruk bij evaluaties sterk op de vraag of het geld doelmatig (juist en efficiënt) is besteed. De doeltreffendheid (wordt het geld effectief gebruikt; doen we de goede dingen?) krijgt veel minder aandacht. Het idee heerst dat een grondige analyse van doelmatigheid tot nog toe is uitgebleven omdat daarmee – zoals we met deze discussie beogen – de gehele sector (en vele daarmee verbonden belangen) ter discussie moet worden gesteld. Reflectie hierover en feedback uit praktijk over wat wel en wat niet werkt is echter hard nodig. Niet in de vorm van nog meer evaluaties, maar in de vorm van analyse van *outputs* en *outcomes*. In dit verband zou er ook meer gehaald kunnen worden uit de evaluaties die reeds zijn gedaan. Het zoeken naar causaliteit (proberen te meten welk resultaat aan welke partij toe te rekenen valt) zou moeten worden vervangen door het zoeken naar plausibiliteit (wat zijn de meest waarschijnlijke factoren die hebben bijgedragen tot succes en hoe hebben verschillende partijen hieraan bijgedragen). Bij sommige interventies, zoals bij veiligheid en ontwikkeling, is de kwaliteit van strategieën bovendien belangrijker dan de voorspelbaarheid van resultaten. Daarom is het belangrijk om te toetsen hoe de interventies zijn afgestemd op die van andere actoren en wat het gezamenlijke resultaat is.

Bij al deze zaken spelen kenniscoördinatie en –platforms een belangrijke rol: ook kennis moet worden gebundeld. De kennisuitwisseling heeft sterk geleden onder de fragmentatie in de OS-sector, is een wijdverbreide mening. Er wordt nog te weinig samengewerkt en kennis wordt nog te weinig gedeeld. Organisaties weten nog te weinig van elkaar waarmee zij bezig zijn en zijn onvoldoende op de hoogte van onderzoek dat al is uitgevoerd. Dat leidt tot veel duplicatie. Bij de kennisuitwisseling gaat het niet alleen om wetenschappelijke kennis aan Nederlandse universiteiten, maar ook om die bij universiteiten in ontwikkelingslanden, lokale kennis en kennis bij praktijkorganisaties. Nederlandse particuliere organisaties zouden een rol kunnen spelen als kennismakelaar om de verschillende soorten kennis te integreren. Dat sommige NGO's goede banden onderhouden met de wetenschap, komt tot uiting in een recent voorbeeld waarbij AMIDSt/Universiteit van Amsterdam, ICCO en Woord en Daad samen-

werken om wetenschappelijke, lokale en praktijkkennis te bundelen in het ontwikkelen van een methodiek voor participatieve evaluatie.

Kennisuitwisseling moet ook internationaal worden gezien. Internationale uitwisseling vergroot kennis, voorkomt duplicatie van onderzoek en vergroot feedback uit het veld. Bovendien brengt de inbedding van OS in IS nieuwe problemen en thema's voor de OS-sector met zich mee die vragen om wetenschappelijke antwoorden, veelal interdisciplinair of transdisciplinair van karakter en gebaseerd op internationale samenwerking en vergelijkend onderzoek. Ook is het van belang om stil te staan bij het versterken van de onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden, waar *brain drain* vaak een groot probleem is. In de mondiale kennis-economie worden onderzoek en innovatie steeds belangrijker en neemt de internationale mobiliteit van onderzoekers toe. Het wordt steeds duidelijker dat het bevorderen van internationale *brain circulation* en het internationaal vergroten van toegang tot en mobiliteit van kennis voor ontwikkelingslanden van groot belang zijn. Daarbij groeit het besef dat een visie nodig is op een mondiale onderzoeksarchitectuur met een meer rechtvaardige spreiding van (toegang tot) onderzoekscapaciteit en -infrastructuur.

Hoe verder?

Algemeen wordt gesteld dat DPRN een goed kader biedt voor het debat over de IS/OS-structuur. Ook vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt behoefte aan dit debat te bestaan en in overleg met de minister van OS zal het proces verder worden vormgegeven en afgestemd op het al lopende debat over de kennisinfrastructuur in de sector. Voorop staat dat DPRN niet de ambitie of pretentie heeft om zelf met een opzet voor de nieuwe architectuur te komen. Wel meent het door een strak geregisseerd proces van overleg en debat randvoorwaarden geformuleerd te kunnen krijgen voor de beoogde architectuur. DPRN acht het noodzakelijk dat het veld – beleid, praktijk, wetenschap en bedrijfsleven – in dit proces van overleg en debat breed en actief deel neemt. Om dat proces ordelijk te laten verlopen kan niet iedereen tegelijk aan dezelfde overleggen deelnemen. DPRN kiest voor het instellen van vier “concurrente” werkgroepen, die ieder voor zich voldoen aan het DPRN-profiel (verteenwoordiging uit beleid, praktijk, wetenschap en bedrijfsleven). De afzonderlijke werkgroepen tellen ieder 16 deelnemers, zodat per saldo 64 personen aan het debat zullen deelnemen. De groepen krijgen een uniform tijdschema en allemaal dezelfde opdracht om twaalf stellingen te formuleren met betrekking tot de randvoorwaarden waaraan de infrastructuur en architectuur voor de Nederlandse OS/IS zou moeten voldoen. De stellingen moeten betrekking hebben op verschillende aspecten die in dit paper aan de orde zijn gekomen. Elke groep zal ook een korte tekst schrijven met algemene beschouwingen en opvattingen over de gewenste infrastructuur en architectuur voor de Nederlandse OS/IS.

De werkgroepen zullen in februari een begin maken met het proces. Vanuit DPRN wordt aan de groepen de nodige documentatie ter beschikking gesteld. Deze documentatie zal bestaan uit achtergrondinformatie over discussies die al zijn ingezet rondom dit thema (zoals de DGIS beleidsdialoog met het maatschappelijk middenveld en Koender's toespraak aan de Universiteit van Amsterdam) alsmede informatie over de architectuur in andere landen (met het doel om te kijken of we ervan kunnen leren). De documentatie zal ook op een speciale

webpagina binnen Global-Connections.nl worden geplaatst zodat het voor een breder publiek beschikbaar is.

DPRN zal de groepen naar vermogen faciliteren. De groepen komen enkele malen – zulks ter beoordeling van de voorzitters – bijeen. Zij brengen uiterlijk op 10 april rapport uit. De DPRN TaskForce ordent deze vier rapporten en 48 stellingen met de bedoeling om op 12 mei 2009 een bijeenkomst te organiseren, tijdens welke van de aanwezigen standpuntbepalingen ten aanzien van de stellingen zullen worden gevraagd. Aan de hand van die standpuntbepalingen zal de DPRN Task Force een eindrapport “Programma van Eisen Organisatie van de Nederlandse OS/IS tot 2020” opstellen.

Utrecht/Amsterdam, 7 januari 2009

Bijlage 1 – Geïnterviewde personen

1. Ton Dietz (AMIDSt/Universiteit van Amsterdam)
2. Jan Donner (KIT)
3. Paul Engel (ECDPM)
4. Dienneke de Groot (ICCO)
5. René Grotenhuis (Cordaid)
6. Jan Gruiters (IKV/Pax Christi)
7. Paul Hoebink (CIDIN/Radboud University)
8. Eric Korsten (SNV)
9. Henk Molenaar / Judith de Kroon (WOTRO)
10. Hans Rijnveld (MDF)
11. Pieter van Stuijvenberg (Euroconsult/BMB Mott MacDonald)
12. Rob Visser (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
13. Marieke de Wal (Berenschot)

