

Hulp helpt wel maar verwacht niet te veel

Vijf vragen en antwoorden over ontwikkelingshulp

Chris Elbers Jan Willem Gunning

Opinie | Zaterdag 23-01-2010 | Sectie: Overig | Pagina: 001 | Chris Elbers; Jan Willem Gunning

Het rapport van de WRR is zinnig, maar slaat hier en daar de plank mis. Het had moeten benadrukken dat er geen wetenschappelijke consensus bestaat die zegt dat hulp niet werkt. En hoezo dragen onderwijs en gezondheid niet bij aan economische groei?

Vorig jaar woedde in Nederland een hevige discussie over zin en onzin van hulp. Wie gelijk had, werd niet duidelijk en inmiddels is de aandacht verschoven naar het maandag verschenen rapport Minder pretentie, meer ambitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Voor de beoordeling van de reacties daarop is het goed om te weten wat er bekend is over de kernvragen rond ontwikkelingshulp.

Vraag één: Klopt het dat hulp niet helpt?

Nee. Er is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp, zowel op macro- als op microniveau. Macro-economische studies kijken of hulp tot hogere economische groei leidt. Dat is lastig, want die vraag leent zich niet voor een experimentele opzet waarbij de ene groep landen hulp krijgt en de andere niet. Robuuste resultaten zijn dan ook schaars en er bestaat zeker geen wetenschappelijke consensus. Dat maakt het gemakkelijk voor wie in het publieke debat graag verwijst naar onderzoeksresultaten die in zijn kraam van pas komen. In tegenstelling tot wat in dat debat vaak wordt beweerd, is er geen serieus onderzoek dat een negatief effect vindt. C. Arndt, S. Jones en F. Tarp, de auteurs van het meest recente - nog niet gepubliceerde - onderzoek op dit gebied, *Aid and Growth: Have We Come Full Circle*, concluderen dat het macro-economisch bewijsmateriaal wijst overwegend op een positief causaal verband tussen hulp en groei op de lange termijn. Naast die macrostudies is er ook een groot aantal evaluaties van individuele projecten die met hulp zijn gefinancierd. Die studies gaan na of de doelstellingen van het project zijn gehaald en of dat kan worden toegeschreven aan de hulp. Een grote meerderheid van die evaluaties laat gunstige resultaten zien. Voor wetenschappers zijn die studies meestal niet overtuigend, omdat op de methodologie veel valt aan te merken (evenals trouwens bij vrijwel alle evaluaties op andere beleidsterreinen). Maar net zoals bij de macrostudies is het ook hier misleidend om te stellen dat er een wetenschappelijke consensus bestaat dat hulp niet werkt. Op dit punt had het WRR-rapport [*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*] duidelijker kunnen zijn.

Vraag twee: Is er dan niets aan de hand?

Jawel. Ten eerste, er wordt nog steeds te veel van hulp verwacht, zoals de WRR terecht benadrukt: het grote succes van veel ontwikkelingslanden is vooral te danken aan gunstige geografische factoren, een goed ondernemingsklimaat en verstandig beleid van die landen. Hulp kan daaraan niet veel bijdragen: donoren hebben vaak geprobeerd het overheidsbeleid in ontwikkelingslanden om te buigen, maar ze waren daarin weinig succesvol.

Ten tweede geeft hulp aan nationale overheden vaak funeste prikkels die het positieve effect van hulp kunnen ondermijnen. Een overheid die haar uitgaven kan financieren met hulp in plaats van met belastingen, hoeft geen verantwoording af te leggen aan de eigen bevolking. Dat leidt tot slechte overheidsdiensten, houdt regimes in stand die niet deugen en belemmert de opbouw van een democratische staat. Het wordt nog erger als donoren hun hulp niet duidelijk koppelen aan het bereiken van doelstellingen en als zij aangeven bereid te zijn om de hulprelatie heel lang voort

te zetten. Dergelijke fundamentele kritiek is al bijna een halve eeuw oud, maar is in Nederland pas recent doorgedrongen, vooral door de publiciteit rond het boek van Dambisa Moyo, *Dead Aid* (2009).

Een belangrijke kanttekening is dat de omvang van de hulp schromelijk wordt overdreven, alsof Afrika aan een hulpinfuus ligt. De hulp bedroeg in 2007 gemiddeld 4,4 procent van het nationale inkomen in Afrika en 30 procent van het overheidsbudget.

Ondanks alle pleidooien voor selectiviteit wordt er nog steeds hulp gegeven aan dubieuze regimes. Bovendien is de Nederlandse hulp voor een groot deel in handen van diplomaten. De WRR pleit dan ook terecht voor een professionele organisatie (zoals in Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk) en voor het geven van hulp aan een klein aantal goed geselecteerde landen. Die voorstellen zijn ook niet nieuw en het rapport legt niet uit waarom wat vroeger werd tegengehouden, nu kan slagen.

Vraag drie: Is er wel een rol voor hulp aan overheden?

Jazeker, maar alleen in speciale situaties. Hulp kan effectief zijn bij de wederopbouw na een oorlog, als verzekering (om prijsschokken op te vangen waaraan veel ontwikkelingslanden zijn blootgesteld) en als financieringsbron voor overheden die al redelijk functioneren, maar nog geen toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkt. In al die gevallen zal duidelijk moeten zijn dat de hulp tijdelijk is, zodat de ontvangende overheid een prikkel heeft om zich voor te bereiden op het einde van de hulp. Het WRR-rapport gaat hier nauwelijks op in en mist daardoor een kernpunt van de kritiek op hulp. In Azië was duidelijk dat snelle groei hulp overbodig zou maken. In Afrika ontbreekt dat: de ontvanger verwacht dat als Nederland de hulp stopt, een andere donor zijn plaats zal innemen. Dat is een belangrijke reden om hulp niet bilateraal te geven, maar via internationale instellingen zoals de Wereldbank of de EU.

Vraag vier: Zijn particuliere hulporganisaties niet effectiever?

Misschien, maar ook hier zijn niet veel evaluaties verricht die methodologisch overtuigend zijn. Waar dat wel is gebeurd, zijn de uitkomsten lang niet altijd gunstig: recent onderzoek laat bijvoorbeeld weinig heel van de effectiviteit van de geroemde Grameen Bank, die in 2006 de Nobelprijs voor de Vrede kreeg toegewezen. Een particuliere organisatie kampt bovendien met een onoplosbaar probleem. Zelfs als de organisatie succesvol is, bijvoorbeeld in het opzetten van goed onderwijs, kan zij een negatief bijeffect hebben: door een falende overheid werk uit handen te nemen, steunt zij die onbedoeld.

Vraag vijf: Kunnen rijke landen de ontwikkelingslanden niet beter op andere manieren steunen?

Waarschijnlijk wel. Rijke landen kunnen veel doen wat nauwelijks geld kost: opleiding en technische assistentie, handhaving van internationale standaarden bij de verkoop van olie en diamanten, advisering bij het opbouwen van een rechtsstelsel en een financiële sector. Daarnaast zijn er grote bedragen nodig voor internationale troepenmachten die conflicten beheersen, voor het compenseren van ontwikkelingslanden voor de invoerrechten die zij verliezen bij handelsliberalisatie (een probleem dat de relatie tussen Europa en Afrika onnodig heeft verziekt), voor aanpassing aan klimaatverandering van de landbouw in Afrika, voor verdergaande openstelling van de Europese markt en voor investeringen in infrastructuur. Vermoedelijk zet dergelijke steun meer zoden aan de dijk dan de klassieke hulp. Het pleidooi van de WRR om hulp in te zetten voor mondiale publieke goederen zoals klimaatbeleid en veiligheid, sluit daarbij aan. De WRR slaat de plank echter mis als hij hulp voor onderwijs en gezondheid wil verminderen omdat die niet zou bijdragen tot groei.

Minister Koenders (Ontwikkelingssamenwerking, PvdA) begon afstand te nemen van de traditionele ontwikkelingshulp, maar het is stil geworden rond zijn moderniseringsagenda, juist nu het een goed moment is voor radicale herziening van het ontwikkelingsbeleid. Hopelijk is de eerste, tamelijk afwijzende reactie van de minister op het rapport niet de definitieve.

Wetenschappelijke consensus over de vraag of ontwikkelingshulp niet werkt bestaat niet. Onderzoek liet weinig heel van de veelgeroemde Grameen Bank die in 2006 de Nobelprijs kreeg.

Info: *Beiden zijn hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.*

Trefwoord: *Ontwikkelingshulp*

Organisatie: WRR; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringbeleid

Op dit artikel rust auteursrecht van NRC Handelsblad BV, respectievelijk van de oorspronkelijke auteur.