

## ARTIKEL

### THEMA-ARTIKEL

# 75 jaar ontwikkelingssamenwerking en effectiviteit

## Uitdagingen en kansen bij het evalueren van een veranderend geloofsartikel\*

*Peter van der Knaap & Yvonne Kleistra\*\**

### 1. 'Doe wel en zie niet om'?

'Doe wel en zie niet om.' Hoewel de achtergrond van dit oude gezegde anders is, past het goed bij dit themanummer. Het is dan ook niet de eerste keer dat het wordt aangehaald in literatuur over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking, ontwikkelingen in dat boeiende beleidsterrein en pogingen om de impact ervan met behulp van beleidsevaluatie te vergroten (Nekkers & Malcontent, 1999). Oorspronkelijk was de betekenis van 'Doe wel en zie niet om' gelegen in het plezierige, onbezorgde gevoel dat iemand kan overhouden aan 'het goede doen'. Zo iemand heeft dan een 'schoon geweten' en hoeft dus niet 'angstig om te zien of zijne daden worden gadegeslagen'. Wie 'wel doet', heeft geen kritiek te vrezen en eventuele lof of dank, hoewel je er niet op moet rekenen, is alleen maar plezierig.

Op zich is dit al een treffende beschrijving van waarom sommigen ontwikkelingssamenwerking 'goed vinden'. Toch is de relevantie van het geloofsartikel voor dit themanummer van *Bestuurskunde* een andere: het gaat over ontwikkelingen op dit bijzondere terrein, de effectiviteit van het OS-beleid en de rol van beleidsevaluatie daarbij. En dan is volgens sommigen 'niet omzien' lange tijd het devies: er werd niet of niet goed geëvalueerd, evaluatoren komen tot tegenstrijdige bevindingen en er is ook nu nog slechts incidenteel een causaal verband te leggen tussen maatregelen en effect (vergelijk Liket, 2014).

Tegelijkertijd is de beleidsevaluatie zelf in hoge mate schatplichtig aan het wél omzien na OS-maatregelen. Zowel door organisaties als de Wereldbank, de VN, de EU als door nationale staten – waaronder zeker ook Nederland – wordt veel geïnvesteerd in evaluatie. Typierend hiervoor: de stelselmatige uitbouw van evaluatiemethoden op dit boeiende beleidsterrein leidde de afgelopen drie jaar tot maar liefst twee Nobelprijzen, waaronder een voor de Nederlandse econoom Guido Imbens.

\* De auteurs bedanken Jelmer Kamstra en Rob van Poelje voor hun suggesties bij een eerdere versie van deze introductie.

\*\* Dr. P. van der Knaap is directeur Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dr. Y. Kleistra is universitair docent aan de Universiteit Leiden.

Peter van der Knaap & Yvonne Kleistra

Maar ook de opkomst bij door de VN, ontwikkelingsbanken en donorlanden georganiseerde conferenties is indicatief.

We zien kortom steeds vaker achterom én hanteren daarbij sterk uiteenlopende methoden: naast deze prijswinnende experimentele ‘met/zonder’ evaluaties worden ook allerlei kwalitatieve onderzoeken uitgevoerd.

## 2. 1949: lancering van ‘technische’ ontwikkelingshulp met het ‘Point Four-program’

Het is de afgelopen bijna 75 jaar misschien wel de belangrijkste discussie rond ontwikkelingssamenwerking en effectiviteit: doen we het louter vanuit een morele, altruïstische overtuiging of spelen er ook eigenbelangen op het vlak van handel en een liberale wereldorde?

Die vraag brengt ons bij de belangrijkste naoorlogse pleitbezorger: Harry S. Truman. Maar weinig staatshoofden kunnen decennia na hun vertrek bogen op hitparade-nummers die om hun terugkeer vragen, maar Truman was er zo een.<sup>1</sup> Truman, de 33ste president van de Verenigde Staten, was afkomstig uit het eenvoudige Independence in Missouri. Hoewel hij bij de start van zijn carrière gesteund werd door ondernemers met een bedenkelijke reputatie, stond hij zelf bekend om zijn eerlijkheid, loyaliteit en soberheid. Wie het huis in Independence bezoekt, waar hij na acht zware jaren in Washington D.C. in 1953 terugkeerde om er nog jarenlang te wonen, kan het beamen: hier is geen ruimte voor decadente uitspattingen.

Toch verraste dezelfde Truman vriend en vijand op een koude winteravond in januari 1949 met de aankondiging van een grootscheeps initiatief om ‘onderontwikkelde landen’ mee te laten profiteren van de voordelen van de wetenschappelijke vooruitgang en industriële welvaart van Amerika. In zijn tweede inaugurele rede maakte Truman namelijk zijn doelstellingen van buitenlands beleid bekend, in vier directe punten. Het vierde punt, bekend geworden als het ‘Point Four-program’, was revolutionair (Truman Library):

‘We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas.’

Trumans filosofie was, net als zijn levensstijl, simpel: een toenemende productie van landbouw en industrie vormt de sleutel tot welvaart en vrede en om dat te bereiken moesten ontwikkelingslanden op grote schaal moderne wetenschappelijke en vooral ‘technische kennis’ toe gaan passen (McCullough, 2004). Westerse lan-

1 Het gaat om de (bescheiden) hit van de band Chicago ‘Harry Truman’. In 1975 bereikte dit nummer de dertiende plek van de Amerikaanse hitparade: ‘America needs you, Harry Truman!’

den, maar vooral Amerika zouden daarbij het voortouw moeten nemen: 'I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development.'

Het plan van Truman was allesbehalve zuinig. De financiële omvang was groter dan het Marshallplan. De belangen waren dan ook groot: het waren de eerste dagen van de Koude oorlog en alleen als democratie gepaard ging met ontwikkeling konden landen uit de greep van het communisme worden gehouden (De Jong, 1999; vergelijk Kamstra, in dit themanummer). Tegelijkertijd school er ook een soort praktisch idealisme in het plan, dat doet denken aan 'trickle-up economy'. Alleen door de allerarmsten te helpen zichzelf te helpen, zou de mensheid als geheel het 'fatsoenlijke, bevredigende leven kunnen bereiken dat het recht van alle mensen is', zo stelde Truman (Truman Library). Minder altruïstische motieven speelden dus ook een rol: naast het communisme beteugelen wordt ook het in stand houden van fundamentele ongelijkheid genoemd (vergelijk Ghosh, 2021).

### 3. Welbegrepen eigenbelangen: Nederland haakt aan

Het idee sloeg aan en wordt door velen gezien als het startpunt van de naoorlogse ontwikkelingssamenwerking. Ook Nederland zette in die tijd de eerste stappen op het terrein van de ontwikkelingshulp door mee te doen met het 'Expanded Programme of Technical Assistance' van de VN.

Ontwikkelingshulp – nog niet: samenwerking – was nog stevig paternalistisch en werd gezien in termen van modernisering: 'Arme landen zijn arm omdat ze de overstap naar moderniteit nog niet hebben gezet, ze lijden onder slecht bestuur, slecht onderwijs en feodale productieverhoudingen. Als ze voldoende tijd, geld en technische hulp krijgen kunnen arme landen hetzelfde traject doorlopen als de rijke', zo stelt NCDO het treffend (2012). Maar eigenbelang speelde ook een rol. Naast solidariteit met 'minderbedeelden' in 'de Derde Wereld' speelde de angst dat grote delen van de wereld – met name Zuidoost-Azië – ten prooi zouden vallen aan het communisme (De Jong, 1999).

Maar Nederlandse beleidsmakers hoopten ook de grote groep ambtenaren die werkzaam waren geweest in Indonesië aan alternatief werk te helpen, ingenieurs en weg- en waterbouwkundigen voorop. En, zoals Malcontent in dit nummer schrijft, 'via een achterdeur' ook de oude kolonie weer binnen te komen. Op de achtergrond moest met ontwikkelingshulp – het ultieme 'goed doen' – het internationale prestige van ons land worden verbeterd. Pragmatische en politieke redenen speelden kortom een duidelijke rol.

Ontwikkelingssamenwerking mocht vanaf het begin van de jaren vijftig rekenen op maatschappelijke belangstelling. Op scholen en vooral in kerken werd geld opgehaald. Het vooroorlogse 'bekeringswerk' werd met 'missie en zending' voortgezet en leidde vooral tot activiteiten op het gebied van gezondheidszorg en scholing (Bos & Prince, 1999). In 1956 werd – niet lang na een bewogen toespraak van koningin Juliana – de interconfessionele Nederlandse Organisatie voor internationa-

Peter van der Knaap & Yvonne Kleistra

le Bijstand (NOVIB) opgericht, met prins Bernhard als voorzitter. Het oogmerk was een organisatie te vormen waarin alle maatschappelijke groepen en geloven zich thuis zouden voelen. Bewustmaking, politieke lobby en financiering van ontwikkelingsprojecten waren – en zijn – doelen.

Het duurde niet lang voordat ook het bedrijfsleven de voordelen van de Nederlandse ontwikkelingsinzet begon te zien. In plaats van afdrachten aan VN-fondsen (multilaterale hulp) groeide de hulp van overheid aan overheid (bilaterale hulp van het ene aan het andere land). Daarbij ontstond meer ruimte om het belang van de Nederlandse handel en export van Nederlandse technologie te behartigen. Nederlandse hulp raakte meer en meer ‘gebonden’: het moest worden besteed bij Nederlandse bedrijven.

In 1960 sprak de Duitse bondskanselier zich positief uit over de effectiviteit van het missie- en zendingswerk van particuliere organisaties. Dat werd gehoord: vanaf 1965 werden zij in ons land ondersteund via medefinanciering. Het begon met vijf miljoen gulden aan ontwikkelingshulp, een bedrag dat drie jaar later al was gegroeid tot bijna het viervoudige (Bos & Prince, 1999). Vanaf 1965 wordt er ook een minister voor Ontwikkelingssamenwerking (niet langer: hulp) aangesteld. Met de drie geldstromen – multilateraal, bilateraal en medefinanciering – kende de ontwikkelingshulp een stevige basis voor groei.

#### 4. Steeds hogere uitgaven door koppeling aan nationaal inkomen

In 1961 besloot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de jaren zestig uit te roepen tot het eerste VN-Ontwikkelingsdecennium (Nekkers & Malcontent, 1999). Voor ontwikkelde landen gold de aanbeveling om minimaal 1 procent van het nationaal inkomen beschikbaar te stellen voor ontwikkelingshulp.

Deze oproep bleek in Nederland niet aan dovemans oren gericht. Van 1961 tot 1971 stegen de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking van 200 miljoen gulden tot bijna een miljard, en daarmee sneller dan de totale rijksuitgaven. De eerste vijftig jaar, van 1949 tot 1999, werd door ons land in totaal voor ruim 61 miljard euro aan ontwikkelingssamenwerking uitgegeven (Nekkers & Malcontent, 1999). Ter vergelijking: dat is meer dan tien keer zoveel als aan de Deltawerken. Door deze stijging werd Nederland een van de belangrijkste hulpgevers van de wereld.

Anno 2022 besteedt Nederland nog steeds veel geld aan ontwikkelingssamenwerking. Toch namen tot voor kort de uitgaven percentueel beschouwd af: de bijdrage was zes jaar geleden gedaald naar 0,65% van het BNP, nog altijd een bedrag van 4,5 miljard euro. Het jongste regeerakkoord kondigt een stijging aan met structureel 500 miljoen euro ‘richting de internationale norm’ van 0,7% van het BNI.

De koppeling van de OS-uitgaven aan de ontwikkeling van het nationale inkomen is een bijzondere: behalve de afdracht aan de Europese Unie is er geen andere uitgave van de rijksbegroting zo ‘aanbod-gestuurd’. Waar bij andere posten – volgens de theorie van doelmatige uitgaven – een inhoudelijk bepaalde onderbouwing leidend is (of zou moeten zijn), bestaat er bij ontwikkelingssamenwerking geen relatie tussen de vraag naar financiering en de beschikbaarheid ervan (vergelijk Van Ojik, 2014). OS was de enige begroting waarvan ‘eerst het budget werd vastgesteld

om later te bezien aan welke goede doelen dat zou worden uitgegeven' (Nekker & Malcontent, 1999).

De onderbouwing van de 0,7% was volgens ingewijden een 'combinatie van nattevingerwerk en bescheiden wetenschappelijk onderzoek' (Nekker & Malcontent, 1999). Van Ojik stelt dat het 'verbazingwekkend' is dat het streefcijfer niet vaker ter discussie wordt gesteld: hoewel de wereldwijde hulp in 2013 135 miljard dollar bedraagt, zijn de handel en investeringen inmiddels veel groter (ibid.). Ook zou het bereiken van de Millenniumdoelen en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen met een lager percentage bereikt kunnen worden (ibid.).

Misschien dat de zwakke onderbouwing van de norm er mede voor zorgt dat er stelselmatig discussie is over welke uitgaven onder de definitie van 'officiële ontwikkelingshulp' mogen worden geschaard. Vredesoperaties, opvang van migranten, klimaatkosten: het zijn voorbeelden van uitgaven die worden meegerekend (Verwer et al., 2014).

## 5. Wat levert het op? Effectiviteit van hulp en de opkomst van beleidsevaluatie

Met de groeiende uitgaven klinkt de vraag 'Wat levert al die hulp eigenlijk op?' (Treurniet et al., 2021). Dat geldt overigens niet voor Nederland alleen: overal waar belastinggeld maar ook particuliere fondsen worden besteed aan ontwikkelingssamenwerking, wordt geprobeerd de daarmee gecreëerde waarde te meten. Niet voor niets is de ontwikkeling van de beleidsevaluatie, zoals die de afgelopen zestig jaar heeft plaatsgevonden, naast onderwijs met name schatplichtig aan ontwikkelingssamenwerking (vergelijk Furubo et al., 2002).

Volgens Malcontent (1999) is het 'opvallend' dat het tot 1977 duurde voordat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) werd opgericht. Het doel van IOV was om ontwikkelingsprojecten te evalueren. Later ontwikkelde de IOV zich tot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en worden de onderzoeken omvangrijker: ze omvatten sectoren, thema's of landen. Naast eigen evaluaties stimuleert IOB de internationale ontwikkeling ervan. En juist internationale organisaties, zoals UNDP, de Wereldbank en de OESO, hebben een prominente rol gespeeld bij het professionaliseren van het onderzoeken van de effectiviteit van het OS-beleid. De vele evaluatie-handleidingen, voorbeeldevaaluaties en evaluatiestudies van deze organisaties hebben geleid tot een volwassen en 'lerende' aanpak van beleidsevaluatie. Het grootste effect is zonder twijfel de institutionele inbedding van evaluatiesystemen in de verschillende donorlanden (Davies & Pickering, 2015).

Sinds de jaren negentig kregen deze door de groeiende roep om transparantie en verantwoording de wind in de zeilen: de behoefte aan betere evaluatiesystemen nam toe. En hoewel de organisatie van evaluatiesystemen zich met verschillende snelheden en verschillen in aanpak hebben ontwikkeld, delen zij nu over het algemeen de basisprincipes die door de OESO zijn vastgesteld voor adequate evaluatiesystemen (OECD, 2016): ontwikkelingsmaatregelen moeten relevant ('eviden-

Peter van der Knaap & Yvonne Kleistra

ce-based') zijn, maar ook duurzaam, onderling coherent en effectief, en moeten zo doelmatig mogelijk worden uitgevoerd.

Het denken over beleidsevaluatie heeft de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, niet in de laatste plaats onder invloed van het denken over ontwikkelingssamenwerking: kort en goed aan te duiden als 'van lineair naar complex en van top-down naar bottom-up'. Naast de 'klassieke', rationeel-analytische invalshoek waarbij vooral het effect of 'impact' van beleid centraal staat, is er meer oog gekomen voor responsieve en meer op de context gerichte benaderingen. Met name de roep om naast – of zelfs in plaats van – de doelstellingen van donorlanden de behoeften van ontvangende landen centraal te stellen, neemt momenteel een hoge vlucht. Daarmee volgt beleidsevaluatie het beleidsdenken: eenzelfde roep klinkt luid en duidelijk uit het veld zelf (vergelijk Pilon, 2021).

Parallel hieraan is er naast verantwoord en meer oog voor het belang om van evaluaties te leren. Dat de door de OESO voor ontwikkelingssamenwerking opgestelde evaluatiecriteria – relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid – binnen de beleidsevaluatie hierbij steeds algemener ingang vinden, is illustratief voor de invloed van het veld ontwikkelingssamenwerking op het vak evalueren.

## 6. Dit themanummer

In dit themanummer staan ontwikkelingen in ontwikkelingssamenwerking, het streven naar inzicht in de effectiviteit ervan en de rol van beleidsevaluatie daarbij als gezegd centraal.

Onder de treffende titel 'Bestaat OS nog wel en zo nee is dat erg?' gaat Peter Malcontent in het eerste artikel in op de betekenis van de integratie van ontwikkelingssamenwerking met de buitenlandse en handelspolitiek: kan er eigenlijk nog wel van een afzonderlijk onafhankelijk beleidsterrein worden gesproken? De auteur meent van niet en vraagt zich af of we daarmee niet te ver zijn afgedwaald van wat ten tijde van Truman de bedoeling was: technische en financiële hulp verlenen met als doel mensen aan een beter bestaan te helpen. Toch benadrukt Malcontent dat het kunstmatig isoleren van politieke en handelsbelangen geen zin heeft: de geschiedenis heeft laten zien 'dat dit nog nooit is gelukt'. Wie dat onder ogen durft te zien, zal ook gemakkelijker tot de conclusie komen dat armoedebestrijding, onder bepaalde voorwaarden, wel degelijk samen kan gaan met de bevordering van andere doelen en belangen. De vraag blijft dan wel hoe en onder welke condities.

De auteur pleit voor eerlijkheid: eerlijk aangeven dat OS altijd al gefungeerd heeft en zal fungeren als 'een kruiwagen ter bevordering van andere belangen' is een belangrijke bouwsteen voor de toekomst. Ontwikkelingssamenwerking is geen 'edel' ambacht waarbij geen 'vieze' handen mogen worden gemaakt: beseft moet worden dat die vanzelf ontstaan omdat je ontwikkelingssamenwerking niet kunt isoleren van politieke en handelsbelangen. De uitdaging voor de toekomst blijft hoe met ontwikkelingssamenwerking politieke en economische belangen kunnen worden nagestreefd zonder in te boeten aan duurzame armoedebestrijding. Het beleid ten aanzien van fragiele staten laat zien dat ontwikkelingssamenwerking en eigenbe-

lang wel degelijk hand in hand kunnen gaan: 'Zeker wanneer ontwikkelingssamenwerking deel uitmaakt van een geïntegreerde benadering waarin hulp gecombineerd wordt met diplomatieke en militaire inzet, kan het zowel ten goede komen aan vrede en economische groei elders als aan de veiligheidsbelangen van Nederland zelf.'

In 'Zinnvolle en betrouwbare impactevaluaties' gaan Mark Treurniet en Maarten Voors in op de mogelijkheden om de impact van ontwikkelingsinterventies goed te onderzoeken. Hoewel dat soort onderzoek niet eenvoudig is, zijn de afgelopen drie jaar als gezegd wel twee Nobelprijzen uitgereikt voor onderzoek op dit terrein. Simpele vergelijkingen schieten vaak tekort, omdat verschillen tussen regio's of groepen die hulp ontvangen vaak niet alleen door de interventie ontstaan, maar ook door andere factoren. De auteurs bespreken voorbeelden van projecten waarin de impact van interventies desondanks op een zinnvolle en betrouwbare manier is onderzocht, bijvoorbeeld door deze alternatieve verklaringen uit te sluiten of ervoor te corrigeren. Vervolgens bespreken zij een aantal praktische uitdagingen die hierbij komen kijken en roepen zij op om kritisch te zijn op impactevaluatiedesigns en om op zoek te gaan naar kansen om impact op een zinnvolle en betrouwbare manier te evalueren.

Ruud Ruben gaat in zijn bijdrage 'Ambivalenties in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking' in op de spanningen tussen beleid, organisatie, uitvoering en evaluatie. Terwijl de meeste discussies over ontwikkelingssamenwerking gaan over doelstellingen en resultaten, besteden evaluatoren volgens de auteur nauwelijks aandacht aan de organisatie en de uitvoering van het beleid. De feitelijke mogelijkheden om strategische doelen te bereiken worden echter juist in hoge mate hierdoor bepaald. Ruben analyseert hoe de spanning tussen inhoudelijke prioriteiten en interventiemogelijkheden leidt tot dilemma's op het gebied van de besturing en het beheer van internationale samenwerkingsprogramma's en identificeert mogelijkheden voor een meer coherent en effectief Nederlands ontwikkelingsbeleid.

Het slotartikel van Jelmer Kamstra beschrijft de ontwikkeling van OS van technisch management naar sociale transformatie. Waar dienstverlening en technische bijstand in ontwikkelingssamenwerking lang centraal stonden, zette Nederland enkele jaren geleden met het programma 'Samenspraak en Tegenspraak' de politieke rol van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden centraal. Het doel was om de stem van achtergestelde groepen te versterken om zo tot meer structurele oplossingen te komen voor de problematiek van armoede, ongelijkheid en uitsluiting. Vergeleken met eerdere programma's betekende deze nieuwe aanpak een fundamentele omslag in het denken met een veel sterkere focus op: (1) de politieke rol van maatschappelijke organisaties, (2) het aangaan van partnerschapsrelaties, en (3) flexibele en meer kwalitatieve vormen van monitoring en evaluatie. De auteur gaat in op de verschillende spanningen, 'groeipijnen' en dilemma's die zich hierbij voordoen. Het artikel biedt handvatten aan beleidsmakers, politici en onderzoekers om de paradigma's waarin we ons bevinden te bevragen en de keuzes die we maken hiertoe te verhouden.

## 7. Naar een systematisch duurzame toekomst: een opgave voor transforme- rend beleid en evaluatieonderzoek

Truman meende, toen hij tóch een keer omzag, dat als hij érgens om herinnerd zou worden het voor zijn buitenlandse hulpprogramma's zou zijn (Geselbracht, 2015). Misschien wilde hij zelf niet herinneren aan het werpen van de eerste atoombom of aan de doctrine met zijn naam dat de Verenigde Staten alle democratische landen die zich bedreigd voelden door autoritaire krachten, van politieke, militaire en economische bijstand zou voorzien. Maar achteraf beschouwd hebben Trumans voorstellen de naoorlogse ontwikkelingssamenwerking inderdaad vergaand bepaald.

De basisgedachte dat landen moesten 'ontwikkelen' om armoede te kunnen verslaan en dat daarvoor westerse expertise als een leidende kracht nodig was, gold lange tijd als onomstreden (Macekura, 2013). En zoals Nekkers en Malcontent in hun standaardwerk over 50 jaar OS concluderen: 'Nadat in de jaren zestig de ontwikkelingssamenwerking zowel qua omvang, organisatie als beleidsfilosofie de kinderschoenen ontgroeide, is van grote bestendigheid sprake geweest' (1999, p. 58). Een fundamenteel debat over methode en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking is op dat moment nauwelijks van de grond gekomen (Nekkers & Malcontent, 1999), iets dat vijftien jaar later door Verwer et al. wordt beaamd: 'de bandbreedtes voor echte vernieuwing zijn beperkt' (2014, p. 11).

Toch is er anno 2022 veel te zeggen over dit bijzondere beleidsterrein – waar anders is het budget immers zo leidend voor de uitgaven?

- Op de eerste plaats is de westerse hegemonie in de ontwikkelingssamenwerking geen vanzelfsprekendheid meer (en dat is nog zacht uitgedrukt). Autocratische landen, met China en Rusland voorop, laten zien dat 'hulp', 'samenwerking' en investeringen ook zonder morele eisen of eisen aan duurzaamheid mogelijk zijn. *En passant* – of misschien beter verwoord: op de eerste plaats – worden ook door deze landen eigenbelangen gediend (vergelijk Cordell, 2021).
- Ten tweede eist 'het Zuiden' steeds duidelijker een plaats aan tafel als het gaat om het bepalen wat onder het mom van 'ontwikkeling' eigenlijk nodig is. Hetzelfde geldt voor vrouwen en jongeren: inclusiviteit is een leidend principe geworden voor het bepalen van beleid en uitvoering (Davies & Pickering, 2015). Niet voor niets wordt steeds vaker gesproken van 'internationale samenwerking': ontwikkelingssamenwerking stond voor eenrichtingsverkeer, in het nieuwe concept is het tweerichtingsverkeer.
- Deze 'emancipatie' bij het bepalen van doelen, indicatoren en doelgroepen van OS-beleid heeft ten derde ook steeds meer gevolgen voor het evalueren ervan. Dat geldt al helemaal bij innovatieve maatregelen. Naast top-down, door westerse donoren gekozen doelstellingen en OECD-criteria moet ook het normatieve perspectief van ontvangende landen – 'het Zuiden' – een rol spelen, of zelfs vooropstaan. In dergelijke responsieve evaluaties is meer plaats voor het lokale perspectief: specifieke regionale noden en kansen die gerichte programma's vergen en recht doen aan de lokale context (OECD, 2016).
- En dat brengt ons bij het vierde punt: steeds minder donoren zijn tevreden met louter 'wel doen': er is gelukkig meer en meer aandacht voor programma's

die wérkelijk positieve effecten sorteren (Treurniet & Voors, dit themanummer). Dit geldt niet alleen tegen de achtergrond van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), maar ook vanuit het ontvangersperspectief (Treurniet et al., 2021), wat op zijn beurt weer tot innovatieve aanpakken kan leiden.

- Het grotere zelfbewustzijn van ontvangers, het nastreven van onderling samenhangende duurzame ontwikkelingsdoelen en de vormgeving van de combinatie van 'hulp en handel' stellen tot slot hoge eisen aan organisatie, beleid en beleidsevaluatie (Ruben, dit themanummer). In plaats van losse projecten wordt steeds vaker ingezet op 'systeemtransformatie'. Dit maakt het noodzakelijk om beleidscoherentie bovenaan de lijst van prioriteiten te plaatsen (Van der Knaap, 2022).
- Tot slot: wereldwijde crises bepalen in toenemende mate het internationale speelveld. Of het nu gaat om de oorlog in Oekraïne, het klimaat of uitzichtloze armoede en hongersnoden, crises vormen het 'nieuwe normaal' voor beleid en evaluatieonderzoek. De conflictgevoeligheid neemt daarmee toe, van zowel onderzoek als van de conclusies en aanbevelingen die een evaluatie bevat.

Ontwikkelings- of internationale samenwerking wordt, mede door het bovenstaande, wellicht steeds meer een 'normaal' beleidsterrein. Of, zoals de jongste nota over buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking het stelt: ontwikkelingssamenwerking is een integraal onderdeel van een op (markt)transformatie gericht buitenlandsbeleid (Ministerie van BZ, 2021; vergelijk Ministerie van EZK, 2022).

Daarbij past overigens dat de vraag naar het 'waarom' ervan nog steeds duidelijk moet worden beantwoord, juist óók als er een dubbele doelstelling wordt nagestreefd (vergelijk Verwer et al., 2014). Het bestrijden van de grondoorzaken van armoede, migratie, terreur en klimaatverandering en de ambitie om Nederlandse economische belangen te behartigen worden in de jongste beleidsnota 'Doen waar Nederland goed in is' expliciet aan elkaar gekoppeld. Ontwikkelen gaat dan niet meer alleen over het wegnemen van de grondoorzaken van armoede, maar ook over het creëren van veilige economische samenwerking en afzetmarkten en het tegengaan van ongewenste migratiestromen.

Voor evaluatieonderzoekers blijft het evenwel de vraag of dat 'pragmatische dubbelmotief' rendeert en bijvoorbeeld niet te veel ten koste gaat van multilaterale samenwerking en coördinatie of de belangen van 'het Zuiden' (vergelijk Verwer et al., 2014). Daarnaast: de synergie tussen 'hulp' en 'handel' moet tweerichtingsverkeer zijn. Via verantwoord investeren, ondernemen en exploiteren maar ook wet- en regelgeving moet net zo goed worden gewerkt aan de basisvoorwaarden voor effectieve armoedebestrijding.

Datzelfde geldt voor duurzaamheid – misschien wel de belangrijkste opgave voor ontwikkelingssamenwerking. Internationaal gezien vormen de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling – de Sustainable Development Goals – daarvoor een grote impuls: niet alleen voor OS-landen, maar voor alle landen in de wereld. De toekomstige leefbaarheid van de aarde staat op het spel en alleen daarom al moet het principe van ecologische duurzaamheid ook in zowel ontwikkelingssamenwer-

Peter van der Knaap & Yvonne Kleistra

king, handelsbeleid<sup>2</sup> als de evaluatie ervan worden verankerd. Dit verandert de manier waarop beleidsmakers en evaluatoren hun werk zouden moeten doen en hoe effectiviteit en impact moeten worden beoordeeld.

Eén ding is op voorhand duidelijk: we mogen – zowel als beleidsmakers als onderzoekers – geen genoeg nemen met louter ‘verandering’. En al helemaal niet als die kortstondig is of te veel negatieve gevolgen elders op de wereld heeft. De jongste OESO/DAC-criteria voor evaluatieonderzoek zijn duidelijk: het moet gaan om de mate waarin de resultaten van beleid aanhouden, ‘blijvend zijn’. Voor zowel ontwikkelingssamenwerking als beleidsevaluatie geldt daarbij dat het bereiken van duurzame verandering vaak complexe interventies vergt: programma’s die als ambitie hebben om achterliggende systemen te veranderen. En dat is een goede zaak: zonder leerkrachten, artsen, een adequate toerusting of veiligheid zijn dat slechts gebouwen. Inspanningen om de gezondheid, de veiligheid of ons klimaat te verbeteren moeten niet als ‘op zichzelf staand’ worden beschouwd: beleidsevaluatie is daarmee steeds meer óók ‘systeem-transformatie evaluatie’ (Kamstra, dit themanummer; Van der Knaap, 2022; vergelijk Ministerie van EZK, 2022).

Daardoor komen traditionele evaluatievragen als ‘Heeft de interventie gewerkt?’ en ‘Welke verbeteringen zijn mogelijk?’ letterlijk in een andere context te staan. Als beleid evolueert van individuele projecten naar omvattende programma’s en veranderingen op systeemniveau willen bereiken, worden onderzoekers geconfronteerd met een toenemende complexiteit. Nieuwe, meer responsieve en minder top-down onderzoeksmethoden en evaluatiebenaderingen zijn het gevolg: zij moeten helpen om recht te doen aan de diversiteit in contexten, maar ook normatieve beoordelingskaders. Zo oogsten we steeds meer ingewikkelde resultaten, passen we ‘realistische’ en responsieve evaluatie toe en gaan we uit van circulaire systemen.

Bij dit alles moeten we waken voor hoogmoed. Beleid, hoe goed bedoeld, kan niet alles en beleidsevaluatie, hoe geavanceerd ook, zal nooit tot conclusies en aanbevelingen leiden die door álle betrokkenen en belanghebbenden worden gedeeld. Daarbij geldt: wie meent goed te doen, moet in elk geval zeker weten geen verslechtering te bewerkstelligen. Het nog te vaak onvoldoende als uitgangspunt genomen principe van ‘doe geen kwaad’ geldt bij alle beleidsinterventies, maar zeker wanneer het verwijt van neokoloniaal paternalisme altijd op de loer ligt. Alleen al die gevoelige dimensie verplicht tot het zorgvuldig voorbereiden en evalueren van ontwikkelingssamenwerking.

## Literatuur

- Bos, J., & Prince, G. H. A. (1999). Partners in ontwikkeling. In J. A. Nekkers & P. A. M. Malcontent (Red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (pp. 163-182). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Cordell, K. A. (2021). *Chinese development assistance: A new approach or more of the same?* Washington, DC: Carnegie Endowment (<https://carnegieendowment>).

2 Dit raakt het bredere IMVO: Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Daarbij worden niet alleen ecologische, maar ook sociale en economische aspecten van duurzaamheid meegenomen.

- org/2021/03/23/chinese-development-assistance-new-approach-or-more-of-same-pub-84141).
- Davies, R., & Pickering, J. (2015). *Making development cooperation fit for the future: A survey of partner countries*. OECD Development Co-operation Working Papers 20. Paris: OECD Publishing.
- Furubo, J.-E., Rist, R. C., & Sandahl, R. (Eds.). (2002). *International atlas of evaluation*. New Brunswick, NJ/London: Transaction Publishers.
- Geselbracht, R. H. (2015). *Foreign Aid and the legacy of Harry S. Truman*. Kirksville: Truman State University Press.
- Ghosh, A. (2021). *The nutmeg's curse: Parables for a planet in crisis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jong, J. J. P. de. (1999). Onder ethisch insigne. In J. A. Nekkers & P. A. M. Malcontent (Red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (pp. 61-82). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Knaap, P. van der. (2022). Van vis naar vissen: duurzaamheid in beleidsevaluatie. *Beleidsonderzoek Online*, mei 2022, DOI:10.5553/BO/221335502022004001
- Liket, K. (2014). Impact investing: evalueren of filosoferen. In: S. Verwer, L. Schulpen, & R. Ruben (Red.), *Hoe nu verder – 65 jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (pp. 177-189). Arnhem: LM Publisher.
- Macekura, S. (2013). The point four program and U.S. international development policy. *Political Science Quarterly*, 128(1), 127-160.
- Mccullough, D. (2004). *Truman*. New York: Simon & Schuster.
- Ministerie van BZ. (2022). *Investeren in perspectief*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van EZK. (2022). *Durf te leren, ga door met meten*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- NCDO. (2012). *Ontwikkelingssamenwerking in vogelvlucht*. Factsheet. Amsterdam: NCDO.
- Nekkers, J. A., & Malcontent, P. A. M. (Red.). (1999). *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- OECD. (2016). *Evaluation systems in development co-operation: 2016 Review*. Paris: OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en>).
- Ojik, B. van. (2014). Norm of niet? In S. Verwer, L. Schulpen, & R. Ruben (Red.). *Hoe nu verder – 65 jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (pp. 141-148). Arnhem: LM Publisher.
- Pilon, M. (2021). De sector op de canapé. *Vice Versa*, 55(4), 4-11.
- Treurniet, M., Bedi, A., Bulte, E. H., Dalton, P., Dijkstra, G., Gunning, J. W., Janssens, W., Kempen, L. van, Kuijpers, R., Lensink, B. W., Morsink, K., Nillesen, E., Oostendorp, R., Pradhan, R., Ruben, R., & Soest, D. van. (2021). Effectief ontwikkelingsbeleid vergt cultuur van leren en betere evaluaties. *ESB Economisch Statistische Berichten*, 106, 436-439.
- Truman Library. (Online). *Inaugural address 1949* (<https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/19/inaugural-address>).
- Verwer, S., Schulpen, L., & Ruben, R. (2014). *Hoe nu verder – 65 jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*. Arnhem: LM Publisher.
- WRR. (2010). *Minder pretentie, meer ambitie – ontwikkelingshulp die het verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.