



Universiteit Leiden

Veranderingen in Nederlands ontwikkelingsbeleid en de rol van antropologen in ontwikkelingsbeleid

Bachelor scriptie Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie

Door: Alette Paul (1018434)

Begeleider: dr. S. Luning

Universiteit Leiden

Instituut Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie

Najaar 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelor scriptie Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie. In de afgelopen drie jaar heb ik met plezier deze studie mogen volgen aan de Universiteit van Leiden. Het schrijven van deze scriptie was een grote uitdaging, omdat ik naast Culturele Antropologie ook Bestuurskunde studeer aan dezelfde universiteit. Daardoor liep mijn traject niet als de meeste studenten, maar heb ik vooral in de zomer mijn scriptie geschreven. Het duurde vrij lang voordat ik mijn bestuurskundige achtergrond los kon laten in het schrijven van deze scriptie. Het thema van deze scriptie heeft raakvlakken met de Bestuurskunde, namelijk de focus op het beleid.

Als antropoloog ben ik geïnteresseerd in wat de rol van de antropoloog is en was in de beleidswereld van de ontwikkelingssamenwerking. Vanuit het instituut Culturele Antropologie wordt er vanaf het eerste jaar aandacht geschonken aan ontwikkelingsproblematiek, de visie van donoren en aan ontwikkelingsociologie. Ook van huis uit heb ik veel meegekregen over ontwikkelingshulp en door verschillende reizen heb ik de mogelijkheid gehad om ontwikkelingsprojecten te bezoeken in onder andere Indonesië, Sierra Leone, Malawi en Zambia. Dit heeft mij gevormd om te kunnen schrijven over het thema van deze scriptie, hoewel ik me er van bewust ben dat er een spanningsveld ligt in het geven van hulp, vanwege de machtsrelaties die ontstaat tussen donor en hulpontvanger en de positie van de antropoloog in een veelal gebureaucratiseerde wereld.

Pas geleden sprak ik met een medewerkster van een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie die zich bezighoudt met het verantwoorden naar de Nederlandse overheid toe over projecten die mede door de Nederlandse overheid gefinancierd worden. Ze gaf aan dat de antropologie een grotere rol zou mogen spelen, omdat de beleidswereld gebureaucratiseerd en beleidsmatig is, dat het veel draait om internationale trends, systematische evaluaties en het noemen van bepaalde termen in de beleidsevaluaties. Ze miste de impactstudies en de grondige veldonderzoeken naar hoe projecten echt verlopen zijn. Zelf zie ik hier ook de meerwaarde van antropologie bij beleidsvorming en –uitvoering. Deze scriptie is voor mij persoonlijk dan ook een verdere aanzet tot visievorming voor mijn toekomstige rol in dit werkveld.

Ik wil mijn begeleider, dr. Sabine Luning, heel hartelijk bedanken voor de inzichten en tips die gedurende het schrijfproces van grote waarde waren.

Ook wil ik familie en vrienden, en in het bijzonder Dieke Heijboer-Paul en Henriëtte van Randwijk, bedanken voor hun opmerkingen, enthousiasme en kritische kijk op mijn scriptie.

Ik hoop dat de antropologie en antropologische onderzoeken meer en meer waardering gaan krijgen en dat er veel goede samenwerking mag plaatsvinden tussen de ontwikkelingswereld en de antropologie.

Leiden: 27-09-2013,

Alette Paul

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Inhoudsopgave | 5 |
| Inleiding | 6 |
| | |
| Hoofdstuk 1 - Theoretisch kader | 9 |
| <i>1.1 Antropologische analyse van de beleidswereld</i> | |
| <i>1.2 Het belang van 'buzzwords' in beleid</i> | |
| <i>1.3 Instrumentele en kritische manier van kijken naar beleid</i> | |
| <i>1.4 Etnografische manier van kijken naar beleid</i> | |
| | |
| Hoofdstuk 2 - Bilateraal beleid | 15 |
| <i>2.1 De start van het Nederlands ontwikkelingsbeleid</i> | |
| <i>2.2 De opkomst van bilaterale hulp</i> | |
| <i>2.3 Spanningsvelden in bilateraal beleid en het gemis van antropologische kennis</i> | |
| <i>2.4 Een verandering in denken over ontwikkelingshulp</i> | |
| <i>2.5 Projectanalyse van een bilateraal gefinancierd project</i> | |
| | |
| Hoofdstuk 3 - Multilateraal beleid | 28 |
| <i>3.1 Multilaterale hulp</i> | |
| <i>3.2 Rol van de Nederlandse overheid in multilateraal beleid</i> | |
| <i>3.3 De 'Structural Adjustment Programmes' en de nieuwe rol voor NGOs</i> | |
| <i>3.4 Analyse van een projectevaluatiemethode, uitgevoerd op multilateraal gefinancierde projecten.</i> | |
| | |
| Hoofdstuk 4 - De groeiende rol van antropologische kennis in ontwikkelingsbeleid | 36 |
| <i>4.1 De internationale verschuiving van focus</i> | |
| <i>4.2 De gevolgen voor de antropologie</i> | |
| | |
| Conclusie | 38 |
| Bibliografie | 41 |

Inleiding

In deze scriptie vindt er een ontmoeting plaats tussen een wetenschappelijke discipline, de studie naar niet-westerse volken; antropologie, en een maatschappelijke sector, de ontwikkelingssamenwerking. De antropologie heeft van oudsher een moeizame verhouding met ontwikkelingsbeleid. Dit heeft onder andere te maken met de aannames die donoren stellen in hun beleid om hun hulp zo doelgericht mogelijk te geven. Ontwikkelingsbeleid, de positie van antropologen in de beleids wereld en beleidsevaluaties zullen centraal staan in deze scriptie.

Toch ben ik van mening dat de antropologie wel degelijk een meerwaarde heeft voor de beleids wereld van de ontwikkelingssamenwerking. Dit heeft te maken met het nauwkeurige onderzoek dat antropologen doen naar culturen en volken, waarmee ze een schat van kennis en informatie vergaren en meedragen dat in het maken of uitvoeren van ontwikkelingsbeleid ten goede kan komen. Helaas zie ik veel ontwikkelingsprojecten falen, waardoor ik mijzelf afvraag wat er misgelopen is en of deze fouten voorkomen had kunnen worden als er meer vanuit de antropologische hoek gekeken was naar de ontwikkelingsbeleid wereld en de uitvoering van dit beleid.

Bij schrijven over ontwikkelingsbeleid is het noodzakelijk om te kijken naar het ontstaan van denken over ontwikkeling. Waar veel kolonistoren in hun koloniën de beschaving probeerden te realiseren, komt ontwikkeling pas na de Tweede Wereldoorlog op de internationale agenda te staan. Er ontstaat een *development discourse*, een stroming die ontwikkeling ziet als een sociaal doel (Escobar 1995:5). Naar ontwikkeling kijken in termen van *discours* of vertoog, maakt het mogelijk om te kijken naar de uitwerking en overheersing van het begrip en de effecten ervan. In deze scriptie zal op een beschouwende, maar ook reflecterende manier naar beleid en de rol van de antropologie gekeken worden.

Ontwikkeling is een sleutelonderwerp in de Westerse denkwereld. Eerst werd ontwikkeling gelinkt aan sociaal evolutionisme, waarbij er sprake was van een lijn opwaarts; van 'wild' of 'barbaars', naar geciviliseerd. Later werd ontwikkeling gezien in economisch perspectief, waarbij gekeken werd naar productie, consumptie en levensstandaarden. Bij dit perspectief werd ontwikkeling veelal gekoppeld aan technische projecten die sociale verandering als doel hebben (Barnard en Spencer 2002:154). Het tweede perspectief kan gezien worden als opvolger van het eerste perspectief. Het is niet duidelijk wanneer deze opvolging plaats vond, maar de Tweede Wereldoorlog heeft impact gehad in het kijken naar samenlevingen en het ontwikkelen ervan. In de periode van dekolonisatie ontstonden veel

ideeën en programma's die betrekking hadden op ontwikkeling (Escobar 1995:38). Men zag kennissystemen als basis van ontwikkeling, met het Westers kennissysteem als hoogste doel. De hieruit voortkomende vooronderstelling dat de ontwikkelingslanden door middel van investeringen op het Westerse niveau zouden komen heeft lange tijd bestaan. De gedachte van maakbaarheid van derdewereldlanden was overheersend. Modernisatie werd gezien als de oplossing die alle problemen zou verhelpen (Escobar 1995:39).

Vanuit dit discours werd een sterke nadruk gelegd op economische ontwikkeling door middel van investeringen, zodat de landen door middel van een *take off* zich verder zouden ontwikkelen. Om deze investeringen te kunnen plaatsvinden en te reguleren werden er grote instituties opgezet zoals het International Monetair Fund (IMF) en de Wereldbank. Macht en internationale verhoudingen speelden een grote rol in het maken van ontwikkelingsbeleid, de Wereldbank en het IMF hadden veel zeggingskracht. Vanuit een discours en een historische constructie werd ontwikkeling een drijfveer of kracht door een aantal mechanismen, zoals kennis en macht, maar ook door professionalisering en institutionalisering (Escobar 1995:45).

Eind jaren '70, begin jaren '80 kwam er een verandering in het kijken van de grote instituties naar ontwikkeling. De focus werd verplaatst van economische ontwikkeling naar aandacht voor menselijk welzijn. Dit had grote gevolgen voor de rol van de antropoloog in de ontwikkelingswereld (Escobar 1991:665). Er ontstond onder de academische antropologen een stroming die zich bezig hield met het onderzoeken van de ontwikkelingsinstituties en hun beleid. Het was niet zo dat er een academische subdiscipline ontstond met theorieën en methodes, maar dat er een nieuw veld ontstond waarin antropologen zich bewogen (Escobar 1991:665). Naast deze stroming van wetenschappers ontstond er een groep antropologen die zich bezighield met de toegepaste antropologie. Zij geloofden dat door actieve participatie in het beleidsveld er verandering plaats kon vinden (Grillo 1985:2). Antropologie werd impliciet en expliciet gelinkt aan beleid, zowel in de onderzoeken die gedaan werden als in de adviserende rol die antropologen hebben (Apthorpe 1985:89, Escobar 1991).

Deze verandering van economische ontwikkeling naar de aandacht voor menselijk welzijn en armoede, wordt in deze scriptie gekoppeld aan de verandering van bilaterale hulp naar multilaterale hulp in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Waar in de periode na de Tweede Wereldoorlog vooral bilaterale hulp, hulp van overheid naar overheid, gegeven werd, kwam er in de jaren '70 en '80 steeds meer aandacht voor multilaterale hulp, hulp aan verschillende (partner)organisaties. In deze scriptie zal getracht worden deze verandering in denken en beleid uit een te zetten door te kijken naar hoe de positie van de antropologie en hoe antropologische kennis is veranderd, als gevolg van internationale trends. De

internationale instituties en organisaties hebben een grote rol gespeeld , en spelen nog een grote rol, in de trends die op ontwikkelingsgebied heersen. Verder zal door middel van evaluaties gekeken worden waarom de switch van bilateraal naar multilateraal gemaakt is en de rol van de antropologie in de vorming, uitvoering en evaluatie van ontwikkelingsbeleid.

De vraag die in deze scriptie centraal staat is: *Hoe is de rol van antropologie in ontwikkelingsbeleid veranderd door de tijd heen; geanalyseerd aan de hand van de verschuiving van bilaterale naar multilaterale hulpstromen?*

Allereerst zal aan de hand van een theoretisch kader nagedacht worden over antropologie en beleid. Daarna volgen twee hoofdstukken, een over bilaterale hulp en een over multilaterale hulp. In beide hoofdstukken vindt een antropologische projectevaluatie plaats en zal de positie van de antropoloog, maar ook de soort kennis waarvan de donoren kennis nemen, in de verschillende hulpstromen besproken worden. Een belangrijke lijn in de scriptie is de rol van kennis over lokale bevolking en gemeenschappen, die vroeger op de achtergrond stond maar steeds duidelijker aanwezig is. Vaak wordt de term ‘ lokale bevolking’ gebruikt, waarmee de doelgroep bedoeld wordt waarvoor het beleid gemaakt is. In de scriptie is veel gebruik gemaakt van documenten van de Nederlandse overheid. Deze documenten en stukken zijn gebruikt om de trends en veranderingen te analyseren op een antropologische manier. Hoewel dit geen wetenschappelijke publicaties zijn, probeer ik er kritisch naar te kijken, hoewel ik de betrouwbaarheid niet in twijfel trek. De scriptie wordt afgesloten met een conclusie, waarin een terugkoppeling wordt gegeven van de verschillende onderwerpen die in de scriptie besproken zijn. Ook zal ik trachten uit te leggen waarom het naar mijn mening zo belangrijk is dat er antropologen actief zijn in de beleids wereld van de ontwikkelingssamenwerking.

Hoofdstuk 1 - Theoretisch Kader

1.1 Antropologische analyse van de beleidswereld

In het schrijven over beleid worden door antropologen verschillende uitgangspunten ingenomen. Er zijn antropologen die zich afzijdig houden van de beleidswereld, een ander deel heeft een aanschouwende rol, en er zijn antropologen die een actieve rol hebben in de beleidswereld. Bij de aanschouwende rol is de antropoloog als het ware een monitor en stelt diagnoses. De derde groep is activistisch en probeert verandering teweeg te brengen. Zoals in de inleiding genoemd, beoefenen zij toegepaste antropologie. Tegelijkertijd is het van belang dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen de antropologie van ontwikkeling en de ontwikkelingsantropoloog. Bij antropologie van ontwikkeling is er een zekere afstand tot het beleid, in tegenstelling tot de ontwikkelingsantropoloog, die bij de vorming en uitvoering van het beleid is betrokken. De positie van de antropoloog verandert zodra het beleid verandert, omdat er dan nieuwe vormen van kennis beschikbaar zijn of nieuwe vormen van kennis nodig zijn voor de beleidsverandering (Grillo en Rew (red.) 1985).

De aandacht voor instituties die bij het maken van beleid betrokken zijn, is belangrijk en samenwerking tussen de verschillende instituties of spelers is noodzakelijk. Tegenwoordig kan er gesproken worden van een snel veranderende wereld van ontwikkelingsbeleid, door de snelle ontwikkelingen en breed beschikbare kennis (Cornwall en Brock 2005, Mosse 2005).

Beleids Theorieën zijn belangrijk voor de legitimiteit van het beleid en voor het uitvoeren van beleid. Er kan aan de hand van beleidstheorieën geëvalueerd worden of beleid is geslaagd of mislukt, hoewel het te betwijfelen valt of een theorie als maatstaf voor het slagen van een project genomen kan worden. Er blijkt dan ook dat er veelal een gat is tussen beleid en de uitvoering ervan (Mosse 2005:10).

Voordat beleid tot stand komt en uitgevoerd kan worden, ondergaat het verschillende stappen waarbij veel verschillende instituties of spelers bij betrokken zijn. In de beleidswereld wordt veelal positief over de toekomst gedacht: de wereld moet beter en aangener worden (Edwards 1999). Er zijn verschillende, vaak tegenstrijdige belangen en doelen die omgezet moeten worden in een logisch, legitiem, en uitvoerbaar beleidsplan. Dit proces wordt vooral uitgevoerd door donoren en consultants. Volgens Wood vormen consultants, adviseurs en onderzoekers de kennis en belangen om in beleid (Wood 1998:55). Tijdens het vormen van beleid moet goed nagedacht worden over de consequenties die de uitvoering van het beleid met zich mee kan dragen. Breed gedragen beleid kan worden gerealiseerd door verschillende mensen, donoren en organisaties met verschillende meningen en interesses bijeen te brengen

om beleid te creëren waar iedereen het mee eens is. Tegelijkertijd is in elk beleid een mate van ambiguïteit of vaagheid te vinden om het beleid breed te kunnen interpreteren. Dit maakt het beleid goed uitvoerbaar, maar aan de andere kant kan het veel vragen met zich mee brengen (Mosse 2005:46).

Beleid komt veelal tot stand door middel van een beleidscirkel. Deze cirkel bestaat uit een probleemidentificatie, alternatieve oplossingen, beleidsvorming, implementatie en evaluatie. Door deze fasen lijkt beleid georganiseerd en systematisch, maar vaak lopen de fasen door elkaar heen en zijn er vele spelers en belanghebbenden bij betrokken. Een aantal dilemma's of problemen waar antropologen bij betrokken raken, is de probleemidentificatie. Mensen in ontwikkelingslanden worden geïdentificeerd als een probleem waarvoor een oplossing gezocht moet worden. Dit heeft al noties van machtsverhoudingen en eurocentrisch denken in zich. Het beleid staat vol met typering en *buzzwords* zoals 'rurale armen', 'communities' en 'kleine boeren', wat leidt tot het maken van mensen tot onderwerpen en waarbij direct de machtsverhoudingen zichtbaar worden (Escobar 1991:667). Hierover wordt uitgebreider geschreven bij *1.2 Buzzwords in beleid*.

Bij het bestuderen van beleid, moet gerealiseerd worden dat de uitvoering van ontwikkelingsbeleid gevormd wordt door de doelen van een organisatie, boven de beleidsdoelen. Het uitvoeren van beleid is niet simpel de gestelde doelen behalen, maar van groot belang is dat er duurzame relaties tussen de verschillende spelers in het veld worden opgebouwd. Deze contacten zijn van belang voor een goede uitvoering van beleid, voor contacten op de lange termijn, de stabiliteit van een project en een goede terugkoppeling. De verschillende lagen van actoren die in een beleidsproces betrokken zijn moeten met elkaar in contact blijven (Mosse 2005:130).

Het succes van de uitvoering van beleid komt niet alleen doordat het projectontwerp ten uitvoer is gebracht, maar omdat er sociale processen achter het beleid gevoerd zijn. Te denken valt aan netwerken en het creëren van draagvlak en ondersteuning voor het project. De projectmodellen genereren geen praktijk, maar ontstaan door de praktijk. Een mislukt project komt vaak niet doordat het projectmodel niet goed is uitgevoerd, maar doordat er een andere of onjuiste interpretatie van het beleid heeft plaatsgevonden. Daarom zijn de netwerken en de relaties in het veld zo belangrijk, zodat zowel de projectontwerpers als de uitvoerders dezelfde interpretatie toepassen op het beleid (Mosse 2005:182).

De beleidswereld is rationeel, gebureaucratiseerd en geïnstitutionaliseerd omdat alles gepland en benoemd moet worden. Het is voor antropologen in deze wereld lastig om in het maken van beleid dicht bij de doelgroep te blijven en ze onderschatten vaak de machtsrelaties

die spelen op het niveau van de instituties (Escobar 1991:668). De evaluaties van antropologen zijn veelal holistisch en nauwkeurig van aard, waardoor alle variabelen in een onderzoek een gedegen evaluatie krijgen. Het spanningsveld tussen aan de ene kant werken vanuit je discipline en tegelijkertijd opereren in instituties is een uitdaging die niet alle antropologen aangaan (Escobar 1991:670-671).

1.2 Het belang van buzzwords in beleid

Het nadenken over ontwikkelingsbeleid leidde tot het ontstaan van een groot veld waarin ontwikkeling nodig was. Om dit veld te ordenen werd er gebruikt gemaakt van *abnormalities* of *buzzwords* (Escobar 1995:41). Sachs analyseerde dat als centrale constructies of sleutelwoorden van de *development discours* (Sachs 1992).

Buzzwords worden ook wel ‘*essentially contested concepts*’ genoemd; termen die een abstractie uitdrukken maar waar tegelijkertijd een veld van discussie achterligt over wat er in de praktijk precies met het begrip bedoeld wordt. Een voorbeeld is ‘*empowerment*’, waar de betekenis te maken heeft met weerbaarheid, of een stem geven. Het zijn veelal woorden waarvan de betekenis voor de normale man moeilijk te definiëren valt, omdat het voortkomt uit technisch of wetenschappelijk vakgebied en het begrijpen ervan beperkt is tot degene die zich met het vakgebied bezighouden, de experts. Een voorbeeld hiervan is ‘*social capital*’, dat te maken heeft met het sociale kapitaal van mensen, hun kennis, kunde en onderlinge relaties (Cornwall 2007: 472).

Het gebruik van Buzzwords is erop gericht om onderwerpen uit het gevormde beleid te belichten, de discursieve raamwerken zijn belangrijk in het ontwikkelingsbeleid. De *buzzwords* hebben een achterliggende betekenis van bedoelingen en relaties tussen onderwerpen en geven de woorden de politieke en culturele waarden en opvattingen van de tijd mee. Een voorbeeld van een *buzzword* dat culturele waarden en opvattingen met zich meedraagt is het woord ‘gender’ of ‘emancipatie’.

Het gebruik van *Buzzwords* maakt het mogelijk voor donoren om hun doelstellingen te ‘ramen’. Ook is het voor grote institutionele spelers een manier om te laten zien dat ze samenwerken en om beleid bij groot publiek bekend te maken omdat de woorden die gebruikt worden op dat moment ook leven in de samenleving. Een voorbeeld hiervan is het woord ‘*poverty*’, dat armoede betekent. Armoedebestrijding is iets dat veel mensen willen en dat positieve aandacht krijgt. Niet alleen zorgen deze woorden voor goed te lezen beleid of een richting waarin beleid gemaakt wordt, ook de uitvoering en legitimiteit van de ontwikkelingsactoren wordt gewaarborgd (Cornwall en Brock 2005:1044,1055).

Tegelijkertijd worden er veel *buzzwords* gebruikt bij resultaatgericht management, waarbij het vooral gaat om de resultaten van projecten, die gemeten moeten worden. De woorden functioneren dan als indicatoren in plaats van als dilemma's of problemen. Het draait in de ontwikkelingswereld vaak om de kwantiteit en de meetbaarheid van projecten, waardoor er een homogenisering plaatsvindt van termen (Cornwal 2007:477).

1.3 Instrumentele manier en de kritische manier van kijken naar beleid

Een antropoloog die veel over beleid heeft geschreven, is David Mosse. Volgens Mosse zijn er in de antropologie van oudsher twee manieren om naar ontwikkelingsbeleid te kijken, namelijk de instrumentele en de kritische manier. De instrumentele manier ziet het opstellen van beleid als rationele oplossing voor problemen. Beleid laat zien hoe het probleem gedefinieerd is en hoe er praktisch een oplossing voor gezocht kan worden. Beleidsmakers en projectmanagers werken in harmonie en hebben een goede samenwerking met andere spelers in het ontwikkelingsveld. In de beginjaren lag de focus op gedetailleerde projectbeschrijvingen, maar er heeft een verschuiving plaats gevonden naar beleid waarin bredere doeleinden centraal staan. Dit betekent niet dat het veld van ontwikkeling toegankelijker geworden is. De ontwikkelingsproblemen zijn als maar complexer geworden en over de jaren heen zijn de relaties tussen de spelers in het ontwikkelingsveld meer onzeker en minder stabiel geworden. Redenen genoeg om ontwikkelingsbeleid simpel, duidelijk en gedetailleerd te houden, met duidelijke management procedures (Mosse 2005:3).

Sinds de jaren 1980 is 'new managerialism' een trend in ontwikkelingsbeleid. Er is sprake van een vernauwing en vermindering van de doelen die gesteld worden in ontwikkelingsbeleid; namelijk het terugdringen van armoede, ziekte en analfabetisme. Het verbeteren van het menselijk welzijn en het oplossen van armoede komt voorop te staan. Maar tegelijkertijd is er een verbreding van de inhoud van deze begrippen. Waar tot de jaren '80 van de vorige eeuw technische en economische ontwikkeling voorop stonden, valt dit tegenwoordig onder het verminderen van armoede. De reorganisatie van staat en samenleving is nodig om de enorme doelen die gesteld worden te behalen en armoede te verminderen (Mosse 2005:3). Donoren hebben een langdurig optimisme ten opzichte van de macht van beleid om problemen op te lossen. Vaak blijkt dat evaluaties 'selffulfilling prophecies' vervullen wat betreft de duurzaamheid van het project en de hernieuwde steun voor gefaalde projecten. Dit soort optimisme kan komen doordat de beleidscyclus ervoor zorgt dat planners en uitvoerders langs elkaar heen werken en dat het donorbeleid faalt en de autonomie onderschat, terwijl de uitspraken van donoren zeker belangrijk zijn (Mosse 2005:4).

De tweede mogelijkheid is om op een kritische manier naar beleid te kijken. Vanuit deze benadering worden de achterliggende gedachten en *discoursen* achter het beleid, de machtsverhoudingen en de dominante factoren in het beleid bestudeerd (Mosse 2005, Escobar 1992, Ferguson 2006). Deze manier van kijken is op vele punten tegenovergesteld aan de instrumentele manier. Waar men door middel van de instrumentele manier vooral kijkt naar hoe beleid tot stand komt en de instrumenten die daarbij betrokken zijn, heeft de kritische manier van kijken andere assumpties. Het falen van ontwikkelingshulp en interventies zijn vanzelfsprekend en logisch. De kritiek is dat managementmodellen, modellen die vooral kijken naar instituties en instrumenten, te geïsoleerd zijn van historische, sociale en politieke relaties en gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden. De modellen zijn te statisch en de kritiek is niet alleen gericht op het management en de beleidsmakers, maar ook op de gestelde doelen en de planning. De instituties worden op verschillende niveaus bekritiseerd om hun machtsblokken, maar eigenlijk vindt er depolitisering van macht plaats op deze niveaus, omdat beleid vaak gemaakt wordt door ministeries en niet door de instituties zelf en de internationale trends meer invloed hebben gekregen in de beleidswereld. (Mosse 2005:4).

1.4 Etnografische manier van kijken naar beleid

De twee benaderingen om naar ontwikkelingsbeleid te kijken, zijn volgens Mosse niet toereikend omdat ze enerzijds een te naïeve visie op ontwikkeling tonen en anderzijds te weinig inzicht geven in de etnografie van ontwikkeling (Mosse 2005:4). Daarom geeft hij in zijn boek *'Cultivating Development'* een derde benadering, namelijk een 'nieuwe etnografie van ontwikkeling' (Mosse 2005:6). Deze benadering staat kritisch tegenover dominantie, verzet en leidende relaties in het vormen van ontwikkelingsbeleid. Een ander punt is dat het concept 'governance', het samenwerken met zowel 'state' als 'non-state actors', niet kan worden waargemaakt omdat het goede samenwerking en compromis vereist. Reputatie en legitimiteit zijn zeldzame bronnen voor overheden, donoren en andere organisaties. In tegenstelling; compromis, onderhandeling, schikkingen en mislukkingen vormen de basis voor nieuw beleid. De grote hoeveelheid spelers die betrokken is bij het beleidsproces kan ten koste gaan van de stabiliteit en de coherentie van het ontwikkelingsbeleid. Tegelijkertijd moeten al deze spelers hun standpunten 'vertalen' naar uitvoerbare beleidspunten. De taak van de etnografische kijk op beleid en beleidvorming is volgens Mosse dan ook om in al de fragmentatie en meningsverschillen tussen de verschillende spelers orde te scheppen. De samenwerking tussen de spelers in het ontwikkelingsveld heeft cruciale gevolgen voor de slagingskansen van een project.

Een van de belangrijkste argumenten voor de etnografie van ontwikkeling is dat het niet alleen gaat om de verschillende spelers die meedoen in de vorming en uitvoering van beleid, maar ook over de verschillende plaatsen die daarmee gemoeid zijn. Antropologen staan erom bekend veldwerk te doen vanuit gemeenschappen, op lokaal niveau, maar ook door toe te kijken van buitenaf. Zo is het ook met beleid; antropologen kunnen deelnemen aan de vorming van beleid met de verschillende spelers, als wel kijken naar de uitvoering en naar de processen achter de vorming van beleid (Mosse 2005:9).

Hoofdstuk 2 - Bilaterale hulp

2.1 De start van het Nederlands ontwikkelingsbeleid

Het Nederlandse buitenlandse beleid is jaren bestempeld als ‘koopman’ en ‘dominee’. Hiermee wordt bedoeld dat Nederland er op gericht was goede handel te drijven (koopman) en de normen en waarden van het christelijk geloof over te brengen (dominee) (Smits 2002). Nederland was moralistisch en gericht op handel. Dit kwam tot uiting in de koloniën die Nederland vanaf de 17^e eeuw in bezit had. In deze koloniën waren de Nederlanders bezig met het ontwikkelen van landen in economisch opzicht door handel te drijven, maar ook op religieus gebied door scholing en kerkplanting of zending. Deze verhoudingen hadden veel macht en in zich, vanwege de overheersing van Nederland in die landen.

Na de Tweede Wereldoorlog, kenmerkend als keerpunt in de internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking, ging Nederland mee met de internationale instituties zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties in hun visie op hulp geven (van Beurden en Gewalt 2004:15). Zoals in de inleiding genoemd, ontstond er een *development discours*, ontwikkeling werd gezien als sociaal doel (Escobar 1995:5). Een periode van dekolonisatie brak aan, waarin de machtsverhoudingen veranderden. Toch bleef Nederland veel invloed houden op de voormalig koloniën.

In de jaren '50 was er de discussie of Nederland multilaterale hulp of bilaterale hulp moest geven aan de voormalig koloniën. Nederland bleef vooral multilaterale hulp geven, met name aan voormalig Nederlandse kolonies, via organisaties van de Verenigde Naties, de Wereldbank, en de OECD, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Hoebink 2002; Smits 2002). Dit viel te verklaren door het feit dat de Nederlandse overheid nog geen eigen afdeling of ministerie had voor ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking viel onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. De Nederlandse overheid was door deze situatie afhankelijk was van de internationale instituties voor het geven van hulp.

In 1963 werd bij de verkiezingen sterk gelobbyd voor een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Een minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd aangesteld in 1965 maar het budget van Ontwikkelingssamenwerking bleef onder het ministerie van Buitenlandse Zaken vallen, het werd een minister zonder departement. Bij Buitenlandse Zaken werd wel een Directoraat-generaal aangesteld voor Internationale Samenwerkingen, DGIS. Dit directoraat ging vanaf dat moment de hoofdrol spelen in het Nederlands ontwikkelingsbeleid.

Ook op internationaal gebied werd vooral multilaterale hulp gegeven, elf andere landen richtten ongeveer gelijktijdig met Nederland een ministerie of agentschap op om de hulpprogramma's te coördineren. Veel landen lieten in die tijd hun geldstroom via de Verenigde Naties of de Wereldbank lopen. De Wereldbank was vooral actief in het investeren in technische projecten, zoals infrastructuur, en economische investeringen. Door 'petrol dollars' was er een grote hoeveelheid geld beschikbaar en dat werd door de Wereldbank geïnvesteerd in ontwikkelingslanden. De vooronderstelling was dat ontwikkelingslanden een *take off* moesten doormaken aan de hand van investeringen. De landen zouden na deze take-off mee kunnen draaien in de wereldeconomie en zo verder ontwikkelen (IDA 2007). Kennis van volken en studies van ontwikkeling in beleid waren zeldzaam, omdat gedacht werd dat deze niet nodig waren voor de uitvoering van technische projecten. Vandaar dat de focus lag op macro-economische processen en grote investeringen. We kunnen ons afvragen of dit juist was. Zit ook niet aan ieder technisch project een sociale en culturele kant?

2.2 De opkomst van bilaterale hulp

Door het beleid dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voerde, verschoof de manier van ontwikkelingshulp geven van multilaterale hulp naar bilaterale hulp. Door het geven van bilaterale hulp ging de Nederlandse overheid, en vooral DGIS en het ministerie van Buitenlandse Zaken, goede banden aan met verschillende overheden waardoor makkelijk handelscontracten gesloten konden worden. Tegelijkertijd was bilaterale hulp politiek strategisch, omdat de contacten tussen overheden lopen en de Nederlandse overheid zo invloed kon uitoefenen in het hulpontvangende land. Omdat veel arme landen geen of weinig toegang tot de kapitaalmarkt hadden, was bilaterale hulp een mogelijkheid om ondersteuning te bieden (Tweede Kamer 1983:10). Enerzijds voelde de Nederlandse overheid zich moreel verplicht om hulp te geven, anderzijds waren de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven uit op voordelen vanuit deze contacten. Dit bleek uit de aandacht voor de relatie tussen handel en hulp. DGIS had weliswaar invloed in het bepalen waar het geld naar toe ging, maar liet geldstromen en de definitieve verdeling via de overheid van het hulpontvangende land lopen. Dit is een voorbeeld van het feit dat in veel contacten tussen landen of instituties diepere lagen liggen. Er werden met verschillende achterliggende doelen afspraken gemaakt. Machtsrelaties spelen een grote rol in de ontwikkelingswereld.

Vanuit de eurocentrische maakbaarheidsgedachte moesten alle landen op het niveau komen van de Westerse wereld. Deze gedachte maakte bijna ieder niet-Westers land tot

potentieel hulpontvangend land. Hierdoor gingen Westerse landen zich ook moreel verplicht voelen om hulp te geven.

Het budget van ontwikkelingssamenwerking in Nederland groeide van 200 miljoen gulden in 1965 tot 740 miljoen gulden in 1970. De Nederlandse overheid gaf hulp aan zogenoemde concentratielanden, die gekozen werden op drie criteria, vastgesteld in 1975. Deze criteria waren: de mate van armoede, gevoerd sociaaleconomisch beleid en de eerbiediging van de mensenrechten. Deze criteria leidden tot een grote heterogene groep landen die bilaterale hulp ontving van de Nederlandse overheid (MinBuZa 1984). De bilaterale hulp was vooral gericht op technische activiteiten zoals de bouw van een school, het aanleggen van infrastructuur of een waterproject. Uit evaluaties blijkt dat men zich er niet van bewust was dat ontwikkeling bij multisectoriële projecten gebaat is, dat er samengewerkt moest worden met meerdere sectoren om effectief beleid uit te voeren en mensen te helpen. Wanneer er een project was afgerond, werd er in een ander gebied een project gefinancierd, om zo de projecten eerlijk over de gebieden en landen te verdelen. Hierbij werd er niet gekeken naar de resultaten van projecten en naar lange termijndoelen, maar naar verdeling en eerlijkheid (idem.:25). Zo konden korte termijnprojecten op de lange termijn nadelig zijn omdat er geen terugkoppeling of evaluatie plaatsvond (Tweede Kamer 1983:12).

Bovenstaande zegt veel over de manier waarop er vanuit de Nederlandse overheid hulp gegeven werd. Men had veel aandacht voor de instituties en het ‘volgens het plan’ uitvoeren van beleid, terwijl niet gekeken werd naar de effecten van het beleid. Men keek niet of de mensen waarop het project gericht was er ook daadwerkelijk mee geholpen werden. Het ging meer om eerlijke verdeling en het goed uitgeven van het geld, dan om de effecten en de impact die de projecten hadden. In de evaluaties werd dan ook gekeken naar hoe het geld uitgegeven werd, in plaats van naar de effecten die het teweeg bracht. Ook had één bewindspersoon, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, veel invloed op het vast te stellen beleid. Hoewel in de jaren zestig en zeventig de term ‘armoede’ al op de agenda stond en veelvuldig werd gebruikt in de beleidsstukken, heerste er nog altijd de gedachte dat door middel van technische projecten en investeringen de landen vooruit zouden gaan.

In 1976 werd er in bij DGIS een evaluatiecommissie ingesteld die moest onderzoeken of de Nederlandse bilaterale hulp goed gegeven was. Evaluatiecommissie Ter Velde wist in een aantal jaar verschillende rapporten uit te brengen over het reilen en zeilen van de ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse overheid. Bij de manier waarop geëvalueerd werd speelde antropologie geen rol. Sociale wetenschap en kennis van volken en culturen was niet of nauwelijks aanwezig in het evalueren van de projecten. De evaluaties vonden vooral

plaats met medewerking van Nederlands personeel in Nederland of in het projectland. Het waren dus top-down-evaluaties, omdat er vooral gesproken werd met de projectmanagers en de projectmedewerkers. Hoewel uit de evaluatie rapporten bleek dat er wetenschappers meegeholpen hebben met het evalueren, is de manier van evalueren meer gericht op het kijken of de doelen gehaald zijn, dan kijken naar de effecten die het daadwerkelijk heeft teweeggebracht (IOB ter Velde 1993:3). Het sociale aspect van evalueren, de impact van de projecten ontbreekt.

In dezelfde tijd zetten tenminste zes donorlanden een dergelijke commissie op, evenals de Wereldbank. In de tijd die volgt werden er projecten in verschillende landen geëvalueerd. De Nederlandse overheid heeft altijd veel contact gehad met internationale instituties en organisaties en het DGIS verhoogde in die tijd de bijdrage aan de Verenigde Naties en probeerde de doelen van de Verenigde Naties in het beleid te betrekken (MinBuZa 1984:27).

Het is lastig om te weten te komen waarom er zo weinig aandacht was voor de impact die een project had. Een mogelijke verklaring is het feit dat lange termijnevaluaties en duurzaamheid van projecten nauwelijks een rol speelden in de evaluaties die gehouden werden. Men wilde alleen onderzoeken of een project goed was uitgevoerd, maar niet of er structurele verbeteringen waren opgetreden.

2.3 Spanningsvelden in bilateraal beleid en het gemis van antropologische kennis

Midden jaren '80 werd de discussie over bilaterale hulp levendig doordat de evaluatiecommissie zich realiseerde dat het onmogelijk was om alle uitgevoerde projecten gedegen te evalueren. (Minbuza 1984:6). In 1984 kwam er een belangrijk rapport uit dat de '*Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking*' heet. In het rapport stonden opvallende punten over het nut van de bilaterale hulp. Deze punten zullen hieronder geanalyseerd worden.

Besteding en samenwerking

Het eerste punt dat door de commissie geconstateerd werd, was dat de selectiecriteria voor hulp niet betrouwbaar zouden zijn, waardoor de selectie van landen niet goed verliep. De commissie constateerde dat er in veel gevallen een gat was tussen de doelen die gesteld waren in het beleid en de manier waarop het beleid werd uitgevoerd. Dit kwam onder andere door de rol die de Nederlandse overheid speelde in het maken van beleid, en tegelijkertijd de afwezigheid van de Nederlandse overheid in de uitvoering ervan. Zoals in het theoretisch kader genoemd, zijn goede beleidstheorieën nodig, omdat er veelal een gat is tussen beleid en

de uitvoering ervan (Mosse 2005:10). Hierbij bleef niet alleen de Nederlandse overheid en in het bijzonder DGIS, maar ook de ontvangende landen in gebreke bij het besteden van het geld (MinBuZa 1984:6). Hulpontvangende landen hadden teveel invloed in het vaststellen waarvoor het geld gebruikt zou worden. Zoals in het rapport stond: *‘de bilaterale samenwerking is een reactie geweest op de eisen die de hulpontvangers inbrachten. Eigen beleidseisen hebben een ondergeschikte functie vervuld’* (idem.:4). Veel problemen ontstonden als de relatie tussen Nederland als donorland en een hulpontvangend land stukliep, doordat de hulpontvanger niet aan de door Nederlandse beleidsmakers gestelde voorwaarden en afspraken voldeed. Dit resulteerde in een heel aantal projecten dat niet voltooid werd. (idem.: 5). Tegelijkertijd werd ook de aansturende rol van DGIS in de projecten bekritiseerd. In de relatie met de hulpontvangende landen was vaak alleen contact geweest met de overheid, die in veel gevallen niet stabiel en nauwelijks maatschappelijk betrokken was (Tweede Kamer 1984:16).

Het stuklopen van de relaties kon te maken hebben met de Westerse bril waardoor de Nederlandse overheid keek. Dat de overheden van de hulpontvangende landen vaak zwak en onstabiel waren, en de landen als dag en nacht verschilden van Nederland, werd te weinig beseft. Ook aan de verschillen in competentie tussen de twee overheden werd te weinig aandacht gegeven. Men ging er vanuit dat de samenwerking net zo goed zou verlopen als tussen twee Nederlandse ministeries, terwijl men de onderlinge machtsrelaties en ongelijkheden negeerde of niet besepte.

Zoals in het theoretisch kader genoemd, is de beleidswereld een veld waarin veel spelers actief zijn en er veel interpretaties zijn van het beleid. Tegelijkertijd is er ook aandacht voor effectief uitvoeren van beleid en goede managementmodellen. Uit de voorgenoemde evaluaties bleek dat in de achterliggende weinig rekening was gehouden met de verschillende spelers, hun achtergrond, werkwijze en hun doelen (Mosse 2005:10).

Stabiliteit en legitimiteit

De stabiliteit en legitimiteit van het Nederlandse bilaterale beleid bleek wisselvallig. De Nederlandse overheid ging mee met de internationale trends. Wanneer er in de internationale arena een nieuw onderwerp opkwam, werd dit toegepast in het Nederlands ontwikkelingsbeleid. Daarnaast wilden de beleidsmakers van DGIS ook eigen punten doorvoeren. Dit ging volgens het evaluatierapport ten koste van de kwaliteit en haalbaarheid van de projecten die uitgevoerd werden (idem.: 13).

De Nederlandse overheid liet zich meevoeren door de westerse sociaal-culturele waarden in plaats van te kijken naar de waarden van het hulpontvangende land (Tweede Kamer 1983:13). Dit is niet verwonderlijk gezien de manier waarop beleid gemaakt en uitgevoerd werd.

Een voorbeeld hiervan is de Women in Development (WID) beweging die op kwam in de jaren '70. Terwijl in de Westerse landen in die jaren de emancipatie in volle gang was, werd er opgemerkt dat in veel ontwikkelingslanden de rechten van man en vrouw niet gelijk waren. De beweging hield zich bezig met gender-problematiek. Dit leidde onder andere tot de Women in Development programma's die gericht waren op de weerbaarheid van vrouwen en meisjes, ontworpen door de Verenigde Naties. Er kwam aandacht voor sekseverhoudingen en masculiniteit en onderdrukking van vrouwen. Een voorbeeld waaruit blijkt dat Westerse problematiek in ontwikkelingslanden aandacht kreeg, terwijl daar andere culturele normen en waarden heersten. Hieruit bleek dat de studie naar de volken zelf, waarbij de antropoloog een rol kan spelen, nog niet aanwezig is (Escobar 1995:179).

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het rapport uit 1984 ging ook in op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bilaterale projecten. Door een onstabiel en wisselvallig beleid, is de kans groot dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van een project tegenvallen. Onder doelmatigheid werd de manier verstaan waarop het beleid was uitgevoerd, dus in hoeverre en op welke manier alle middelen werden aangewend. Hieruit bleek, zoals eerder genoemd, dat de samenwerking tussen de hulpgever en de hulpontvanger, en alle bedrijven en instanties die betrokken waren bij een project, in de meeste gevallen niet goed was verlopen. Met doeltreffendheid werd bedoeld of de gestelde doelen ook daadwerkelijk gehaald waren. De vragen die bij de doeltreffendheid van projecten naar boven kwamen, waren de vragen of hulp geholpen heeft, of de gerealiseerde projecten en activiteiten ook na de realisatie werden onderhouden en bleven bestaan en wat de effecten op de gemeenschap en samenleving zijn waarin het project was ontwikkeld (MinBuZa 1984:29-30). Het bleek dat veel projecten zowel op doelmatigheid als doeltreffendheid slecht scoorden (idem.:27). Terwijl er mijns inziens voor de antropologie in dit gedeelte een groot werkveld zou kunnen liggen. De doeltreffendheid van projecten en onderzoek naar de langetermijneffecten en impact van projecten zijn nodig om nieuw beleid te kunnen vormen. Hoewel er weinig antropologen actief waren in de beleids wereld, waren er wel antropologen die meewerkten aan de uitvoering van ontwikkelingsprojecten of de evaluatie ervan (Escobar 1991:161-162).

De conclusie van het rapport *'Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking'* was dat de beleidsmakers van DGIS met het bilaterale beleid teveel de focus had gelegd op economische ontwikkeling van landen in plaats van het verminderen van armoede van de bevolking van de hulpontvangende landen. De gedachte dat landen vanaf een gelijk punt van ontwikkeling zich stap voor stap moderniseerden, *take off*, bleek in de praktijk niet te kloppen. De aandacht voor armoede bleek meer en meer op te komen, omdat bleek dat projecten op macro-economische schaal en technische hulp niet het gewenste effect hadden. Deze omslag in deze manier van denken wordt verder uitgelegd in hoofdstuk drie, het hoofdstuk over multilateraal beleid.

2.4 Een verandering in denken over ontwikkelingshulp

Na het verschijnen van het kritische rapport over de doelmatigheid en doeltreffendheid van bilateraal beleid, verschenen er in hetzelfde jaar twee beleidsdocumenten waarin werd gepleit voor een herijking van het bilaterale beleid (Tweede Kamer 1984). Minister Schoo, destijds minister voor Ontwikkelingssamenwerking zette in evaluatierapporten en kritische nota's uiteen hoe ontwikkelingshulp effectiever zou kunnen worden. De ontwikkelingsprojecten moesten als doel hebben om armoede te verminderen en mensen de mogelijkheid geven om economisch onafhankelijk te worden. Uit deze nota's bleek dat er een groot optimisme heerste en men verder wilde gaan met hulp geven. Zoals eerder genoemd in het theoretisch kader heerst er in de beleidswereld een langdurig optimisme dat toekomstig beleid bestaande problemen zou kunnen oplossen (Mosse 2005:4).

Er werden een aantal grote veranderingen doorgevoerd. Zo werd de Nederlandse bijdrage aan de programma's van de Verenigde Naties door minister Schoo flink verhoogd (van Beurden en Gewald 2004:47). Het aantal landen dat bilaterale hulp ontving werd teruggedraaid van 110 naar 35 landen. De heterogene groep landen die eerst geselecteerd was, wekte verwarring op en dat belemmerde de uitvoering van het beleid. In deze 35 landen ging men zich richten op regio's, omdat de bedragen die een land vanuit Nederland ontving te klein waren om op het gehele land effect te hebben (MinBuZa 1984:6). Landen die gekozen werden, waren de armste landen en er werd ingezet op lange termijnhulp. Men wilde planmatig gaan werken met verschillende sectoren en op basis van meerjarenafspraken. De criteria om de landen te kiezen bleven gelijk, maar er zou meerdere keren per jaar worden geëvalueerd hoe de samenwerking tussen de landen verliep (Tweede Kamer 1984:37). Aan Hieraan is te zien dat persoonlijke voorkeuren van bewindspersonen en de grilligheid van de politiek een rol speelden in het maken van beleid naast de internationale trends en de druk van

de grote instituties zoals de Wereldbank. Immers, wanneer een politicus halverwege een jaar besloot dat de samenwerking niet voldoende was, kon de hulp gestopt worden.

Door middel van rurale ontwikkeling en industriële ontwikkeling moest de armoede verminderd worden en economische onafhankelijkheid bereikt (Tweede Kamer 1983:23). *Buzzwords* die hierbij genoemd werden waren ‘poverty’, ‘rural poor’ en ‘urban poor’. Deze woorden verschenen steeds meer in het ontwikkelingsbeleid. Op het gebied van ontwikkelingshulp moest samenwerking komen met verschillende bedrijven en investeerders en met meerdere partners in het geven van ontwikkelingshulp. De kennis en expertise van professionals moest vaker ingezet worden om projecten te verbeteren. Ook moest er meer ruimte komen voor de bijdrage aan de Nederlandse particuliere organisaties, oftewel de non-gouvernementele organisaties die zich bezig hielden met ontwikkelingshulp (idem.:25). De rol van de wetenschap en de kennis veranderde en kreeg meer en meer een plaats in het beleidsproces. Er werd meer kennis gevraagd over landbouwontwikkeling en over de volkeren. Steeds meer werd gerealiseerd dat beleid ‘grassroots’ moest ontstaan, vanuit het veld in plaats dat het gemaakt werd door beleidsmakers in het donorland. De studies naar gemeenschappen en volken gingen centraler staan in ontwikkelingsbeleid. Dit leidde tot een opleving van de antropologische kennis die gebruikt gaat worden in ontwikkelingsbeleid. In hoofdstuk vier zal hier verder op worden ingegaan (Li 2007:238).

Armoedevermindering en economische zelfstandigheid werden vanaf de jaren '80 twee hoofdstromen in het Nederlands ontwikkelingsbeleid (MinBuZa 1984:28). Nadat bleek dat economische ontwikkeling een land niet uit de armoede haalt, werd de focus gelegd op het verbeteren van de leefomgeving in de rurale gebieden. Hierbij kwamen de mensen in de ontwikkelingslanden in beeld en ging het om hun problemen en hun omgeving (Escobar 1991:663).

Tegelijkertijd werd besloten dat de regering zoveel mogelijk taken zou uitbesteden aan de particuliere sector. Dit zou moeten leiden tot meer verantwoordelijkheidsgevoel in de ontwikkelingslanden zelf en voor een betere uitvoering van beleid. De uitbesteding zou gaan naar nationale of internationale Ngo's, commerciële bedrijven tot grote internationale instituties zoals de VN en de Wereldbank (Tweede Kamer 1984:40). Hiermee leek er een einde te zijn gekomen aan de bilaterale hulp die de Nederlandse overheid via DGIS jarenlang gaf en een nieuwe start voor multilaterale hulp. Dit zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

2.5 Projectanalyse van een bilateraal gefinancierd project

Zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk zijn er verschillende rapporten verschenen waarin projecten geëvalueerd worden. Tegelijkertijd waren er ook antropologen die projecten onderzocht en geëvalueerd hebben. Een antropoloog die onderzoek heeft gedaan naar de confrontatie van lokale bevolking en donorstrategieën, in dit geval Nederlands beleid, was Sjoerd Zanen. Sjoerd Zanen vervulde zelf een sleutelfunctie in het project dat hij besprak, als onderzoeker en projectleider. Hij onderzocht in Burkina Faso een bilateraal gefinancierd project dat door en met behulp van de Nederlandse overheid bedacht en uitgevoerd was, de ‘Sahel regiobeidsplannen’, ofwel het PEDI-project, ‘Programmation et Exécution du Développement Intégré’. Het project was opgezet door het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en gedurende de uitvoer van het project in eigen beheer gebleven. Het project werd gecoördineerd door een werkgroep van de Nederlandse ambassade in Ouagadougou, Burkina Faso en werd deels uitgevoerd door geselecteerd veldpersoneel en lokale overheidsinstellingen (Zanen 1996:30,41). Het bilaterale project kan als overgang gezien worden tussen het afbouwen van bilaterale projecten naar de focus op multilaterale projecten. Dit was te merken aan de notie van cultuur en de aandacht voor culturele dimensies in het project.

Het project

Het PEDI-project had als hoofddoelen om landbouw, natuur en milieu te verbeteren en de voedselvoorziening van de mensen hiermee te vergroten, tegelijkertijd wilde het de bevolking sociaal maatschappelijk ontwikkelen door basisproblemen zoals drinkwater en gezondheid op te lossen. Dit werd gedaan door middel van trainingen van boeren, educatieve programma's en het leveren van materialen. Het gebied dat dit project bestrijkt, bleek het woongebied te zijn van twee stammen, de Mossi en de Peulh. Hoewel er over deze volken een groot aantal studies bestonden, waarin de politieke, economische en sociale factoren onderzocht waren, bleek dat er bij het opstellen van beleid te weinig met deze literatuur is gedaan. Het was en is van groot belang dat de donor meegaat en zich probeert in te leven in de gedachtegang van degene die hij wil ‘ontwikkelen’ en de eurocentrische visie opzij zet. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat het beleid aansluit op de veranderingen die de bevolking zelf wil en of deze niet in strijd zijn met tradities en gewoonten (Zanen 1996:44). Historische, cultureel-antropologische kennis is van groot belang bij het maken van ontwikkelingsbeleid om integraal beleid te vormen, wil men een participatief project uitvoeren.

Zanen beschreef dat er voor het opstellen van het beleid en het uitvoeren van het project weinig tot geen studie gedaan was naar hoe de politieke, economische en sociale verhoudingen in het gebied zelf lagen, maar dat vooral getoetst was aan eigen westerse normen en dat de eurocentrische opzet overheersend was (Zanen 1996: 33).

Wat mij als antropoloog opviel, was dat bovenstaande speerpunten goed bedoeld waren, maar dat als er weinig studie is gedaan naar de lokale bevolking het project al bij voorbaat minder slagingskansen heeft. Tegelijkertijd is het van belang om te weten wat voor betekenis er gegeven wordt aan begrippen zoals ‘cultuur’ of ‘ontwikkeling’ en ‘armoede’ door de lokale bevolking. Deze ‘cultureel bepaalde metaforen’, zoals Zanen ze noemt, bepalen grotendeels de inhoud en uitvoering van een project.

Ondanks de herhaaldelijke evaluaties van het project geeft Zanen aan in zijn boek dat zolang de bevolking in een project niet gehoord werd, er nooit goede armoedebestrijding had kunnen plaatsvinden. Een dergelijke manier van werken vereiste studie naar de bevolking en aandacht voor deze doelgroep in plaats van een focus op onderlinge relaties van overheden (Zanen 1996:35). De notie van armoede was er wel, maar er heerste vanuit de Nederlandse overheid teveel een ‘top down’ focus om door middel van een aantal projecten deze armoede op te lossen, in plaats van een studie naar wat de bevolking zelf wil en nodig heeft.

Het project en het Nederlands beleid

Dit project strookte met het ontwikkelingsbeleid dat de Nederlandse overheid op dat moment voerde, namelijk de gerichtheid op landbouwontwikkeling, zoals eerder besproken in dit hoofdstuk. In een evaluatie van het PEDI-project door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking ter Velde (1993) bleek dat door verschillende personeelsswisselingen op de ambassade of bij de lokale overheidsinstellingen ook het beleid veranderde, door nieuwe visies en ideeën. Het project was gericht op een ‘programma-ontwikkeling’-benadering, zodat de mogelijkheid bestond om tijdens het project aanpassingen te verrichten (IOB ter Velde 1993, Zanen 1996:90). De Sahel-regioplannen die het DGIS opgezet had zijn macro-economisch en eurocentrisch, door de grote veranderingen die men wil bewerkstelligen en de westerse visie van ontwikkeling en het weinige onderzoek dat gedaan is in de regio (Zanen 1996:35). Tegelijkertijd is het opvallend dat hij, als antropoloog dit boek heeft geschreven, maar zelf bij de uitvoering van het project betrokken was. Een teken dat er wel al gekeken werd naar de culturele dimensies van het project. Een ander punt uit het Nederlands beleid dat naar voren had moeten komen in dit project, was de inmenging

van de private sector. In het gebied waar het project uitgevoerd werd, was er te weinig private sector en onvoldoende afzetmarkt aanwezig om bij het project te betrekken.

Het project volgt de internationale trends

Naast de landbouwontwikkeling ging de Nederlandse overheid mee in internationale trend om de 'civil society' in de ontwikkelingslanden op te zetten of te verbeteren. Deze trend wilde men door het beleid in de SAHEL-regio ook toepassen door veel met lokale overheden samen te werken. De vraag is of plattelandsontwikkeling samengaat met het oprichten van een 'civil society', een vraag die in het boek van Zanen naar voren kwam en waarover hij zijn twijfels uitte, maar waarmee met dit project wel een sart gemaakt werd, door de aandacht voor de culturele dimensies binnen het project (Zanen 1996:31).

Punten voor een goede samenwerking

Zanen noemde vier punten om een goede en resultaatgerichte samenwerking aan te gaan. Sociaalhistorische factoren spelen een grote rol, hierbij kan gedacht worden aan sociale cohesie, harmonie met de omgeving en machtsfactoren. Als tweede zijn er de externe factoren, zoals ziekte, dood, droogte en andere factoren waarop men geen invloed heeft. Als derde de sociaaleconomische factoren, rijk of arm, bezit, hiërarchie en emancipatie. En als laatste spelen ook de organisatorische factoren een grote rol vooral op het gebied van verantwoordelijkheden, verplichtingen en duur van de activiteiten (Zanen 1996:185-186).

Zanen maakt duidelijk dat er veel 'top down', vanuit het management in de organisatie of overheid, bedacht en uitgevoerd wordt. Dit terwijl na grondige culturele studie er veel meer kennis aanwezig is over sociale, politieke en economische factoren om beter beleid te kunnen maken en uitvoeren. Voor succesvolle projecten is sociaal-culturele studie nodig om de gemeenschappen en sociale dynamiek te begrijpen, in tegenstelling tot de donorbureaucratie van wetten, regels en systemen en beleidstheorieën die veelal toegepast worden (Zanen 1996:212). Dit is een moment in het opstellen van beleid waar een antropoloog kan helpen door onderzoek te doen in het gebied waar het project uitgevoerd gaat worden. Bij dit bilaterale project werd uitgegaan van een Nederlands idee en een Nederlandse wens om dit gebied te emanciperen, een aanbeveling die Zanen in zijn conclusie doet is het geven van bilaterale hulp aan lokale overheden, zonder zelf de projecten uit te gaan voeren, maar de verantwoordelijkheid over te dragen aan de plaatselijke instituties. Hierachter ligt een veld aan discussie, maar dit laat ik achterwege in deze scriptie.

Het project volgens de benaderingen van Mosse

Als dit project bekeken wordt aan de hand van de instrumentele benadering van Mosse, dan komt de nadruk op instituties en de manier waarop deze werken naar voren. Bij het PEDI-project zie je een goede samenwerking tussen de verschillende lagen in het project, de beleidsmakers, de ambtenaren in Burkina Faso en het DGIS. Zoals Mosse aangeeft is een reorganisatie van staat en samenleving nodig om de projectdoelen te behalen, en in dit geval een levendige ‘civil society’ op te richten en de bevolking een stem geven. Uit dit project blijkt dat donoren positief en optimistisch zijn geweest over het project en dat de evaluaties niet altijd even serieus zijn genomen.

Vanuit de kritische benadering blijkt dat bij het PEDI-project de machtsverhoudingen vooral lagen bij de verschillende overheden en overheidsinstanties. De overheden hadden contact met elkaar en het project werd door overheidsmensen uitgevoerd in Burkina Faso. De Nederlandse overheid had de macht om bepaalde beleidspunten en thema’s in het project door te drukken, terwijl deze misschien niet relevant waren voor de lokale bevolking. Dit is een voorbeeld van het overbrengen van Westerse denkbeelden en eurocentrisch denken. Het deels falen van het PEDI-project wordt door de kritische manier verklaard door een te grote nadruk op modellen, instituties en instrumenten en te weinig nadruk op de historische, sociale en politieke situatie in Burkina Faso. Een goede antropologische studie naar de cultuur en gebruiken ontbreekt waardoor beleid faalt.

Vanuit de etnografische benadering, volgens Mosse de meest complete benadering, is het de taak om orde te scheppen in de wirwar van instituties, doelen, beleidspunten en meningen en deze te analyseren. Een goede samenwerking is wenselijk voor het vormen van goed beleid, omdat dat de basis kan vormen voor een succesvol project. Een onderdeel van deze benadering is dat niet alleen gekeken wordt naar de verschillende spelers, maar ook naar de plaatsen. Bij het PEDI-project gaat het om verschillende gemeenschappen in de Sahel regio van Burkina Faso. De taak van antropologen zou zijn om eerst goed onderzoek te doen in deze gemeenschappen, om kennis te nemen van de culturele en sociale gewoonten en gebruiken. Sjoerd Zanen heeft dat gedaan en toont ook in zijn boek aan dat het denksysteem van de Mossi heel anders is dan die van de donoren. Door een dergelijke antropologische studie kan de antropoloog een actieve rol innemen in het beleidsproces. Hoewel ik dit project niet bestempel als een mislukt project, vraag ik me af of het project een grotere slagingskans had gehad als er meer met de studies van de lokale bevolking was gedaan. Zoals eerder genoemd in de inleiding vraag ik me af of zaken als ‘het gat tussen het beleid en de uitvoering’

en 'de miscommunicatie en slechte samenwerking' voorkomen hadden kunnen worden als vanuit een ander, meer antropologisch perspectief naar het project gekeken was.

Hoofdstuk 3 - Multilateraal beleid

3.1 Multilaterale hulp

Nadat de Nederlandse overheid de bilaterale hulp als hoofdonderdeel ging loslaten, kwam er naast bilaterale hulp meer aandacht voor multilaterale hulp. In internationaal perspectief volgde Nederland hiermee de trends die gezet waren door de Wereldbank en het IMF. Deze instituties drukten een zware stempel op het beleid en veel geld stroomde via deze instituties (NCDO 2012).

Bij multilaterale hulp wordt het geld dat de overheid bestemd heeft voor ontwikkelingshulp uitgegeven via internationale of non-gouvernementele organisaties, wel of niet commercieel van aard (Tweede Kamer 1984, 18350:45). De organisatie heeft veelal de vrijheid om zelf te bepalen aan welk project het geld uitgegeven wordt, hoewel er soms vanuit de overheid wordt bepaald voor welk land of welke doelgroep het geld bestemd is (aidwatch.org.au 2010).

Er zijn verschillende redenen om hulp te geven via multilaterale kanalen. Vanuit Nederlands perspectief is het erg belangrijk om samen te werken met verschillende partners en instituties en door middel van internationale samenwerking kan er beter beleid gevormd en aangepast worden. Een effectiviteitoverweging is een verlichting van de werklust en een makkelijke coördinatie van middelen (Tweede Kamer, 1989). De manier is minder politiek getint en versterkt internationale samenwerking in plaats van strategisch hulp geven en vriendjespolitiek (Arens 2003:465). De ontwikkelingssector heeft met multilaterale hulp de mogelijkheid om eigen verantwoordelijkheid te nemen en duurzame projecten te starten (Tweede Kamer 1984, 18350:45). De mogelijkheid is open om lange termijnprojecten te starten die buiten de capaciteit van een individueel donorland vallen en organisaties kunnen op regionaal en globaal niveau samenwerken. Nadelen van multilaterale hulp is het onttrekken van verantwoordelijkheid van een overheid en de verminderde toerekeningsvatbaarheid als projecten falen. Er kan meer geld aan de 'strijkstok' blijven hangen omdat er meer betrokkenen zijn en verschillende lagen van besluitvorming (aidwatch.org.au 2010).

Het sociale veld van ontwikkelingshulp wordt een stuk groter en complexer bij het geven van multilaterale hulp. De staten zijn geen bepalende actoren meer, maar medespelers in een groot veld van verschillende organisaties en instituties. Er spelen verschillende soorten instituties mee dat zorgt voor verschillende hiërarchische verhoudingen tussen spelers, dat een

goede samenwerking kan verhinderen. De hoeveelheid Ngo's, ook in hulpontvangende landen, dragen bij aan de 'civil society', de samenleving die meewerkt.

3.2 Rol van de Nederlandse overheid in multilateraal beleid

De Nederlandse overheid besloot om actief te participeren in de samenwerking om invloed te blijven uitoefenen in de bestemming van het geld. Grote spelers op internationaal niveau, die ook het Nederlands beleid beïnvloeden zijn de Wereldbank en het IMF. Hun doelen en visies werden vaak omgezet in beleid dat een donorland. Toch is het van groot belang is dat bij multilateraal beleid een goede wisselwerking plaats zou moeten vinden tussen de verschillende instellingen en instituties. Een gedegen voorbereiding en adequate kennis zijn noodzakelijk in de beleidswereld (Tweede Kamer 1989). Op departementaal niveau was en is het van belang dat er voldoende aandacht blijft voor evaluatie, beoordeling en coördinatie van beleid (Tweede Kamer 1984:45). Het was en is voor een overheid lastig om de verantwoordelijkheid te nemen om te evalueren, omdat er vooral gekeken zal worden waar het geld aan uit gegeven is, maar niet of het goed terecht is gekomen en of de projecten ook daadwerkelijk impact en verandering teweeggebracht hebben. In de grote hoeveelheid organisaties, met eigen interpretaties van beleid en eigen doelstellingen, wordt de ontwikkelingswereld steeds complexer (Mosse 2005:46,185). Om dat te onderzoeken zal grondige veldstudie gedaan moeten worden in het betreffende gebied waar het project is uitgevoerd.

Tegelijkertijd nam DGIS meer en meer een rol aan als medefinancierder want mocht er na een evaluatie een negatieve uitkomst zijn, was het gemakkelijk om de financiering stop te zetten. In 1970 gaf de Nederlandse overheid meer dan 50 procent van het ontwikkelingsbudget uit via multilaterale hulp, ongeveer 42 miljoen gulden (Arens 2003:470).

In de jaren '80 werd de geldstroom verdeeld over de verschillende soorten hulp. Naast bilaterale en multilaterale hulp werd er ook meer en meer aan de particuliere sector, Ngo's en stichtingen gegeven. Omdat onder multilateraal niet alleen de grote instituties bedoeld worden, maar ook Ngo's uit eigen land, had de uitbreiding van de geldstroom naar multilaterale projecten gevolg voor het aantal en de grote van ontwikkelingsorganisaties. Er kwam meer ruimte voor deze organisaties om bij de overheid geld aan te vragen om eigen projecten te financieren. Door een projectplan in te leveren met daarop de doelen van het project, kon er vanuit de overheid geld uitgekeerd worden naar de organisatie. Zo hield de overheid in de gaten waar het geld heen ging en aan welk project het besteed werd, maar droegen ze niet de verantwoordelijkheid voor een goede besteding van het geld. Wel voerde de overheid

evaluaties uit van projecten en beleid. Mocht blijken dat organisaties het geld niet goed besteden of projecten niet aanslaan of mislukken, dan kon de overheid de geldstroom stopzetten. Deze evaluaties waren vooral statistisch van aard en er was veel aandacht voor de juiste uitvoering van het beleid, aan impactmeting werd bijna geen aandacht geschonken (job.nl 2013). Organisaties moesten meer en meer professioneel worden en goede resultaten afleveren, om subsidie en steun te krijgen van de overheid (Quarles van Ufford 1988:92-94).

3.3 De Structural Adjustment Programmes en de nieuwe rol voor Ngo's

Nog voor het verschijnen van het rapport 'Herijking Bilateraal beleid' in 1984 uitgebracht door DGIS, kwam internationaal in 1981 het 'Berg rapport' uit. Dit rapport werd uitgebracht door de Wereldbank onder de naam: *Accelerated Development in Sub-Sahara Africa* (Wereldbank 1981). Het was een rapport dat Afrikaanse leiders verantwoordelijk hield voor de crisis op het continent en beschuldigde hen van falend beleid, mismanagement en corruptie. De grote hoeveelheid 'petrol dollars' die verstrekt waren als leningen aan de landen, bleken geleid te hebben tot hoge schulden. Voor deze schuldenlanden kwamen de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds met een beleid dat marktgeoriënteerd was met macro-economische stabiliteit als uitgangspunt, ook wel bekend als Structural Adjustment Programmes (SAPs) (Worldbank 1981). Het was in lijn met het neoliberale gedachtegoed om de focus te leggen op de markt in plaats van op de overheid.

Omdat gebleken was dat er in veel landen nooit een *take off* zou plaatsvinden en er veel te veel geld was uitgegeven aan de overheden in die landen, werd besloten om de staat te negeren en op een andere manier hulp te gaan geven. De SAPs waren programma's die tot gevolg hadden dat de overheden in de Afrikaanse landen kleiner en efficiënter moesten worden (Ferguson 2006:11). Er moest gesneden worden in het budget van de schuldenlanden en op overheidspersoneel moest bezuinigd worden. Dit leidde tot grote aantallen ontslagen bij overheden in schuldenlanden.

Volgens het beleid van de Wereldbank en het IMF moest er een levendige 'civil society' ontstaan en de publieke sector moest worden terug gedrongen (idem.:38). Het terugdringen van publieke sector en het overnemen van diensten van de overheid door Ngo's leidde tot zogenoemde 'grassroots' implementatie. Tegelijkertijd zorgde het er ook voor dat het goed opgeleide overheidspersoneel, dat ontslagen was bij de Structural Adjustment Programmes, aan de slag ging bij de beter betalende Ngo's. Dit had een braindrain tot gevolg, van staat naar een schaduwstaat van Ngo's (Ferguson 2006:38). De SAPs brachten niet het gewenste resultaat en zorgden in veel gevallen dat landen nog slechter bestuurd werd, wat

voor veel landen resulteerde in een val in armoede. Deze internationale trends hebben veel impact gehad op het wereldwijde beleid dat vanaf dat moment gemaakt werd en ook de rol van de antropoloog veranderde sterk. Dit kwam onder andere omdat er meer aandacht kwam voor de studie naar gemeenschappen en sociaal wetenschappelijk onderzoek (Li 2007:238) In hoofdstuk 4 zal hier verder op ingegaan worden.

3.4 Analyse van een projectevaluatiemethode, uitgevoerd op multilateraal gefinancierde projecten.

Net als bij het hoofdstuk over bilaterale hulp zal in dit hoofdstuk een projectrapport behandeld worden. Er zal geen vergelijking worden gemaakt tussen de projecten, maar er worden wel verschillen zichtbaar, in hoeverre de overheid bij een project betrokken is en hoe er met de lokale bevolking omgegaan wordt. Dit project is meer ‘bottom-up’ en ‘grassroots’ dan het bilaterale project, behandeld in hoofdstuk 2.

Het project

Het project was een onderzoek voor een nieuwe methode om projecten te evalueren. De drie projecten die geëvalueerd werden in het projectrapport, zijn multilateraal gefinancierd, door drie Nederlandse NGOs. Deze drie NGOs krijgen geld vanuit de Nederlandse overheid en vanuit hun achterban, een deel van de Nederlandse bevolking. De projectevaluatie is gedaan door het Afrika Studie Centrum, (ASC) dat gevestigd is in Leiden, onder leiding van dhr. T. Dietz. Het rapport dat verschenen is heet ‘The PADev-story’ en evalueert verschillende projecten van 2007 tot 2013 (Dietz 2013).

Het PADev-team werd opgericht als onderzoeksteam om een alternatieve, nieuwe manier van evalueren te testen. Veel organisaties en overheden evalueerden en monitorde met cijfers en keken naar in- en uitgaande geldstromen, maar het PADev-team wilde kijken naar de impact van het project en lokale mensen een stem geven (Dietz 2013:4). Een ‘bottom-up’ manier, *grassroots*, van onderaf, om de mening en de ervaringen van de mensen die bij een project betrokken waren mee te nemen in de evaluatie van een project. In plaats van de evaluatiecommissies en consultants die aangesteld werden voor evaluatie was het de bedoeling dat de lokale bevolking zelf ging evalueren. Het was als het ware een ‘ethnographic turn’ in het evalueren, om meer en meer de lokale bevolking zelf laten evalueren. Samen met drie christelijke Nederlandse NGOs; ICCO, WoordenDaad en Prisma, evalueerde het ASC drie projecten, van elke organisatie één.

Het doel van het PADev project was om een methodologie te ontwikkelen die een participerende en holistische inslag heeft en niet alleen kijkt naar de impact van het project, maar ook naar de bredere, maatschappelijke veranderingen in de samenleving op lange termijn (Dietz 2013:4). Bij het project zijn verschillende antropologen betrokken, zowel vanuit de organisaties, het ASC, als vanuit de Vrije Universiteit in Amsterdam en past helemaal bij de manier waarop Mosse de etnografische manier van kijken naar beleid schetst (Mosse 2005:6-9).

Werkwijze

Allereerst was het van belang om informatie te verzamelen over de regio's waar de projecten plaatsvonden. Vooral de geschiedenis van de regio's was erg belangrijk, om trends en veranderingen te kunnen opmerken. Het was de bedoeling dat organisaties te weten kwamen wat hun impact in de regio was in tegenstelling tot andere organisaties of spelers en welke manier van ontwikkeling en welke projecten het beste werkten in die specifieke culturele en geografische setting (Dietz 2013:4). Niet alleen was dit een 'bottom up' methode die veel inzicht zou geven in de participatie van lokale bevolking, ook droeg het bij aan geschiedschrijving over het gebied en de tradities van het verhalen vertellen (Dietz 2013:4). In tegenstelling tot het PEDI-project was deze manier van evalueren gericht op wat de mensen in het project wilden en speelden historische, culturele en sociale kenmerken een grote rol. De bron waaruit het PADev-team de kennis over de projecten uit haalde, was ook anders dan bij het PEDI-project, namelijk de lokale bevolking in plaats van de medewerkers van het project. De lokale bevolking werd 'empowert' om actief deel te nemen aan de evaluatie. De deelnemers werden zelf gestimuleerd om reflectief en analytisch naar projecten te kijken. Naar mijn mening is dit een goede manier van evalueren. Door alleen personeel en medewerkers te raadplegen tijdens evaluatie kan een heel scheef beeld van de werkelijke impact van een project opleveren. Door goed de sociale, culturele en historische kenmerken te onderzoeken is er veel meer duidelijkheid over hoe een project uitgevoerd is. Het project was een voorbeeld van 'civil society', op lokaal niveau beleid maken, uitvoeren en evalueren. De lokale bevolking wordt bij dit project de evaluator.

Tijdens de projectevaluatie werd veldwerk gedaan door verschillende teams en met vier verschillende rondes in drie gebieden in Ghana en Burkina Faso, in 2008, 2009, 2010 en 2012. De eerste ronde van veldwerk startte in 2008 met een driedaagse workshop. Lokale projectmanagers moesten vijftig mensen uitkiezen die de gemeenschap representeerden. Dit leidde tot gevarieerde groepen, van landbouwers tot priesters en imams, van hoogopgeleide

mensen tot laagopgeleide mensen. Onder de geselecteerde groepen werden questionnaires gehouden en verschillende opgaven gedaan, waardoor er een duidelijk beeld geschetst werd over de achtergrond van deze deelnemers. Het *social capital* van de mensen werd getest. Deze manier van onderzoek doen werd overgenomen van de Wereldbank, die deze methode in 2000 had ontwikkeld om lokale percepties van armoede te vergelijken met de Westerse perceptie van armoede. De tweede workshopdag werd besteed aan alle ontwikkelingsprojecten die er de afgelopen dertig jaar hadden plaatsgevonden. Op de laatste workshopdag moesten de deelnemers de vijf beste en de vijf slechtste projecten rangschikken. Gedurende de dagen werden de bevindingen gerapporteerd, zowel de kwantitatieve als kwalitatieve gegevens en was er per gebied een verantwoordelijke die aan het eind van elke dag de gegevens verzamelde en een samenvatting maakte.

Begin 2009 werden er drie andere gebieden gekozen, waar de Nederlandse organisaties in het verleden actief geweest waren. Begin 2010 werden er weer drie andere gebieden gekozen, de zogenoemde ‘vergeten gebieden’ omdat ze zo geïsoleerd lagen (Dietz 2013:13). Na deze drie ronden hebben er in 2012 nog twee workshops plaatsgevonden, maar heeft men zich in dat jaar vooral gericht op de publicatie van verschillende stukken en het presenteren van deze onderzoeksmethode.

Evaluatie

De bevindingen van deze evaluatie geven een holistisch beeld van ontwikkeling in de gekozen gebieden en zouden geplaatst kunnen worden in een bredere context van veranderingen in een samenleving. De workshops resulteerden in een grote hoeveelheid ontwikkelingsinitiatieven uit verschillende groepen. Ook herinneren de mensen zich de veranderingen in natuurlijke omgeving, zoals landbouw of biodiversiteit. In tegenstelling tot de NGOs was de houding van de meeste mensen negatief ten opzichte van de overheidsinstanties in hun gebied, verwijtend dat ze inactief en afwezig waren. Dit zou gelinkt kunnen worden aan het eerder geschreven stuk over de verkleining van de overheid tijdens de Structural Adjustment Programmes en de aanwezigheid van de NGOs in veel landen. In hun eigen leefomgeving was er vooral veel veranderd op het gebied van infrastructuur, moderne gebouwen, watervoorzieningen, elektriciteit en betere gezondheidszorg, met steun van NGOs, deels door overheidsorganisaties. Zowel vanuit de overheid als vanuit NGOs is er meer aandacht gekomen voor onderwijs en de faciliteiten zijn verbeterd. Ook de private sector is verbeterd en er is meer mogelijkheid voor vrouwen om een

bedrijfje te beginnen, maar voor hoogopgeleiden jonge mensen is het moeilijk om aan een baan te komen.

Een opmerkelijk punt was dat de jongeren in tegenstelling tot de ouderen hogere verwachtingen hebben van ontwikkeling. Door hun bredere sociale netwerken zijn ze mobieler dan de vorige generatie en maken snelle culturele veranderingen mee op het gebied van taal, positie van de vrouw, relaties en eetgewoonten. In alle gebieden is de macht ongelijk verdeeld of is er een mix tussen traditioneel bestuur, de lokale ‘chiefs’ en de formele overheidsbeambten (Dietz 2013:17).

De drijfveren achter deze veranderingen of ontwikkelingen waren de NGOs en de overheidsinstanties van desbetreffende gebieden. Voor de meeste mensen was hulp een van de grootste oorzaken van de veranderingen. Projecten werden door de mensen niet alleen op de uitkomst beoordeeld, maar ook op het proces zelf, zoals respect, relaties, vertrouwen en afhankelijkheid (Dietz 2013:17). De organisaties die door de bevolking als ‘goed’ bestempeld waren eerlijk, open, flexibel en bereid conflicten op te lossen, te falen en te herstellen. ‘Slechte’ organisaties werden gezien als overheersend, zonder verantwoordelijkheidsgevoel en alleen gericht op snelle hulp. Vooral veel overheidsorganisaties werden bestempeld als ‘slecht’.

Het gebruik van deze PADev-methode kan effectief zijn om een overzicht te krijgen van het werk en de mogelijke samenwerking van verschillende organisaties in een gebied. Voordat er echte samenwerking en gemeenschappelijke planning tot stand komt zijn er meerdere onderzoeken nodig. Toch blijkt ook uit deze evaluatie dat ontwikkelingsprojecten vaak de mensen met middenklas inkomens bereiken en niet de allerarmsten. Dit is niet omdat ze uitgesloten worden door de organisaties, maar omdat ze deels zichzelf uitsluiten in een gemeenschap als er belangrijke beslissingen worden genomen. Tegelijkertijd is het makkelijker voor organisaties om de middeninkomens te helpen, omdat het falen van die hulp minder snel zal gebeuren dan wanneer de allerarmsten geholpen worden. Voor de antropoloog is het interessant en een uitdaging om deze groep mensen te bereiken en hun te betrekken bij de projecten.

In de private sector zijn telecombedrijven actief, en er is instroom van Aziatische mensen die bedrijven beginnen. Tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat de economische groei erg snel kan gaan, en dat zeker in een proces van urbanisatie, de economische sector snel kan groeien (Dietz 2013:18).

Benaderingen van Mosse

Als de benaderingen van Mosse (2005) naast deze evaluatiemethode gelegd worden, is het gelijk duidelijk dat de etnografische manier van benaderen gebruikt is. Door het PADev-team is erg goed gekeken naar welke spelers er in de afgelopen jaren in welke gebieden is gewerkt en wat de invloed is van deze spelers. De andere twee benaderingen van Mosse zijn niet bruikbaar, omdat dit project al een evaluatie is. Ik ben van mening dat het een zeer waardevol manier van evalueren is, die veel kan bijdragen aan de vorming van toekomstig ontwikkelingsbeleid. Ik hoop dan ook dat het PADev-team de evaluatiemethode verder gaat ontwikkelen zodat het ook bij andere projecten gebruikt kan worden.

Hoofdstuk 4 - De groeiende rol van de antropologie in ontwikkelingsbeleid

4.1 Internationale verschuiving van focus

Zoals aan bod gekomen is in hoofdstuk 3 hebben de Structural Adjustment Programmes gezorgd voor een schaduwstaat van NGOs en een slechter werkende overheid. Door de hoge schulden van ontwikkelingslanden werd er door middel van de Structural Adjustment Programmes geprobeerd om de schulden te verlagen door bezuinigingen en de overheid te verkleinen (Ferguson 2006:11,38). Dit zorgde in veel landen voor een val in armoede, waarbij de bevolking de dupe werd. In ontwikkelingsbeleid vanuit de Wereldbank ging het al vaker om menselijk welzijn, maar de val in armoede van veel landen zorgde voor een hernieuwde en uitgebreide aandacht voor armoedebestrijding. Eerst lag de nadruk vooral op ontwikkeling door economische en technische projecten, na de SAPs wilde men als het ware een vangnet vormen om de bevolking uit de getroffen landen uit de armoede te halen (Wereldbank 1989).

De Wereldbank, toen al een grote speler op het gebied van beleid en internationale trends, ging zich bezig houden met sociale ontwikkeling. Er werd door de Wereldbank een sociaalwetenschappelijk team opgericht dat zich bezig ging houden met de studie naar gemeenschappen om deze beter te begrijpen (Li 2007:238). Er kwam behoefte aan kennis over culturele en sociale normen en waarden van lokale bevolking die in het beleid verwerkt (Escobar 1991:659). De aandacht voor de gemeenschappen heeft niet alleen tot gevolg dat er kennis nodig is, maar ook dat de menselijke relaties en hun identiteiten in deze gemeenschappen onderzocht worden. Termen als 'social capital' en 'empowerment' waren veelgehoord. Een van de beleidspunten vanuit de Wereldbank was het ontstaan van 'civil societies' in ontwikkelingslanden en de Wereldbank hield zich bezig met onderzoek naar gemeenschappen. (Li 2007:231-232). Daarnaast kwam er veel aandacht voor de rurale armen, die 'empowerd' moesten worden wat een patroon van nieuwe sociale relaties tot gevolg had (Escobar 1991:664). De Wereldbank, die internationaal veel invloed heeft in het bepalen van ontwikkelingsbeleid, werd al snel gevolgd door andere instituties, overheden en organisaties. In plaats van de vele top-down projecten die uitgevoerd waren, kwamen er participatieve projecten met de lokale bevolking of 'de armen'.

Tot op de dag van vandaag zijn armoedebestrijding en het helpen van de allerarmsten veelgehoorde termen in ontwikkelingsbeleid, zowel van de Nederlandse overheid als van nongouvernementele organisaties.

4.2 Gevolgen voor de antropologie

Vanuit de antropologie kwam er in de jaren '80 meer en meer aandacht voor hoe het Westen de wereld vorm wil geven maar ook hoe de Derde Wereld daarin gerepresenteerd werd. Dit leidde tot een verandering in antropologisch schrijven over bevolking als object naar schrijven over mensen, rekening houdend met interactieve concepten als cultuur, historie en politiek (Escobar 1995:15). Er vond een 'ethnographic turn' plaats, er kwam aandacht voor de studie naar volken voor ontwikkelingsbeleid. Maar de verandering op internationaal niveau met meer aandacht voor armoedebestrijding en projecten die sociaal en cultureel aanvaardbaar moesten zijn zorgden voor nieuw veld voor de antropologie (Escobar 1991:663). De verandering op internationaal niveau was een manier om actiever bij de vorming van ontwikkelingsbeleid betrokken te raken, want er werd immers erkend dat sociaal-culturele studie naar volken en gemeenschappen relevant was voor het opstellen van beleid en het uitvoeren van projecten. Escobar verklaarde dat deze veranderingen op wereldtoneel zorgen voor een expansie van de ontwikkelingsantropologie en de antropologen die zich met ontwikkeling en beleid bezighouden, veel antropologen werkten als consultant of onderzoeker bij ontwikkelingsorganisaties, omdat er hernieuwde aandacht kwam voor sociale en culturele factoren in de ontwikkelingswereld (Escobar 1991:658-659, 667).

Conclusie

Als antwoord op de hoofdvraag kan gesteld worden dat de rol van antropologen in ontwikkelingsbeleid sterk is veranderd nadat er meer aandacht kwam voor armoedebestrijding en landbouwontwikkeling. Niet direct de aandacht voor deze twee thema's, maar de achterliggende sociale en culturele kennis, de kennis naar bevolkingsgroepen en gemeenschappen, die daarvoor nodig is was zorgde voor deze verandering. Er is niet direct een link tussen de verschuiving van bilaterale hulp en multilaterale hulp in het Nederlandse beleid en de opkomende positie van de antropoloog in de beleidswereld van ontwikkelingssamenwerking. Toch zijn het de internationale trends geweest die de verschuiving op Nederlands terrein mede hebben veroorzaakt, en dezelfde trends hebben ook gezorgd voor de veranderende positie van de antropoloog, hoewel dit qua tijdsfad niet gelijk op liep. Bij multilaterale hulp is er meer aandacht voor samenwerken op lokaal niveau, en dat is waar de antropoloog een grote rol in kan spelen.

In het theoretisch kader is geprobeerd een basis te leggen over hoe antropologie en beleid zich verhouden. Twee antropologen die veel over beleid geschreven hebben, zijn Escobar en Mosse. Escobar schrijft vooral over beleid en ontwikkeling, en hoe antropologen zich met het maken van beleid hebben bezig gehouden (Escobar 1991), terwijl Mosse kijkt naar de beleidswereld en benaderingen heeft opgesteld om vanuit de antropologie naar beleid te kijken en het te analyseren. Vooral de etnografische benadering is nieuw en kijkt niet alleen naar de rol van instituties en de machtsverhoudingen, maar ook naar de onderliggende aannames en ideeën van de verschillende spelers die bij het maken van beleid betrokken zijn. In de complexiteit van de beleidswereld is het nodig om met deze dingen rekening te houden, omdat er een grote hoeveelheid spelers betrokken zijn bij de beleidsvorming, uitvoering en evaluatie. Tegelijkertijd komen ook de *buzzwords* in het theoretisch kader aan bod. Deze woorden zijn van groot belang in ontwikkelingsbeleid, omdat ze veelal een veld van discussie achter zich hebben, maar ook als meetstandaarden worden gebruik voor het meten van goed beleid.

In de eerste hoofdstukken van deze scriptie werd er aandacht besteed aan het Nederlands ontwikkelingsbeleid, al dan niet met een uitstap naar de internationale trends. De Nederlandse overheid, die altijd erg gevoelig is geweest voor internationale trends, ging begin jaren '80 mee met de verschuiving van vooral bilaterale hulp naar multilaterale hulp. Waar uit diverse publicaties en evaluaties bleek dat de projecten gefinancierd met bilaterale hulp niet tot nauwelijks tot hun doel kwamen, besloot de Nederlandse overheid de focus te verleggen

van bilaterale hulp naar multilaterale hulp, met meer aandacht voor armoedebestrijding. Hoewel de evaluatiecommissie van DGIS actief was in het evalueren van projecten, is gebleken dat er vooral geëvalueerd werd naar de doelmatigheid van het project in plaats van de doeltreffendheid. Zo werd er vooral gekeken naar de uitvoering, maar werd de impact van een project op de lokale bevolking geheel of deels buiten beschouwing gelaten. Tegelijkertijd blijkt dat de verschillende ministers een geheel eigen inbreng, al dan niet de internationale trends volgend, hebben in het programma van de ontwikkelingssamenwerking. De interpretaties en doelen van de verschillende organisaties en het steeds complexer wordende werkveld hebben de werkzaamheden van de overheid niet vergemakkelijkt. Het gebruik van overheidspublicaties voor deze scriptie lieten de praktijk van wat de Nederlandse overheid deed en de manier waarop zij in het verleden geëvalueerd hebben dichterbij komen. Wel is er de kritische kanttekening dat deze documenten gepubliceerd zijn door onderzoekers en medewerkers van de overheid zelf en dus een bias kunnen bezitten, desalniettemin geven ze een goed beeld van wat er op dat moment speelde bij de overheid.

Aan de hand van twee casussen werd getoond dat antropologen meer actief kunnen zijn in ontwikkelingsbeleid en in de evaluatie van ontwikkelingsprojecten. Bij het bilaterale project was er vooral veel contact tussen de instituties en speelde de lokale bevolking een kleine rol in de besluitvorming. De nadruk lag op samenwerking tussen beide overheden en er was een westerse visie op hulp geven. Hoewel er antropologen aan het project meewerkten was er een onderschatting van de kennis van onderzoek en cultuurstudie. Gedurende het project zijn er wel dingen veranderd en heeft de lokale bevolking een grotere rol gekregen bij de uitvoering van het project. Bij het tweede project, het evaluatierapport van multilaterale ontwikkelingsprojecten blijkt dat de antropologie van grote waarde is voor het holistisch evalueren van ontwikkelingsprojecten. De historie en de omgeving waarin de projecten worden uitgevoerd, spelen een grote rol bij ontwikkelingshulp. Door projecten zo uitgebreid en met behulp van lokale bevolking te evalueren komt er een goed beeld van de impact van een project en kunnen eventuele moeilijkheden worden meegenomen in de vorming van nieuw beleid.

In het laatste hoofdstuk kwam de veranderde rol van de antropologie naar voren. Er ontstond ruimte voor antropologen om mee te denken met nieuw beleid en om kennis en expertise over gemeenschappen en volken in te brengen. Dit kwam doordat de grote instituties zoals de Wereldbank economische ontwikkeling en technische hulp achter zich liet en zich meer en meer, samen met andere NGOs ging focussen op armoedebestrijding en rurale ontwikkeling. Na het mislukken van de Structural Adjustment Programma's, dat zorgde voor

een grote val in armoede van veel landen, kwam er aandacht voor armoedebestrijding. Er kwam vraag naar kennis over volken, kennis over gemeenschappen, leefwijzen en gewoonten. Voor de antropologie een mogelijkheid om met kennis en onderzoek naar volken betrokken te raken bij beleidsvorming en evaluatie. De rol van de antropologie in de beleidswereld is nog klein, en de beleidswereld is nog sterk gebureaucratiseerd. Dit is volgens Escobar, besproken in het theoretisch kader, dan ook een uitdaging voor antropologen om niet in de bureaucratische wereld verzeild te raken.

Ik hoop dat er in de toekomst een nauwere samenwerking zal komen tussen overheden, antropologen en organisaties. Een goede samenwerking kan veel opleveren. De kennis en methodiek van de antropologen en de middelen en uitvoerbaarheid van de overheid en de organisaties kunnen veel bijdragen aan goede ontwikkelingsprojecten en de evaluatie van deze projecten, zoals bij het PADev project, besproken in deze scriptie.

Hoewel het twee verschillende werelden zijn, is het een uitdaging om als antropoloog in de beleidswereld mee te praten over percepties en aannames die gedaan worden door de grote instituties. De genoemde bezwaren en moeilijkheden door Escobar, besproken in het theoretisch kader zijn relevant om in ogenschouw te nemen maar mogen niet weerhouden van participatie in de ontwikkelingsbeleidwereld. Dit is niet de enige uitdaging, want naast een beleidsrol projectevaluatie kunnen antropologen ook een grote evaluerende rol spelen, door te onderzoeken wat de impact van een project is geweest op de lokale bevolking. Veel projecten worden niet of nauwelijks geëvalueerd, terwijl juist een evaluatie veel kan bijdragen aan nieuw beleid. De antropologische manier van onderzoek doen, het veldwerk en de aandacht voor de relaties tussen de verschillende factoren die er in het veld aanwezig zijn, kunnen zorgen voor een goede evaluatie over de impact van een ontwikkelingsproject.

Zoals in deze scriptie naar voren is gekomen, heeft het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, in navolging van de internationale trends, een verschuiving meegemaakt van multilateraal naar bilateraal naar multilateraal beleid als hoofdstroom. Gezien de huidige ontwikkelingswereld waarin steeds meer wordt samengewerkt met de private sector, is niet te verwachten dat er weer een verschuiving terug zal plaatsvinden.

Bibliografie

- Aidwatch (2010) *Where is your aid money going* <<http://aidwatch.org.au/where-is-your-aid-money-going/multilateral-aid/what-is-multilateral-aid>>, bezocht op 10-07-2013.
- Apthorpe, R. (1985) 'Pleading and Reading Agricultural Development Policy: small farm, big state, and the 'case of Taiwan'' in: Grillo, R. en A. Rew (red.) (1985) *Social Anthropology and Development Policy* Londen, Tavistock Publications:88-101.
- Arens, H.A. (2003) 'Multilateral Institution-Building and National Interest: Dutch Development Policy in the 1960s' in: *Contemporary European History* 12-4:457-472.
- Barnard, A. en J. Spencer (red.) (2002) *Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology* London, Routledge.
- Beurden, van J. en J.-B. Gewald (2004) *From Output to Outcome? 25 years of IOB evaluations* Amsterdam, Aksant Publishers.
- Cornwall, A. (2007) 'Buzzwords and Fuzzwords: deconstructing development discourse' *Development in Practice* 4/5-17: 471-484.
- Cornwall, A. en K. Brock (2005) 'What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'' *Third World Quarterly* 26-7:2043-1060.
- Dietz, T. (red.) (2013) *The PADev-Story, PADev 2007-2013 End-of-Project Report* Leiden, Africa Study Centre.
- Edwards, M. (1999) *Future positive: international co-operation in the 21st century* London, Earthscan Publications.
- Escobar, A. (1995) *Encountering Development, the Making and Unmaking of the Third World* Princeton, Princeton University Press.
- Escobar, A. (1991) 'Anthropology and the Development Encounter: the making and marketing of development anthropology', in: *American Ethnologist*, 18-4:658-682.
- Ferguson, J. (2006) *Global Shadows, Africa in the Neoliberal World Order* Durham, Duke University Press.
- Grillo, R. (1985) 'Applied Anthropology in the 1980s: retrospect and prospect' in: Grillo, R. en A. Rew (red.) (1985) *Social Anthropology and Development Policy* Londen, Tavistock Publications: 1-36.
- Hoebink, P. (2002) *Poverty Reduction in the Development Cooperation Policy of the Netherlands*, French Ministry of Foreign Affairs.

- International Development Association (IDA) (2007) *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows* Worldbank.
- IOB ter Velde (1993) *Evaluatie en Monitoring: de rol van projectevaluaties en monitoring in de bilaterale hulp* <<http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/EVALUATIE%20EN%20MONITORING%20evaluatie%20rapport%201993..pdf>>, bezocht op 20-08-2013
- IOB.nl (2013) ‘Over IOB, Historie’ <<http://www.iob-evaluatie.nl/historie>>, bezocht op 20-08-2013.
- Li, T. (2007) *The Will to Improve, Governmentality Development and the Practices of Policy* Durham, Duke University Press.
- Mosse, D. (2005) *Cultivating Development, an Ethnography of Aid Policy and Practice* London, Pluto Press.
- MinBuZa (1984) ‘Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking’ *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking ter Velde* nr. 168.
- NCDO (2012) *De Feiten op een Rij, Ontwikkelingssamenwerking in Vogelvlucht* <<http://www.ncdo.nl/artikel/geschiedenis-van-ontwikkelingssamenwerking>>, bezocht op 20-08-2013.
- Tweede Kamer (1984) *Herijking Bilateraal Beleid* <<http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/Ontwikkelingssamenwerking1949-1980/nota1983>>, bezocht op 21-07-2013.
- Tweede Kamer (1989) *Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, 21 juli 1989, kamerstuk 20800.
- Quarles van Ufford, P. (1988) ‘The Myth of Rational Development Policy: Evaluation versus Policy-Making in Dutch Private Donor Agencies’, in: Downing, T., D. Kruijt, P. Quarles van Ufford (red.) *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies*, Amsterdam, Free University Press: 75-98.
- Sachs, W. (1992) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* Londen, Zed books.
- Smits, M. (2002) ‘Main Topics of Dutch Development Policy 1949-1968’, in: M. Dierikx (red.) (2009) *Diplomacy and Development Proceedings of the 10th International Conference of Editors of Diplomatic Documents* Den Haag, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis: 49-56.
- Zanen, S. (1996) *Ontwikkeling: idee en handeling: de confrontatie van boeren- en donor-strategieën in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking (Nederland-Burkina Faso)* Leiden, Research School CNWS.

Wereldbank (1989) *Financial Systems and Development* Oxford, Oxford University Press.