

INLEIDING

In het najaar van 2007 bracht ik voor de eerste keer een bezoek aan het Grote Merengebied. In een Landrover reed ik van Burundi via Rwanda naar de Oost-Congo. Na een dag door de binnenlanden te hebben gedwaald, passeerde ik een enorme vuilnisbelt. Schrijnende armoede toonde zich daar in al zijn lelijkheid. Tientallen kinderen waren naarstig op zoek naar dingen die misschien nog een beetje geld zouden opbrengen. De vervuilde kinderen prikten in het smeulende mengsel van as en afval.

Iedereen die een dergelijke ervaring heeft meegemaakt, zal zich onwillekeurig afvragen hoe een dergelijke mensonterend schouwspel te voorkomen zou zijn. Zo ook ik. Ik dacht aan de gitzwarte koloniale erfenis en aan de westerse steun aan dictator Mobutu, maar vervolgens ook aan de oneindige moeite en kapitalen die wij als westen in dit gebied hebben gestoken. Waarom zijn we niet in staat geweest het lot van deze mensen een beetje te verlichten? Helaas hebben al onze goede bedoelingen die scène op de vuilnisbelt niet voorkomen.

Natuurlijk, er zijn louche westerse ondernemers die met hun begeerte naar coltan de bloedige conflicten aan de gang houden, en die geen boodschap hebben aan armoede. Corruptie wordt echter niet alleen gestimuleerd door bedenkelijke westerse lieden. Ik vreesde dat onze ontwikkelingsgelden hebben geleid tot bestending van foute regimes. Dit kwam mij voor als een legitieme zorg.

Dat het Westen de miljardenschuld kwijtschold die Mobutu had veroorzaakt, kon ik me voorstellen. Maar waarom vroeg niemand zich af of Kabila (en nu zijn zoon) niet dezelfde weg zou kunnen kiezen en uiteindelijk dus net als zijn voorgangers geen boodschap zou hebben aan armoedebestrijding. Ik kaartte de kwestie uiteindelijk zelf in de Kamer aan.

Als ik zulke zaken bij mijn collega's in de Tweede Kamer aan de orde stelde, werden zij boos, en niet zo'n beetje ook. Deze reactie verbaasde mij aanvankelijk hogelijk. Niet alleen negeerden ze hiermee elk zwart scenario,

maar ook de bezorgdheid van anderen, voortvloeiend uit een zelfde betrokkenheid met de Congolese bevolking die zij hadden, resulteerde in een giftige reactie.

Een kerngezond OS-beleid zou geen allergie voor kritiek moeten kennen, dus hier was iets niet helemaal in de haak. De constatering van deze allergie voor nieuwe inzichten – ook al zullen ook deze soms fout zijn – werd één van mijn belangrijkste drijfveren.

En toen brak die ene dag in oktober 2008 aan. Na een tumultueus verlopen Algemeen Overleg op 22 oktober over een evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over acht jaar Nederlands Afrikabeleid met Minister Koenders, trok ik in de tweede termijn mijn steun voor zijn beleid in. Zoals ik van tevoren had afgesproken met mijn fractie, kondigde ik eveneens aan dat mijn fractie tegen het deel van de begroting Buitenlandse Zaken zou stemmen dat ter dekking dient van ons hulpbeleid. En ten slotte kondigde ik aan dat ik een rapport zou gaan schrijven met aanbevelingen over hoe het dan wel zou moeten.

Hoe kwam ik tot deze ongebruikelijke parlementaire mededelingen? Verschillende overwegingen speelden daarbij een rol. In de eerste plaats was ik buitengewoon teleurgesteld omdat Minister Koenders niet bereid was om zijn beleid werkelijk onafhankelijk te evalueren. Ontwikkelingsbeleid is buitengewoon lastig. Juist omdat niemand eigenlijk goed weet wat werkt en wat niet, is onafhankelijke beleidsevaluatie cruciaal. Ik betreurde het zeer dat de regering niet bereid was deze stap te zetten, omdat daarmee de effectiviteit van ons beleid in het geding kwam. Maar ook een meerderheid van de fracties in de Kamer was daartoe niet bereid.

Ik kreeg het onaangename gevoel dat sommigen vreesden dat externe evaluatie een aantal onbehaaglijke waarheden aan het licht zou brengen. Het is voor niemand fijn om gevestigde belangen te verliezen. Deze lijken voor de weinig dynamische hulpindustrie wel degelijk op het spel te staan. Het leek er sterk op dat zij bescherming van die belangen lieten prevaleren boven beleid dat leert van in het verleden behaalde resultaten en misstappen, en daarmee werkelijk de allerarmsten helpt. Alleen al die constatering zou vol-

doende zijn geweest om mijn steun voor dit beleid in te trekken, maar er speelde nog meer.

Zoals gezegd werd er die dag ook gesproken over de IOB-evaluatie van acht jaar Afrikabeleid. In die evaluatie kwam duidelijk naar voren hoe verderfelijk de koppeling van ons OS-budget aan de groei van ons BNP uitpakt. Ambassadeurs vertelden de inspecteurs van de IOB dat zij eind december hoog bezoek hadden gekregen met de mededeling dat er honderd miljoen extra te verdelen zou zijn. De vrees dat het budget niet zou opraken, leidde er vervolgens toe dat eenvoudigweg tientallen miljoenen aan extra begrotingssteun zouden worden gegeven, tegen de wil van onze ambassadeurs in¹.

Duidelijker hadden de gebreken van het huidige beleid niet kunnen worden neergezet. Alleen een ontkoppeling van het OS-budget en de groei van ons BNP zou dit euvel werkelijk kunnen oplossen, maar daar waren de Minister en een meerderheid van de Kamer niet voor te porren. En dus ging het omvangrijke IOB-rapport in een diepe la. En bleef het beleid ongewijzigd. Dit keer echter wel zonder de steun van de VVD.

Een maand later passeerde er nog meer ongemak. Terwijl de pers uitgebreid berichtte over de steun aan de rebellenleider Nkunda² door president Kagame van Rwanda, bleef onze Minister maar aarzelen over zijn plan om Rwanda weer algemene begrotingssteun te geven. Onder druk van de Tweede Kamer - ik heb mij daarbij niet onbetuigd gelaten - besloot de Minister begin 2009 om geen algemene begrotingssteun te geven. Helaas besloot hij om wel de sectorale begrotingssteun te continueren. Ik heb dat zeer betreurd. Indien wij geld oormerken voor onderwijs, zou Kagame eenzelfde bedrag aan eigen geld uit zijn onderwijsbegroting kunnen schrappen en vervolgens kunnen bestemmen voor de aanschaf van afluisterapparatuur. Hiermee voldoet hij technisch gezien geheel aan de Nederlandse eisen, maar hebben wij hem wel de financiële ruimte gegeven om zijn eigen bevolking

¹ Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking, IOB-evaluaties nr. 308, februari 2008, pg. 193. "Bestedingsdruk leidde tot aanzienlijke incidentele begrotingssteun, met name in 2000 en 2001. In enkele landen had de ambassade grote onvrede over het Ministeriële besluit om incidentele begrotingssteun te verlenen, met name in Burkina Faso en in mindere mate in Ghana."

² Nkunda is verantwoordelijk voor veel leed in Oost-Congo. Vanuit zijn christelijke geloofsovertuiging heeft hij dood en verderf gezaaid. Nkunda's naam wordt onder andere in verband gebracht met kindsoldaten, marteling en verkrachting.

te terroriseren. Het heeft er alle schijn van dat dit scenario zich heeft voltrokken.

Onze Minister hoopte evenals Eurocommissaris Louis Michel, dat een politieke dialoog en een zak geld Kagame in de rails zouden houden. Dat strookte niet met signalen die ik uit de academische wereld ontving. Door de publicaties van de Antwerpse hoogleraar Filip Reijntjens en zijn staf, was ik tot de conclusie gekomen dat verdere steun aan de Tutsi-slachtoffers van de genocide, namelijk Kagame en zijn vrienden, ons medeverantwoordelijk zou maken voor de stelselmatige uitsluiting van Hutu's en rurale Tutsi's. Dat was namelijk wat Kagame feitelijk deed. In tegenstelling tot Minister Koenders en Eurocommissaris Michel, die een week na de consternatie in Nederland besloot om via het Europese kanaal begrotingssteun naar Rwanda door te blijven sluizen, had ik geen enkele behoefte om geld te geven aan deze man. Door zijn beleid van uitsluiting kon hij namelijk gemakkelijk weer een nieuwe ronde van gewelddadigheden uitlokken.

En weer een paar maanden later vond er verdere verwijdering plaats. In mei 2009 debatteerde de Kamer met de Minister over een nieuw medefinancieringsstelsel voor onze NGO's in de periode 2011-2015. In de aanloop van dat debat had ik mij samen met collega Irrgang van de SP kwaad gemaakt over het feit dat zoveel geld wordt uitgetrokken voor zogenoemde 'draagvlaksubsidies' voor ons beleid. Alleen dat woord al! Wij begrepen niet waarom de overheid geld moest uitgeven om de bevolking ervan te overtuigen dat het goed is dat wij veel geld aan ontwikkelingssamenwerking uitgeven. De Minister wekte de indruk aan onze kant te staan, en stelde ons gerust door aan te kondigen dat hij de hulpindustrie zou gaan openbreken. Dat viel echter tegen.

Minister Koenders was slechts bereid om de helft van de draagvlaksubsidies af te schaffen. De andere helft ging dus vrolijk door, zonder dat daar ook maar een enkele Afrikaan beter van werd.

Het kon echter nog erger. Tijdens de voorbereiding van het debat speelde ook een tussentijdse IOB-evaluatie van ons medefinancieringsprogramma in de periode 2007-2010 een rol. In dat rapport stonden de verschrikkelijkste

dingen. Zo was er in oktober 2006 afgesproken dat onze NGO's vijftien procent van hun subsidie jaarlijks zouden evalueren. Spoedig bleek dat sommigen dat niet hadden gedaan, en de organisaties die dat wel hadden gedaan, hadden vaak verzuimd om meetbare doelstellingen en nulmetingen te formuleren. Tijdens dat debat heb ik voorgesteld om het debat over het tweede medefinancieringsprogramma (MFS II), over de periode 2011-2015, te verdagen tot begin 2010, wanneer wij de beschikking zouden hebben over de IOB-evaluatie van MFS I. Ook daartoe was de Minister niet bereid en dat gold overigens, tot mijn grote teleurstelling, ook voor een meerderheid van de politieke partijen in de Tweede Kamer. Kennelijk waren er belangrijkere zaken dan de effectiviteit van het beleid.

Het zal duidelijk zijn dat dit rapport niet is ontstaan uit bewondering voor het huidige beleid. De linkse partijen hebben geen monopolie op de moraal. Liberalen zijn een voorstander van een effectief OS-beleid, en daar bestaat in de samenleving grote steun voor. Willen we invloed hebben, dan zullen wij wel met goed doortimmerde plannen moeten komen. Dit rapport is daartoe een aanzet.

Wetenschappers hebben in de afgelopen decennia veel nuttige kennis gepubliceerd. Daar zal ik in het eerste deel van het rapport dieper op ingaan. Zo zal ik uiteenzetten waarom een grote zak geld, eufemistisch een *Big Push* genoemd, geen oplossing is voor de armoedeval. Verder zal ik betogen dat ontwikkelingssamenwerking vooral afgerekend dient te worden op zijn bijdrage aan economische groei. Ook zal ik de willekeurigheid van de bereemde de 0,7%-doelstelling in een historisch perspectief plaatsen. Voorts zal ik betogen hoe merkwaardig de veronderstelling is, dat wij dictators in de rails kunnen houden met een zak geld. Ten slotte zal ik u het politieke belang van de ontwikkelingstheorie van de Amerikaanse Nobelprijswinnaar Douglass North uiteenzetten. North's verhaal maakt duidelijk waarom het verkeerd is dat schuldverlichting, begrotingssteun, *civil society* en democratisering zo prominent aanwezig zijn in het vocabulaire van ontwikkelings-

werkers, maar dat dezen tegelijkertijd de zo belangrijke private sector verwaarlozen.

Het tweede deel van dit rapport bestaat uit concrete voorstellen voor een alternatief Nederlands ontwikkelingsbeleid op basis van de filosofische en historische lessen uit deel I. In dit laatste deel worden de contouren van een beleid geschetst dat een bijdrage zou kunnen leveren aan het scheppen van voorwaarden voor geweldsbeheersing, ontwikkeling en zelfredzaamheid in Afrika.

Laat u als lezer daarbij gewaarschuwd zijn: geen enkel heilig huisje zal ik ontzien. Steun van regering tot regering leidt in de meeste gevallen tot machtsbestending en hulpverslaving. Veel regimes in Afrika hebben een twijfelachtige staat van dienst op het gebied van mensenrechten en integriteit. Zij zouden geen begrotingssteun moeten krijgen. Steun aan democratisering in instabiele staten zonder sterke instituties, betekent soms het uitlokken van gewelddadigheden. Beleid gericht op bevordering van democratisering en mensenrechten dient dus geen naïef beleid te zijn. Echte democratisering groeit van binnenuit. Alleen als er een Afrikaanse middenklasse ontstaat, zullen de Afrikanen zich succesvol gaan verzetten tegen slecht bestuur. Economische groei is in dit proces essentieel. Vrijheid is niet exporteerbaar, maar een logisch gevolg van ontwikkeling.

Ontwikkelingsbeleid dient zelfredzaamheid te stimuleren. *We have to get the incentives right*. En het is precies dat waarin het huidige beleid tekortschiet. Als het Westen via de VN zo goed en zo kwaad als dat gaat veiligheid verschaft, en daarnaast via NGO's en particuliere projecten onderwijs en gezondheidszorg voor zijn rekening neemt, wat blijft er dan nog over voor Afrikanen zelf? Een werkelijk liberaal beleid zal een intelligent antwoord moeten formuleren op dit probleem van moreel risico³. Indien mensen stelselmatig worden beschermd tegen de gevolgen van hun eigen handelen, dan weten wij zeker dat zelfredzaamheid sneuvelt. En dat is precies wat

³ *Moral hazard* is een achttiende-eeuwse term uit de verzekeringswereld. Het staat voor het fenomeen dat mensen meer risico nemen indien ze daarvoor verzekerd zijn. In de ontwikkelingswereld wordt de term gebruikt om het probleem aan te duiden dat Afrikaanse regeringen de prikkels ontberen om goed onderwijs te organiseren, omdat wij dat al voor hen doen.

er nu maar al te vaak gebeurt. In die zin is het huidige beleid van ons land maar zeker ook van de EU en de Wereldbank immoreel.

Het roer moet dus om. Afrika verdient beter dan goede bedoelingen met desastreuze gevolgen. De *Gesinnungsethik*⁴ heeft nu wel genoeg schade aangericht. Liberalen hebben de historische opdracht om op het belang van *Verantwortungsethik* te wijzen. Ik hoop dat dit rapport daaraan een bijdrage mag leveren.

⁴ Max Weber heeft de termen *Gesinnungsethik* en *Verantwortungsethik* een kader gegeven. Bij *Gesinnungsethik* is een handeling goed op grond van het oogmerk van die handeling zelf en niet omdat het gevolg ervan goed zou zijn. Deze ethiek staat tegenover de *Verantwortungsethik*. Bij deze laatste term worden handelingen beoordeeld aan de hand van hun gevolgen.