

Duurzame-ontwikkelingsverdragen Het verhaal van een succesvolle mislukking

Duurzame- ontwikkelingsverdragen

Het verhaal van een
succesvolle mislukking

Herman Verhagen

Een mug en een olifant leren meer van elkaar dan twee olifanten

14 december 2005

Colofon

Royal Tropical Institute (KIT)

KIT Publishers

Postbus 95001

1090 HA Amsterdam

The Netherlands

E-mail

publishers@kit.nl

Website

www.kit.nl/publishers

Contactadres voor reacties

herman.verhagen@planet.nl

Vormgeving

Ronald Boiten & Irene Mesu, Amersfoort, The Netherlands

Druk

Meester & De Jonge, Lochem, The Netherlands

ISBN 90 6832 733 x

2005 KIT Publishers, Amsterdam, The Netherlands

Voorwoord/Herman Verhagen

Op 31 december 2005 komt een einde aan de activiteiten van het Nederlands Nationaal Mechanisme in het kader van de duurzame-ontwikkelingsverdragen tussen Nederland en Costa Rica, Bhutan en Benin. Deze activiteiten werden aanvankelijk uitgevoerd door de *stichting Ecooperation* en de laatste jaren door het *Netherlands International Partnership for Sustainability* (NIPS) van het *Koninklijk Instituut voor de Tropen* (KIT). Dit boekje is geschreven ter gelegenheid van de afsluiting van deze episode. De tekst verwoordt de persoonlijke visie van de auteur. Hierbij past een woord van dank aan collega's die commentaar hebben geleverd op de concepttekst.

reacties: herman.verhagen@planet.nl

Inleiding/Duurzame-ontwikkelingsverdragen, het verhaal van een succesvolle mislukking

In 1994 ondertekende de Nederlandse regering bilaterale duurzame-ontwikkelingsverdragen (DOVs) met de regeringen van Bhutan, Benin en Costa Rica. Doel was het opbouwen van een nieuw relatiepatroon tussen rijke en arme landen, met mondiale duurzame ontwikkeling als drijfveer. Deze nieuwe samenwerking zou wederkerig, gelijkwaardig en participatief zijn. De vier regeringen verdienen *credits* voor de moed om dit experiment in beleidsinnovatie te starten.

De DOV ervaring is verschillend in elk van de vier deelnemende landen. De *case* Nederland is speciaal, omdat de Nederlandse regering de verdragen initieerde, financierde, domineerde en uiteindelijk ook – eenzijdig – over hun lot besliste. Eind 2005 stierf het DOV experiment een zachte dood. De rek was er al enkele jaren uit en veel organisaties in Nederland hadden de netwerken rond de DOVs reeds verlaten. Dat de verdragen nog enige tijd in leven werden gehouden, had vooral een diplomatieke reden. Het Nederlandse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking moest een *exit*strategie bedenken die voor de verdragspartners Costa Rica, Bhutan en Benin acceptabel was. De constructie die daar nu uit voortvloeit: drie landen die ieder afzonderlijk een bilateraal verdrag met Nederland hadden, gaan – zonder Nederland maar met elkaar – verder in een Zuid-Zuidsamewerkingsverband, dat tot en met 2008 door de Nederlandse regering wordt gefinancierd.

Is het DOV experiment nu mislukt? Kwam het te vroeg? Paste het niet (of niet meer) in de tijdgeest? Had het te veel last van de cycli van het politieke proces, van ministers die kwamen en gingen, elk met eigen opvattingen over de DOVs? Of lag het aan het Nationaal Mechanisme?¹ Daarover wordt verschillend gedacht. De DOVs hebben nu eenmaal altijd gemengde en tegenstrijdige gevoelens opgeroepen. Toch is een positief slotakkoord mogelijk. Het erfgoed van de DOVs is op verschillende plaatsen in de Nederlandse samenleving terug te vinden. Er zijn veel lessen geleerd. Wie de DOVs desondanks als mislukking beschouwt, kan zich altijd nog troosten met de gedachte dat een mislukking een succesvol experiment is, dat heeft geholpen om er achter te komen hoe het niet werkt. Daar kunnen volgende inspanningen om tot beleidsvernieuwing te komen, hun voordeel mee doen.

Ontstaan van de DOVs/

In 1992 vond in Rio de Janeiro de *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) plaats. De slotverklaring van UNCED riep op tot “een nieuw en rechtvaardig mondiaal partnerschap (...) door het scheppen van nieuwe vormen van samenwerking tussen staten, belangrijke maatschappelijke organisaties en mensen.”² De DOVs gaven een bilaterale vertaling aan deze multilaterale afspraak.

De DOVs zijn ontstaan in de context van UNCED. Hun ambitie was om een bewegingsvorm te vinden voor een dilemma dat voorafgaand aan en tijdens UNCED steeds ‘in de weg zat’. Dit dilemma was: het Noorden eiste dat het

Zuiden zich op duurzame wijze zou ontwikkelen; het Zuiden eiste dat het rijke Noorden haar bijdrage aan het gebruik van de mondiale milieugebruiksruimte drastisch zou beperken. Deze botsing werd niet steeds openlijk uitgespeeld, maar was wel voortdurend op de achtergrond aanwezig. Zo zei president Bush sr. tijdens UNCED: “over onze leefstijl wordt niet onderhandeld.”

In Nederlandse beleids-, NGO- en wetenschappelijke kringen zocht men begin jaren negentig naar manieren om dit dilemma te doorbreken. De hefboom werd gevonden in het concept van herverdeling van milieugebruiksruimte. Dit concept was onder andere geland in de beleidsnota *Een Wereld van Verschil* die in 1991 door de minister van Ontwikkelingssamenwerking werd gepubliceerd en later in de nota *Een Wereld in Geschil* en in het *Nationaal Milieubeleid Plan 2* van het ministerie van VROM. Het is moeilijk om geen relatie te zien tussen deze nota's en de geboorte van de DOVs, die bedoeld waren om het concept verder te verkennen en operationaliseren.³

Herverdeling van milieugebruiksruimte

Zolang er sprake was van groei zonder grenzen, was alleen *the sky the limit*. Nu dat – zoals tijdens UNCED vastgesteld – niet langer het geval was en ecologische grenzen nadrukkelijk de aandacht opeisten, traden ook verdelingsvraagstukken meer op de voorgrond. Immers, omdat de ecologische koek niet oneindig groot is en zelfs kleiner moet worden, zal er gevochten worden om alle kruimels van de koek. Zo raakt de vraag hoeveel milieu-

gebruiksruimte er is – moeilijk precies te berekenen; desondanks reëel –, al snel vermengd met de vraag wie welk deel krijgt.

In die situatie krijgt het begrip rechtvaardigheid een nieuwe betekenis. “Justice will be more about changing the lifestyles of the rich than about changing those of the poor,”⁴ aldus Wolfgang Sachs. “Rough calculations suggest that in order to accomodate the twin imperatives of environmental protection and social equity”, aldus het Worldwatch Institute, “the rich nations may need to cut their use of materials by as much as 90% over the next few decades.”⁵ Het volstaat dan niet langer om via ontwikkelingshulp armoede te bestrijden (‘lifting the bottom’), als er geen flankerend beleid is dat het beslag van rijke landen op de mondiale milieugebruiksruimte terugdringt (‘lowering the top’). In feite was – en is – de implicatie van het concept herverdeling milieugebruiksruimte, dat de **vrijheid** om ontwikkelingshulp te geven en te bepalen wie, onder welke voorwaarden, hoeveel geld krijgt, moe(s)t worden ingeruild voor de **plicht** van rijke landen om te betalen voor onevenredig grote milieucclaims.

Milieu-econoom Verbruggen bepleit in zijn inaugurale rede in 1995 om “daadwerkelijk over te gaan tot een verdeling van de eigendoms- en gebruiksrechten voor de bestanddelen van de mondiale milieugebruiksruimte”, ook al realiseert hij zich “zowel de politieke weerstanden in het Noorden, als de praktische bezwaren en

uitvoeringsproblemen.” Omdat, aldus Verbruggen, “er geen andere weg is, zeker niet op wat langere termijn” stelt hij voor om “internationale milieu-overeenkomsten met een zakelijk karakter” af te sluiten, waarbij “internationale verdeling niet plaatsvindt op basis van hulp, maar door middel van onderling overeengekomen zakelijke rechten. De relaties zijn gelijkwaardiger en de landen hebben een eigen verantwoordelijkheid.”⁶ Terhal signaleert in het verlengde daarvan de noodzaak van “een aanpassing van het Noorden aan de ontwikkelingsbehoeften van het Zuiden”.⁷ Vrij vertaald is dit een pleidooi voor structurele aanpassingsprogramma’s en *wealth reduction strategies* voor rijke landen, als contrapunt van de *poverty reduction strategies* in arme landen.

DOVs als paradigmaverandering/

Toen de DOVs in 1994 van start gingen, waren ze (zodoende) een afwijking van de bestaande regels (van ontwikkelingssamenwerking), met de ambitie om een nieuwe standaard te ontwikkelen:

De DOVs pasten niet in de traditie van ontwikkelings-samenwerking. Deze traditie is vergelijkbaar met een eenrichtingsweg van donor naar ontvanger, waarbij kwaliteitsverbetering van de hulp een dominant thema was en nog steeds is. Om de afwijking van het verkeer te verbeteren, worden regelmatig bochten

weggesneden, nieuwe stoplichten geplaatst of – meestal bij het aantreden van een nieuwe minister – nieuwe asfaltlagen aangebracht.

De DOVs hadden ten doel om – in plaats van de bestaande eenrichtingsweg te verbeteren –, een nieuwe weg te bouwen. Een weg voor tweerichtingsverkeer. Het betekende onder andere dat delegaties uit Costa Rica, Bhutan en Benin ook regelmatig Nederland bezochten. Sommigen zagen hen als spookrijders op de traditionele eenrichtingsweg; anderen als verkenners en wegbereiders van een nieuwe tijd... Op deze tweerichtingsweg zouden de (beleids)terreinen van armoedebestrijding en milieu in elkaar worden geschoven en communicerende vaten worden in plaats van gescheiden circuits te blijven, zoals ook het schot tussen binnen – en buitenlandse beleidsinspanningen geleidelijk zou verdwijnen.

De argumentatie voor zo’n tweerichtingsweg kende zowel een ‘zachte’ als een ‘harde’ component. In het eerste geval werd vastgesteld dat ontwikkelingslanden in bepaalde opzichten iets te leren hebben aan rijke ontwikkelde landen en hen een spiegel kunnen voorhouden. Het ‘harde’ argument voor een tweerichtingsweg lag besloten in de noodzaak om de mondiale milieugebruiksruimte te herverdelen en financiële compensatie te bieden voor ongelijke verdeling.

Bhutan en de ‘zachte’ vorm van wederkerigheid

“Bruto Nationaal Geluk is belangrijker dan Bruto Nationaal Product”. Die spreuk vormt sinds 1974

“Although the idea was developed within development cooperation, its purpose was not intended as an alternative form of development cooperation, rather it was to forge a new relationship between nations. The experiment was not about making development cooperation more effective, but about finding a new way of countries tackling their common problems of unsustainable development” — schrijft de ITAD-evaluatie.⁸

de leidraad in de nationale ontwikkelingsstrategie van Bhutan. Het neemt afstand van economische ontwikkeling als een allesoverheersend belang. De Bhutanen zijn de Galliërs van de 21ste eeuw in een mondiale economie vol Romeinen. Voor hen was duurzame ontwikkeling al een levenswijze voordat het woord was uitgevonden. Het zit in het hart van hun boeddhistisch waardensysteem: “wij zijn niet meer dan een vogel op de tong van de krokodil.”

Bhutan staat 131 plaatsen lager op de Human Development Index dan Nederland. Beide landen kennen zowel overvloed als schaarste, maar vormen daarbij elkaars spiegelbeeld. Nederland is arm aan natuur, maar financieel rijk. Bhutan is

arm in financiële termen, maar rijk aan biodiversiteit, schone lucht en water, bossen en niet-materiële waarden. In Nederland is alles van waarde weerloos geworden; in Bhutan is alles van waarde nog weerbaar. Waar de meeste Nederlanders waarschijnlijk niet met Bhutan willen ruilen, zijn Bhutanen eerder bezorgd over dan jaloers op ons land. Ze zien de keerzijde van ons technisch kunnen. De Bhutaanse minister van Planning raakt tijdens een bezoek aan een moderne intensieve veehouderij in ons land, onder de indruk van dat technisch kunnen, maar kijkt er tegelijkertijd dwars doorheen: “very sophisticated, maar als ik die varkens in de ogen kijk, zie ik dat ze niet gelukkig zijn.”

Kan Bhutan iets van Nederland leren? Daarop bestaat een oud antwoord, want ontwikkelings-samenwerking is gestoeld op dat idee. Kan Nederland iets van Bhutan leren? Dat is een nieuwe vraag. Het antwoord is er niet, maar moet geleidelijk ontdekt worden. Hoewel er geen reden is om 'het land van de donderende draak' te romantiseren, heeft het ons iets te bieden dat is verbonden met het voordeel van afstand. Zowel geografisch als mentaal is Bhutan ver verwijderd van Wall Street en AEX. Het is minder 'besmet' door de kernwaarden van neoliberale globalisering. Niet-materiële waarden tellen nog in Bhutan. Dit leidt tot een andere manier van kijken, andere benaderingswijzen die ons een spiegel kunnen voorhouden en waar wij ons voordeel mee kunnen doen.

De DOVs zijn zo beschouwd eerst en vooral een paradigmaverandering. Een paradigma is een verzameling regels en procedures die enerzijds grenzen vastlegt en anderzijds voorschrijft hoe er binnen die grenzen gehandeld moet worden. Paradigma's fungeren als filters. Gegevens uit de werkelijkheid die niet binnen een paradigma passen, komen moeilijk door de filters heen. Wat we waarnemen, wordt dus beïnvloed door onze paradigma's; wat we zien, door hoe we kijken, zoals de aarde plat was... totdat' ie rond bleek.

Door de DOVs als een paradigmaverandering te zien, vallen dingen op hun plek. Het plaatst verwijten over, tegen en in verband met de DOV-uitvoering in een

context. Het maakt weerstanden begrijpelijker en acceptabeler. Het is in zekere zin geruststellend om te beseffen dat achter de vele hoekse en kabeljauwse twisten rond de DOVs in feite een botsing schuilgaat van paradigma's, een verschillende manier van kijken naar de werkelijkheid, waardoor men elkaar niet goed verstaat. Als paradigma's veranderen, is er altijd weerstand en strijden de zuigkracht van 'het oude' en de aantrekkingskracht van 'het nieuwe' om voorrang.

Stephen Covey, sociaal filosoof en jarenlang werkzaam bij Shell, vergelijkt een paradigma met een (land)kaart. "We all know that 'the map is not the territory'. A map is simply an explanation of certain aspects of the territory. That's exactly what a paradigm is. It's a theory, an explanation, or model of something else." Stel, zegt Covey, je moet ergens in Amsterdam zijn en om de bestemming te bereiken, schaf je een stadsplattegrond aan. Door een drukfout hebben ze je echter de verkeerde plattegrond gegeven. Er staat Amsterdam op, terwijl het in werkelijkheid de kaart van Rotterdam is. "Can you imagine the frustration, the ineffectiveness of reaching your destination?" Je kunt in zo'n situatie nog zo hard aan je houding (positief denken) of gedrag (beter je best doen) werken, die brengen je alleen maar sneller naar de verkeerde plek en je zou nog steeds hopeloos verloren zijn. Het punt is dat houding en gedrag er niet toe doen, omdat je 'gewoon' een verkeerde kaart hebt.⁹

Hierbij bestaat ook voortdurend de kans dat wordt teruggegrepen op de 'oude' paradigma's, omdat organisaties over immuunsystemen beschikken, die hen helpen te blijven wat ze altijd al waren. Ze slokken dan het begrip duurzame ontwikkeling op, pakken er uit wat ze kunnen gebruiken, zonder de eigen uitgangspunten echt ter discussie te stellen. Door op die manier deeloplossingen aan te moedigen, neutraliseren ze het concept van duurzame ontwikkeling. *Ze integreren duurzaamheid in hun traditionele kernstrategie in plaats van de kernstrategie zelf te veranderen.* Bestaande paradigma's verhinderen zo dat het nieuwe denken door het oude heen breekt. 'Our Common Future', het rapport dat duurzame ontwikkeling in 1987 op de kaart zette, waarschuwde hier overigens al tegen: "attempts to maintain social and ecological stability through old approaches to development and environmental protection will increase instability. Security must be sought through change."¹⁰

De 'Dans van Verandering' /

Intenties alleen om te breken met regels en een nieuw speelveld te definiëren, zijn geen garantie gebleken voor succesvolle praktische DOV implementatie. Wat startte als een experiment om *nieuwe* relatiepatronen te creëren tussen arme en rijke landen om duurzame ontwikkeling te bevorderen, werd langzaam maar zeker ingepast in het *oude* paradigma van ontwikkelingssamenwerking. Wat ging er mis?

Theorieën over (organisatie)verandering claimen dat de weg naar succesvolle verandering een min of meer vast patroon kent. Blijkbaar kan men 'gouden regels' formuleren om verandering te creëren. Onder andere Kotter¹¹ heeft hier onderzoek naar gedaan en definieert de cruciale hordes die genomen moeten worden en de valkuilen die men tegen komt. Zijn analyse biedt een kader om de DOV ervaring te beoordelen:

Interventies

Creër urgentiegevoel

Creër een leidende coalitie

Ontwikkel visie en strategie

Communiceer de visie

Creër een breed draagvlak

Genereer korte termijn successen

Consolideer verandering

Veranker verandering in de cultuur

Valkuilen

Zelfgenoegzaamheid en arrogantie

Zwakke institutionele aansturing

Bureaucratie dicteert de visie en strategie

Defensieve houding in plaats van overtuigingskracht

Isolement in plaats van penetratie

Nadruk op interne frustraties

Pas visie aan de realiteit aan i.p.v. omgekeerd

Beloon traditie(s)

Stap 1/ creëer een gevoel van urgentie

Toen de DOVs werden geïnitieerd (1990–1993), waren ze hun tijd vooruit. Nadat ze waren ondertekend en vervolgens geratificeerd (1994–1996), was het momentum al voor een deel verloren gegaan. Toen ze werden geëvalueerd en opnieuw in het parlement besproken (2001–2002), waren ze uit de mode. Vanaf 2003 werden de DOVs geleidelijk ontmanteld, tot op 31 december 2005 de deur dicht ging.

Verandering vereist een gevoel van urgentie. Het scheppen van urgentiegevoel vraagt om stoutmoedige acties en is niet vrij van risico. De status-quo wordt verstoord en uitgedaagd. Het initiatief om met de DOVs te beginnen, past in dit beeld. Maar datzelfde beeld begon al enkele jaren na UNCED te kantelen. Het momentum verdween. Enerzijds onder directe invloed van het ratificatieproces; anderzijds omdat in bredere maatschappelijke zin het integratieproces van milieu en ontwikkeling stokte.

Het ratificatieproces/

Als het ratificatieproces van de DOVs in Nederland één ding duidelijk maakte, dan was het dat ‘vernieuwing per verdrag’ een lastige combinatie is. Innovatie en vernieuwing starten immers bijna altijd met minderheden en veronderstellen een bereidheid om risico’s te nemen, fouten te maken – en daarvan te leren – en onzekerheden te accepteren. Het is een zoekproces, een ontdekkingstocht, een onderneming van gecalculeerd risico’s nemen. Verdragen, aan de andere kant, vereisen ratificatie door een parlementaire meerderheid. Op dat proces staat per definitie veel middelpuntvliedende kracht. Meerderheden willen risicoreductie, fouten voorkomen, consensus en zekerheden inbouwen. De DOVs zijn zo het slachtoffer geworden van de spanning tussen vernieuwing en innovatie enerzijds en de verdragsvorm anderzijds.

Deze ontwerpfout werd versterkt doordat het ratificatiedebat in zowel de Eerste als Tweede Kamer werd gevoerd door specialisten ontwikkelingssamen-

werking. Van deze ‘experts eenrichtingverkeer’ kon nauwelijks worden verwacht, dat ze een breuk met dat eenrichtingsverkeer zouden verwelkomen. Het debat zou anders zijn gelopen, als fractiespecialisten milieubeheer het woord hadden gevoerd. Zij zouden de argumentatie achter een tweerichtingsweg in ieder geval beter begrijpen, omdat ze – zeker begin jaren negentig – bekend waren met het concept van meer gelijke verdeling van milieugebruiksruimte.

(De dominantie van experts ontwikkelingssamenwerking in) het ratificatiedebat leidde ertoe dat in 1996 een beschadigde DOV vrachtwagen de politieke garage verliet, volgeladen met beperkingen, uitgerust met de motor van een grasmaaimachine. Hoewel de verdragsvorm hielp om participatie te bevorderen (‘dit is serieus, want er ligt een verdrag aan ten grondslag’) en gewicht te geven aan de samenwerking met de andere DOV landen, creëerde het tegelijkertijd een politieke ballast die nooit meer kon worden opgeruimd. De ITAD-evaluatie schreef: “het concept van wederkerigheid was (na het ratificatiedebat) compleet geneutraliseerd.”¹²

Verandering van tijdgeest/

Met de verschijning van Our Common Future verscheen duurzame ontwikkeling in 1987 met stip op de mondiale politieke agenda. Tegelijkertijd creëerden de val van de Berlijnse Muur en het einde van de koude oorlog een optimistisch klimaat van een maakbare wereld, een sfeer die ook UNCED in 1992 ademde: een betere, duurzame wereld was mogelijk.

In dat kader voelden velen ook de noodzaak om nieuwe wegen te vinden voor Noord-Zuid samenwerking. In Nederland nam, zoals reeds opgemerkt, het concept herverdeling milieugebruiksruimte daarbij een belangrijke plaats in en daarbinnen spelen verdelingsvraagstukken een vooraanstaande rol. Om die te kunnen adresseren, is een verstandshuwelijk tussen milieu – en ontwikkelingsorganisaties onontbeerlijk. Beiden hebben elkaar nodig, ongeacht of het nu om gouvernementele of niet-gouvernementele organisaties gaat. Begin jaren negentig sloegen ze daarom de handen ineen en haalden het schot tussen milieu en ontwikkeling geleidelijk weg. Zo publiceerde Milieudefensie in 1992 het 'Actieplan Nederland Duurzaam'. Het bood een kompas naar de toekomst, waarin een gelijke(re) verdeling van de mondiale milieugebruiksruimte centraal stond. Dit was een handreiking naar ontwikkelingsorganisaties en tegelijkertijd in moreel opzicht dwingend genoeg om er ook met bedrijven een serieus gesprek over te kunnen voeren. Maar hoewel de ondertitel – 'houdbaar tot drie dagen na 26-12-2010' – anders suggereert, is het Actieplan voor Milieudefensie zelf geen levende visie gebleken en daarmee ook voor anderen uit zicht verdwenen.

Het verstandshuwelijk liep in de loop van de jaren negentig op een scheiding uit. Op zijn best werd het een LAT-relatie. De grenzen werden niet verder opengebroken, maar opnieuw opgetrokken. Milieuorganisaties kropen terug in het veilige holletje van milieu en gingen campagne voeren voor biologische appelmoes of tegen Schipholuitbreiding in 'de provincie' Nederland. Dat raakt slechts zijdelings aan de noodzaak

om het beslag op de mondiale milieugebruiksruimte te verminderen tot een niveau dat haalbaar is voor alle wereldburgers. Op hun beurt hechtten ontwikkelingsorganisaties vooral belang aan duurzame ontwikkeling, voorzover dat inpasbaar is in de context van de oude, vertrouwde donor-ontvangerrelatie. Ze bleven te veel met hun rug naar de Nederlandse samenleving toestaan. Eind negentiger jaren leek een krachtige mobilisering van maatschappelijke organisaties rond het thema duurzame ontwikkeling af te nemen. Waar duurzame ontwikkeling op integratie is gericht, bleven gevestigde NGO's opvallend *single issue* geïntendeerd.

Ook op overheidsniveau was sprake van een terugval. De ontschotting werd niet doorgezet en 'oude' institutionele arrangementen die niet goed aansluiten op het nieuwe paradigma van duurzame ontwikkeling, bleven in stand. Een illustratie daarvan is 'Duurzame Daadkracht', de beleidsnota die de regering na afloop van de *World Summit on Sustainable Development (wssd)* in Johannesburg (2002), publiceerde. Deze beleidsnota verscheen in twee delen: een buitenlands deel onder auspiciën van de minister van Ontwikkelingssamenwerking en een binnenlands deel onder (hoofd)verantwoordelijkheid van vrom. Gescheiden werelden! Waar duurzame ontwikkeling bij uitstek op integratie is gericht, is het Nederlands duurzame-ontwikkelingsbeleid verkokerd en gefragmenteerd. Dit wordt nog versterkt doordat coördinatie van regeringsbeleid met betrekking tot duurzame ontwikkeling, in Nederland niet door de premier plaatsvindt. In Duitsland, Engeland, België en veel ontwikkelingslanden is dit wel het geval.

De aansturing van de DOVs is altijd een zwakte geweest. De DOVs waren het idee van een enkele minister. Ze werden zelfs zijn *love baby* genoemd. Dit hoeft niet perse een probleem te zijn. De minister slaagde er echter niet in om geleidelijk meer steun te krijgen van andere ministers en ministeries en maatschappelijke organisaties. Isolement was het gevolg. Binnen het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zelf, wilde men de DOVs managen als een ontwikkelingshulpprogramma, hetgeen afbreuk deed aan het wezen van de DOVs.

Verandering vereist leiderschap. Het starten van de DOVs was een daad van leiderschap. De implementatie was daarentegen vaak een voorbeeld van gebrekkig management. Dit ‘bewijst’ ten eerste dat goed leiderschap niet hetzelfde is als goed management en ten tweede dat beiden in een veranderingsproces zoals de DOVs onontbeerlijk zijn. Leiderschap is nodig om een veranderingskoers uit te stippelen; management om die koers te implementeren. Zo simpel als dit klinkt, zo moeilijk bleek het in een weerbarstige DOV praktijk. De DOVs ontbeerden – vooral – in Nederland een leidende coalitie met voldoende kritische massa.

Een van de uitdagingen waarvoor een leidende coalitie zich in processen van vernieuwing ziet gesteld, is dat bestaande institutionele arrangementen meestal niet aansluiten op de eisen die de vernieuwing stelt. Daar doorheen breken, vereist betrokkenheid van invloedrijke personen en instellingen – in termen van status, reputaties, macht, relaties en geloofwaardigheid –. Noch minister Pronk noch het Nederlands Nationaal Mechanisme bleken in staat om (structureel en langdurig) voldoende aandacht te trekken van dergelijke invloedrijke personen/organisaties. Wellicht het dichtst bij kwam de Raad van Advies van Ecooperation waarin onder andere de voorzitter van CNV (Anton Westerland) zitting had.

Door het ontbreken van een leidende coalitie, zag het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zichzelf opgepadeld met de aansturing van de DOV. Het leidde tot een nieuwe reeks weeffouten:

→ Hoewel de Nederlandse regering de verdragen ondertekende, werden ze beschouwd als een *issue* van het ministerie – of zelfs louter de minister – van Ont-

wikkelingssamenwerking. Een veel marginalere, secundaire rol werd gespeeld door het ministerie van VROM, ook al schrijven de DOV voor om ook in Nederland duurzame ontwikkeling te bevorderen.

→ Binnen het ministerie van VROM waren de DOV verankerd binnen de afdeling Internationaal Milieubeheer. Dat versterkte slechts de ontwerpfout in plaats van die weg te nemen. De afdeling Internationaal Milieubeheer heeft geen of slechts beperkt mandaat met betrekking tot het bevorderen van duurzame ontwikkeling in Nederland. Het is een buitenboordmotor, belast met (onderhandelingen over) internationale milieuproblemen.

→ Hoewel een internationaal proces om nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling te steunen, werden de DOV vanuit DGIS grotendeels ge-managed als een programma voor ontwikkelingssamenwerking. Dit impliceerde dat de oude regels (van ontwikkelingssamenwerking) werden toegepast op de nieuwe benadering (van de DOV).

→ Financiële middelen om het verdrag uit te voeren, waren ongelijk verdeeld. 90% van het geld was ge-*earmarked* voor activiteiten in Costa Rica, Bhutan en Benin die zich slechts in hun besluitvormingsstructuur onderscheiden van traditionele ontwikkelingsprojecten. Slechts 1% van de financiële middelen was beschikbaar voor het bevorderen van duurzame ontwikkeling in Nederland.

‘In Nederland is de institutionele capaciteit om uitvoering te geven aan het verdrag (het DOV met Costa Rica) gebrekkig ontwikkeld. We zien hier een ministerie dat worstelt met de kernideeën van verdragen die wel worden onderschreven, maar niet zijn doordacht op hun implicaties. In feite kan men geen afstand nemen van een traditioneel sterk geconditioneerd ontwikkelingsbeleid.’¹³

Stap 3 / ontwikkel een coherente visie en strategie

Er was vanaf het begin wel een visie, maar geen strategie. Men wist waar men heen wilde, maar niet hoe men er moest komen. De officiële verdragtekst gaf weinig aanwijzingen wat te doen of niet te doen. Het waren ruwe piketpalen. Erger nog: al zeer vroeg wilde men de piketpalen steeds ergens anders neerzetten. De verdragsprincipes waren vanaf het begin politiek omstreden en ambities om ze te operationaliseren werden onder politieke druk naar beneden bijgesteld. Een zigzagkoers was het gevolg. Er was geen kompas.

Lag aan de dov een levende visie ten grondslag? Was het een gedeelde visie? Bracht het alle betrokkenen op een lijn? Motiveerde de visie tot actie? Duitsers zouden zeggen: ‘Jein’ oftewel ‘ja’ en ‘nee’. Er was wel een visie, maar tamelijk abstract – vergelijk het concept van herverdeling milieugebruiksruimte – en niet door alle betrokkenen gedeeld. De operationalisering van die visie verliep moeizaam. Deels misschien omdat die sowieso in de kinderschoenen stond, deels omdat elke – enigszins vernieuwende – speldeprik in die richting, ook tot nieuwe politieke strubbelingen leidde.

Hieruit ontstaat geleidelijk het beeld van een pioniersorganisatie – Ecooperation – die werd veroordeeld om veel energie te stoppen in het overtuigen van achterblijvers – het ministerie – en werd opgeslokt door het wegnemen van onvrede, waardoor ze te weinig toe kwam aan het creëren van een nieuwe, wenselijke situatie die aansloot op de visie. Als Ecooperation haar hoofd boven het maaiveld uit stak, door te doen wat ze volgens haar mandaat geacht werd te doen, werd daar politiek vaak korte metten mee gemaakt. Het leidde slechts tot toenemende controledrift van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.

Zeeuwse Vlegel

In 1995 werd in Bhutan door delegaties uit de vier dov landen een verklaring aangenomen over wederkerigheid. Daartoe behoorde ook een resolutie die vastlegde dat aan de Nationale Mechanismen in Costa Rica, Bhutan en Benin 100.000 dollar beschikbaar zou worden gesteld “in order to develop and implement activities

promoting sustainable development in the Netherlands.”¹⁴

In Bhutan werd besloten om het geld te besteden aan de Zeeuwse Vlegel, een initiatief om oude tarwerassen opnieuw te introduceren en zo genetische erosie in de landbouw tegen te gaan. De minister van Landbouw van Bhutan kwam speciaal naar Nederland om het geld te overhandigen. De Commissaris van de Koningin in Zeeland, de heer Van Gelder, toonde zich bijzonder ingenomen en bezocht later zelf Bhutan, waarover hij middels een dagboek in De Zeeuwse Courant rapporteerde.

In het Nederlands parlement leidde de Bhutaanse donatie aan de Zeeuwse Vlegel tot heftige negatieve reacties. De minister van Ontwikkelingssamenwerking werd door de Tweede Kamer op het matje geroepen. Het bezwaar van de Kamer gold vooral dat Nederlands ontwikkelingsgeld via een U-bocht in Nederland werd besteed.

De maatschappelijke reacties op de Bhutaanse steun aan de Zeeuwse Vlegel waren veel positiever. Men stelde het op prijs dat Bhutan ons op deze manier een spiegel voorhield. Overigens heeft een delegatie uit Bhutan het project van de Zeeuwse Vlegel enkele jaren later ook geëvalueerd. Het was voor hen een serieuze aangelegenheid.

In 2005 klinkt via SER-voorzitter Herman Wijffels de volgende echo

“Ik las laatst een interessant interview met de man achter de Zeeuwse Vlegel, dat biologische graan dat nu zo’n succes is. Ik was benieuwd hoe hij op dat idee gekomen was. Na contacten met een delegatie uit Bhutan die in Zeeland op bezoek was, legde hij in dat artikel uit. Eén van die bezoekers uit dat land in de Himalaya had hem verteld dat het in de maatschappij niet hoort te gaan om het bruto nationaal product, maar om het bruto nationaal geluk.”¹⁵

Het strategisch handelen van Ecooperation werd zodoende vaak meer bepaald door de noodzaak om de dingen – in de ogen van het ministerie – goed te doen, in plaats van de goede dingen te doen. Voortdurend moesten brandjes worden geblust, wat krom was recht gebreid en gingen dringende zaken voor op belangrijke zaken. Veroordeeld om eerder reactief dan pro-actief te opereren, verdween de visie steeds meer uit het blikveld. Het was een visie die moeite had om in de realiteit te landen.

Het ministerie, op haar beurt, veranderde haar ‘strategie’ regelmatig en unilateraal zonder de andere verdragspartners daarvan formeel op de hoogte te stellen. Zo werd besloten om de overdracht van beheersverantwoordelijkheid naar de andere Nationale Mechanismen op te schorten, werden de verdragspartners niet geïnformeerd over de zogenaamde herijkingsoperatie en de consequenties voor de DOV uitvoering en werd de samenwerking met Bhutan in 1997 tijdelijk door Nederland opgeschort.

Strategie voor programmatische invulling wederkerigheid:

- Kies een beperkt aantal thema’s (bijvoorbeeld biodiversiteit of energie en klimaat) en breng rond elk thema relevante stakeholders bij elkaar (bedrijven, NGO’s, overheidsinstellingen);
- Identificeer in een consultatief proces raakvlakken tussen Nederland en (een van) de andere verdragslanden. Raakvlakken kunnen verwijzen naar identieke problemen, gedeelde belangen, gemeenschappelijke kenmerken, etc. Hoe meer raakvlakken, hoe beter.
- Formuleer opties om invulling te geven aan wederkerigheid. Bespreek die opties in termen van haalbaarheid en wenselijkheid. (In het algemeen zal blijken dat hoe algemener en ‘zwakker’ de geformuleerde opties zijn, hoe meer haalbaar ze geacht worden. Omgekeerd zullen specifieke en ‘sterke’ opties wel wenselijk, maar minder haalbaar worden geacht.) Verken of beschrijf opties meer in detail. Analyseer daarbij kansen en bedreigingen, c.q. sterktes en zwaktes. Omdat ook dit in een consultatief proces gebeurt, ontstaat in deze fase ook een beeld van het draagvlak dat voor verschillende opties bestaat.
- Formuleer aan de hand van bovenstaande stappen een kaderstellend programmadocument met visie, doelen, benaderingswijzen en beoogde resultaten. Nodig vervolgens organisaties uit om op basis van het programmadocument projectvoorstellen in te dienen en beoordeel ze aan de hand van het programmadocument.
- Communiceer de projectresultaten en evalueer de projecten in het licht van de programmadoelstellingen. Stel het programma waar nodig bij op basis van nieuw verkregen inzichten.

Niets ondermijnt de communicatie van een veranderingsproces effectiever dan gedrag van sleutelpersonen dat in tegenspraak is met de visie. Deze regel werd in de DOV praktijk voortdurend bewaarheid. Communicatie over de DOV visie was geen succesverhaal. Het budget voor communicatie werd in 1996 door het Nederlands parlement tot 150.000 gulden beperkt. Na een persbericht over een omstreden project – de Zeeuwse Vlegel – dat tot vragen in het parlement leidde, werd Ecooperation bovendien ‘gevraagd’ om bij ieder volgend persbericht eerst het ministerie te ‘consulteren’.

“We staan voor het met rust laten van een internationaal uniek *wetland*. Die geloofwaardigheid geldt ook naar ontwikkelingslanden toe. Kunnen we zeggen dat die hun tropische regenwouden met rust moeten laten, als we onze eigen achtertuin niet eens overeind kunnen houden?”¹⁶ — Voorzitter gewest Friesland PVDA naar aanleiding van kabinetsbesluit Waddenzee

In een veranderingsproces is het belangrijk om de visie tien, honderd of zelfs duizend maal te communiceren. Voor het Nationaal Mechanisme bestond daarbij de uitdaging om projectresultaten te beschrijven in de context van de visie. Voor projectuitvoerders en andere participanten is een

open dialoog over die visie belangrijk om houvast en richtinggevoel te krijgen en om hun ambities en belangen met die van de DOVs te kunnen verbinden. Bekendheid met die visie is ook de enige manier voor organisaties om als ‘ambassadeurs’ van de DOVs te kunnen optreden.

Het creëren van een breed draagvlak is *empowerment* van mensen/organisaties, ze aanmoedigen om (gecalculeerde) risico's te nemen, onconventionele ideeën en projecten uit te voeren en tegelijkertijd barrières, structuren en systemen te veranderen die de veranderingsvisie ondermijnen. Het Nederlandse Nationaal Mechanisme heeft dat zeker geprobeerd en daarbij ook successen geboekt, maar uiteindelijk bleek het politieke mijnenveld toch te groot.

Ecooperation werkte de tweede helft van de jaren negentig met tientallen organisaties samen. Er functioneerden landenwerkgroepen, themagroepen, een Raad van Advies en delegatie-overleggen ten behoeve van de beleidsdialoog met de andere verdragslanden. Voeg daarbij de projectuitvoerende organisaties en een jaarlijkse, druk bezochte werkconferentie en er ontstaat werkelijk een bruisend beeld. De dov zaten in die periode in de lift. Het was spannend, energiek en uitdagend.

Projecten, campagnes en benaderingswijzen die destijds via de dov op de rails werden gezet, gingen later vaak op eigen benen staan en doen dat soms nog steeds: Zo stopte Ecooperation jaren geleden het ‘startgeld’ in de campagne ‘Fiets naar je werk’, waar in 2005 23.000 werknemers en 450 bedrijven en instellingen aan deelnamen. Deze campagne van de regionale Centra voor Ontwikkelingssamenwerking (cos), Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NICZ) en Fietsersbond stimuleert mensen om met de fiets naar het werk te gaan. Gefietste kilometers worden gesponsord en de opbrengst ‘omgezet’ in projecten in ontwikkelingslanden.

Op het gebied van internationaal duurzaam ketenbeheer¹⁷ hebben de dovs al zeer vroeg het speelveld verkend, mede bepaald en ingevuld. Het bananenproject dat AgroFair, een bedrijf dat tropisch fruit importeert en distribueert, met Costaricaanse organisaties uitvoerde, was daarvan een voorbeeld.

In 2005 kreeg AgroFair van het ministerie van Landbouw de stimuleringsprijs Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen voor haar werk rond de Oké-bananen.

Op vergelijkbare wijze hebben de dovs als een ervaring *avant la lettre* gefunctioneerd op het gebied van partnerships.¹⁸

Tina en de melk

De Zuid-Afrikaanse onderzoekster Nozizwe Chinkanda verklaarde na een verblijf van twee maanden in ons land, dat ze honderd keer liever arm is in Zuid-Afrika dan in Nederland. “In Zuid-Afrika is het geen schande om arm te zijn. Al heb je geen rooie cent, je hebt altijd mensen om je heen. Hier – in Nederland – is armoede een privé-probleem. Het gaat samen met schaamte, eenzaamheid en uitsluiting.” Volgens Chinkanda is armoede meer dan (geen) inkomen: “armoede is geen kansen hebben.”

Na afloop van haar verblijf in Nederland heeft Chinkanda een verwarrend beeld: “terwijl Nederlanders veel waarde hechten aan ontwikkelingshulp en op grote schaal ‘geven’ aan de armen, is er schaamte en afwijzing van dezelfde problematiek in eigen land. Het lijkt er op dat armoede ‘ver weg’ een goed excuus biedt voor donaties en schuldgevoel afkopen. Zelden ontmoet je echter Nederlanders die de tweedeling in de eigen samenleving en de tweedeling in de mondiale samenleving, met elkaar verbinden.”

De ervaringen van Chinkanda en andere Zuidelijke onderzoekers staan beschreven in ‘Tina en de melk’, een publicatie die mede vanuit de dov is gefinancierd.¹⁹

De karakteristieken van korte termijn successen zijn zichtbaarheid, een onomstreden karakter en het hebben van een relatie met het bredere veranderingsproces. In het geval van de DOV's was de zichtbaarheid gering en media-aandacht voor de DOV's was vaak omstreden in plaats van ondersteunend voor het veranderingsproces.

‘Nederland is in feite een ontwikkelingsland.’

Aldus een ambtenaar van het ministerie van VROM — Hij doelde op de weg die Nederland zal moeten afleggen om duurzaam te worden. Die weg is niet alleen anders, maar waarschijnlijk ook langer dan de weg die ontwikkelingslanden moeten volgen om duurzaam te worden

Een van de grootste uitdagingen in ieder veranderingsproces is het overbruggen van de kloof tussen wat je wilt (gewenste toekomst) en waar je bent (huidige realiteit). Dit spanningsveld kan een bron van creatieve energie zijn als korte termijn successen worden behaald en beschreven in de context van het langere termijn toekomstbeeld. Dit versterkt het moreel en de motivatie, helpt om de visie en strategie scherper te stellen en snoert cynici en sceptici de mond.

Ecooperation, het Nederlandse Nationaal Mechanisme, was niet sterk in het implementeren van zo'n strategie van *'small wins to gradually grow big.'* Het hoopte op dergelijke kleine overwinningen en successen, eerder dan ze actief te creëren. De leercurve van Ecooperation was te klein. Hier wreekte zich dat de organisatie wel inhoudelijke deskundigheid (duurzame ontwikkeling) had, maar minder bedreven was in het management of leiderschap van een veranderingsproces.

Via Ecooperation – later KIT-NIPS – en haar zusterorganisaties in de drie DOV landen zijn naar schatting 300 zogenoemd 'wederkerige' projecten uitgevoerd. Daarmee is een onvoorstelbare hoeveelheid kennis – en

ervaringskapitaal opgebouwd. Het Nationaal Mechanisme is echter onvoldoende in staat geweest, om uit de pakweg tien meter projectdocumentatie en de ervaringen van honderden deelnemers aan deze projecten, resultaten te destilleren die politieke besluitvormers konden overtuigen van de waarde van de DOVs.

→ Projecten werden te weinig systematisch (na)besproken in de context van visie en strategie. Er was veel *trial and error*, er was geen vluchtsimulator om te oefenen en het leren werd min of meer aan het toeval overgelaten. Leren betekent een constant toetsen en testen van (project)ervaringen en het omzetten van die ervaring in kennis die toegankelijk is voor nieuwe projectuitvoerders en die relevant is voor het doel van de DOVs. De ervaring zat wel in de hoofden van mensen, maar niet in het institutioneel geheugen van de organisaties.

→ Hoewel reciprociteit, gelijkwaardigheid en participatie belangrijke criteria waren in projectbeoordeling, kregen projectuitvoerders vaak (te) weinig begeleiding in het vertalen van deze abstracte woorden naar de praktijk van projecten. Ecooperation wierp projectuitvoerders in het diepe, hoopte dat ze konden

zwemmen of spartelend de kant zouden bereiken. Ecooperation trad te weinig als badmeester op en leerde de projectuitvoerders onvoldoende om eerst in het pierbadje te leren drijven, als een noodzakelijke stap om zich de bruikbare patronen van het zwemmen in wederkerigheid eigen te maken.

→ ‘Gij zult wederkerig zijn’ fungeerde uiteindelijk te veel als een gebod, een heilig voorschrift. Het vormde een keurslijf maar gaf geen ruggengraat. Het was teveel een kruisje op het projectbeoordelingsformulier.

Lastig was dat sommige DOV projecten door de buitenwereld als innovatief of op zijn minst relevant werden bestempeld, maar niet als DOV-project werden (h)erkend. Het leidde soms tot hilarische taferelen. Onderzoekers uit India en Costa Rica die de Arnhemse wijk Klarendal onder de loupe namen, werden in *NRC-Handelsblad* met gejuich ontvangen. Het artikel meldde fijntjes dat de DOVs daar nog een voorbeeld aan konden nemen, niet wetende dat het betreffende project onder andere vanuit de DOVs was gefinancierd.

Een vergelijking van NIDO en DOVs

Van 2000 tot eind 2004 vond in Nederland een experiment in beleidsinnovatie plaats dat qua thematiek vergelijkbaar is met de DOVs. Het gaat hier om het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO). Er is zowel een verschil als een overeenkomst tussen NIDO en DOVs:

Overeenkomst

Ook het NIDO werd slachtoffer van bestaande institutionele arrangementen die uiteindelijk teveel hinderkracht bezaten om het experiment voort te zetten. NIDO-voorzitter Ed Nijpels: “traditionele (...) maatstaven zijn gebruikt om onze procesmatige aanpak te beoordelen. Dat keurslijf heeft NIDO uiteindelijk de das om gedaan. (...) NIDO richtte zich op duurzaamheid als proces. De meerwaarde van die benadering dringt moeilijk door tot het brein van de departementen.”²⁰

Vershil

Anders dan de DOVs heeft het NIDO behalve beleidsdoelen steeds ook expliciet leerdoelen geformuleerd. “Lessen trekken en overdragen, daar ging het ons om. De kracht van NIDO school in de diversiteit, waarbij praktijkervaringen werden benut om tot patroonherkenning en vervolgens methode-ontwikkeling te komen.(...) Lerend bezig zijn en de spanning goed aanvoelen, dat is het recept. (...) Vooral het wegnemen van barrières bleek daarbij belangrijk om verder te komen.”²¹ Het NIDO lijkt als leeromgeving beter te hebben gefunctioneerd als de DOVs. Er werd aan leren meer systematisch aandacht besteed.

Het versterken van een veranderingsproces met nieuwe projecten, thema's en *change agents* helpt het veranderingsproces te consolideren en versnellen. De geloofwaardigheid neemt toe en wordt aangewend om te breken met regels en systemen en structuren te transformeren. Aldus de ideaaltypische situatie van een veranderingsproces met hefboomwerking. De dov hefboom bleek echter een geknakte helmstok.

Het is belangrijk om de stuwkracht van een veranderingsproces voortdurend op peil te houden en het urgentiegevoel steeds opnieuw te versterken en nieuwe impulsen te geven. De DOVs gingen de omgekeerde weg. Het leek alsof mensen en organisaties voortdurend hun schouders onder een gigantische kei moesten zetten, die alweer de heuvel aan het afrollen was. De moraal zakte in. Organisaties haakten af. Het netwerk liep leeg als een luchtballon. Nadat het bestuur van Ecooperation haar mandaat had teruggegeven aan het ministerie, werd het KIT gevraagd om voortaan als Nationaal Mechanisme te acteren. Met deze overgang nam de maatschappelijke betrokkenheid bij het DOV netwerk af. Toen het ministerie vervolgens ook de beleidsdialoog als kanaal voor DOV uitvoering schraptte, restten nog slechts een aantal projecten die voornamelijk door consultants werden uitgevoerd.

Toch zou het niet juist zijn om de DOVs als verspilde moeite te kwalificeren. Het mag zo zijn dat het draagvlak voor de verdragen afkalfde; het draagvlak voor het gedachtegoed achter de verdragen dijde juist uit, ook al is het niet verstandig om die impact exclusief aan de DOVs toe te schrijven. Het bevestigt eerder het viruskarakter van vernieuwing. Een virus start aan de randen, in de periferie, als een marginaal verschijnsel en duikt van daaruit geleidelijk in het centrum op. Hoe, wanneer en waar dit gebeurt, is vaak moeilijk te voorspellen. Virussen zijn immers beweeglijk, oncontroleerbaar en immuun voor traditionele afweersystemen. Virussen hebben altijd (tijdelijke) institutionele dragers, maar kunnen ook muteren en 'overspringen' op andere institutionele dragers. Nu de DOV per 1 januari 2006 een gesloten boek zijn, is een institutionele drager van het duurzaamheidsvirus verdwenen. Maar het virus zelf is niet gedood. Dat virus duikt op andere plekken weer op.

→ In de loop van de jaren negentig ontnemt de samenleving geleidelijk het alleenrecht op samenwerking met arme landen aan traditionele ontwikkelingsorganisaties.

→ Daarbij verandert ook de aard van de relaties. Aspecten van wederkerigheid en gelijkwaardigheid spelen nadrukkelijker een rol. Er is sprake van een besef van gezamenlijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, wederzijdse afhankelijkheid en betrokkenheid en oprechte interesse om van elkaar te leren en elkaar te helpen in het vinden van nieuwe oplossingen.

→ Daarbij is sprake van een instroom van nieuwkomers in internationale samenwerking. Vanuit een pragmatische inslag en een behoefte om in een geglobaliseerde wereld zichzelf te verbinden met vergelijkbare organisaties elders in de wereld, treden organisaties via de DOVs in contact met *counterparts* in Costa Rica, Bhutan en Benin. Scholen, jongeren, plattelandsvrouwen, bedrijven, gemeenten, vakbonden en adviesorganen (zoals RIVM en SER) maakten via projecten kennis met 'soortgenoten' in de andere verdragslanden.

Wederkerigheid in internationale gemeentelijke samenwerking

Enkele jaren geleden tekende de gemeente Amsterdam een samenwerkingsovereenkomst met Paramaribo, hoofdstad van de voormalige kolonie Suriname. De overeenkomst is gebaseerd op wederkerigheid en gelijkwaardigheid. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. In gemeentelijke internationale samenwerking geldt het begrip 'wederkerigheid' tegenwoordig als een voorschrift (even los van de vraag hoe het wordt ingevuld). Zou dat woord zonder het bestaan van de DOV ook in internationale gemeentelijke samenwerking zijn binnengedrongen? Het valt te betwijfelen. Maar omgekeerd valt evenmin te claimen dat hier sprake is van een (direct) DOV-resultaat.

Ieder experiment heeft de ambitie uiteindelijk te worden opgeschaald en *gemainstreamed*. De DOVs gingen de omgekeerde weg. Ze werden gemarginaliseerd. De resultaten waren blijkbaar te zwak en te weinig overtuigend. Zou de DOV benadering superieur zijn gebleken ten opzichte van de traditionele ontwikkelingssamenwerking, dan zou het gemakkelijker zijn geweest om de DGIS-cultuur te veranderen. Toch was er na en op basis van de evaluatie die in 2001 werd afgerond, een mogelijkheid om het tij te keren.

Een van de belangrijkste aanbevelingen van de ITAD-evaluatie was de institutionele ‘ophanging’ van de DOV aan te passen aan het mandaat. Het omgekeerde gebeurde echter: het mandaat werd veranderd, ingeperkt en aangepast aan het institutionele raamwerk van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Verandering werd niet verankerd in de DGIS-cultuur, maar de DGIS-traditie won het van verandering!

Wanneer een veranderingsproces nieuwe praktijken ontwikkelt die niet passen in de heersende cultuur, is het vaak moeilijk om de weerstanden te overwinnen. Daarom is het belangrijk om nieuwe benaderingswijzen te verankeren in groepsnormen en waarden. In het geval van de DOV is dit niet (voldoende) gebeurd.

De DOV startten als een klein experiment. Om de jonge plant te beschermen tegen de dominante DGIS-cultuur, werd besloten de plant elders te laten groeien. Ecooperation en later KIT-NIPS werden daarom de ‘semi-autonome’ uitvoeringsorganisaties die buiten de normale hiërarchie van het DGIS-lijnmanagement stonden. In principe was dit de goede beslissing. In de praktijk werd het Nationaal Mechanisme in de vorm van gedetailleerd micromanagement door het ministerie gecontroleerd. Botsingen tussen de oude DGIS-cultuur en de nieuwe DOV-normen en waarden waren aan de orde van de dag. Zodoende ontbrak een cruciale voorwaarde voor het succes van ieder veranderingsproces: vertrouwen en wederzijds respect.

Dat het ministerie Ecooperation regelmatig van gebrek aan professionaliteit beschuldigde, is begrijpelijk. Voor DGIS was (is?) de donor-ontvangerrelatie heilig. Voor de doorsnee-ambtenaar kon Ecooperation pas professioneel zijn door *in* de pas te lopen en te opereren volgens de criteria, procedures en *mental map* van DGIS. Het mandaat van Ecooperation was echter een opdracht om *uit* de pas te lopen. Ecooperation verweet dus vervolgens het ministerie dat ze het mandaat van het NM ontkende om in Nederland duurzame ontwikkeling te bevorderen. Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en het Nationaal Mechanisme in Nederland waren ten opzichte van elkaar in een onmogelijke positie geplaatst.

In een rapport van de WRR wordt de vraag opgeworpen hoe internationale duurzame ontwikkeling kan worden verbonden met beleidsinnovatie. Het antwoord komt dicht bij de overwegingen die in 1992 aan de start van het DOV experiment ten grondslag lagen: “Het zal duidelijk zijn dat niet kan worden volstaan met afspraken om op een volgende wereldconferentie over tien jaar weer 180 documenten van 180 landen (c.q. nationale duurzaamheidsstrategieën) op te stellen en aan elkaar voor te leggen. Het zal er nu om moeten gaan de problematiek van besluitvorming – die kan leiden tot *free riding* en parasitair gedrag – in een grote groep, terug te brengen tot een verzameling kleinere groepen, waarin wel voldoende sociale controle op elkaar kan worden uitgeoefend om daadwerkelijke stappen af te

“Er is beslist veel belangstelling voor een einde aan het donorschap en de collectebus. We merken bij onze leden een grote bereidheid om open te staan voor hoe anderen naar dingen kijken. Er komen nu vragen om Beninese vrouwen op ledenvergaderingen te laten spreken. Dat wordt als verfrissend ervaren.”²³ — Een woordvoester van de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen

dwingen. Er zou in dit verband gedacht kunnen worden aan concrete afspraken tussen landen die gaan samenwerken, elkaar de maat nemen, etc. Dergelijke *jumelages* (bijvoorbeeld 4 of 5 landen uit steeds verschillende werelddelen) of *twinnings* (bijvoorbeeld van een ontwikkeld en een ontwikkelingsland) moeten uiteraard niet op een willekeurige basis worden samengesteld, maar op grond van een gezamenlijk predominant probleem (bijvoorbeeld waterdelta's), belang (bijvoorbeeld productie versus gebruik van hardhout) of gemeenschappelijk kenmerk (bijvoorbeeld grote bevolkingsdruk). Onder die conditie hebben landen 'elkaar wat te vertellen' en is de kans op leereffecten het grootst.”²²

Paradox/

Nederland is wereldberoemd vanwege het poldermodel. Dit is een organisatiemodel waarin consultatie, overleg, participatie en het sluiten van compromissen centraal staan. Bij hoog oplopende conflicten worden belanghebbenden bij wijze van spreken in een kamer opgesloten, waarna de deur pas weer open gaat als er witte rook uit de schoorsteen komt en het compromis is geformuleerd. Het poldermodel is een vorm van conflictpreventie en – management.

Het poldermodel heeft ongetwijfeld veel voordelen. De 'export' van het poldermodel is waarschijnlijk een van de belangrijkste dov successen. Het stimuleerde de

totstandkoming van publiek-privaat-civiele samenwerking in Costa Rica, Benin en Bhutan.

Maar in Nederland zelf liepen de DOVs tegen het nadeel aan. In het poldermodel zijn de middelpuntvliedende krachten groot en sterk en worden zwart-wit tegenstellingen omgetoverd in een grijs compromis. In een dergelijk klimaat gedijen experiment, vernieuwing en innovatie slechts matig. Het afwijkende, de uitzondering, het verbeeldingsvolle sneuvelen door de natuurlijke drang tot risicoreductie en convergentie. Het poldermodel is in Nederland zelf dan ook geen aantrekkelijke bedding gebleken voor de DOVs.

Dit leidt tot een paradoxale conclusie. Hoewel de DOVs het poldermodel met succes hebben geëxporteerd naar de andere verdragslanden, heeft datzelfde poldermodel de DOVs in Nederland de das om gedaan. Deze paradox geeft iets om over na te denken!

Epiloog/

De DOVs hebben altijd gemengde gevoelens opgeroepen. *Unbalanced scorecards* (b)leken moeilijk te vermijden. De een wees op fouten, verwarring, gebrekkig leiderschap en management; de ander op kleine overwinningen, *impact* en leren in relatie tot duurzame ontwikkeling. Veel DOV wapenfeiten zijn bovendien moeilijk te meten en om die reden zowel eenvoudig te negeren als gemakkelijk te overdrijven. Wat je ziet, is hoe je kijkt!

Enkele jaren geleden, tijdens de *Monterrey Development*

Summit in Mexico, verklaarde president Bush jr: “ontwikkelingslanden moeten een voorbeeld nemen aan de Verenigde Staten.” Wie ontwikkeling als een racebaan zonder eindstreep beschouwt, zal met Bush instemmen. Rijke landen met een hoog BNP fungeren dan als rolmodel voor landen met een laag BNP.

Veel langer geleden, toen India onafhankelijk werd, vroeg een Engelse journalist aan Mahatma Gandhi of India nu eenzelfde welvaartsniveau zou nastreven als de voormalige kolonisator. Gandhi antwoordde: “hoeveel aardes denkt u dat daarvoor nodig zijn?” Hoewel meer dan vijftig jaar geleden, is de uitspraak actueler dan ooit. In China bijvoorbeeld steeg de olieconsumptie in 2004 met 11% en per dag verschijnen er in dat land 11.000 nieuwe auto's op de weg. Wie de noodzaak ziet om de mondiale ecologische voetafdruk te verminderen en beschikbare milieugebruiksruimte eerlijk(er) te verdelen, zal rijke landen als een *falend* rolmodel zien.

Dus als u tien jaar vooruitkijkt, wat ziet u dan? Wie bieden er inspiratie: Bush of Gandhi? Wat denkt u: hebben we in 2015 nog steeds ontwikkelings- en milieu-organisaties of zijn beiden geëvolueerd tot duurzame-ontwikkelings-organisaties? Is het mogelijk een scheiding te blijven aanbrengen tussen wat we geven aan anderen en wat we, bijvoorbeeld in termen van milieugebruiksruimte, nemen voor onszelf? Zullen de DOVs een eenmalig experiment blijken of navolging vinden in andere gedaantes, met andere spelers en andere randvoorwaarden? Waren de DOVs weggegooid geld? Of is er weliswaar leergeld betaald, maar ligt daar ook de belofte in opgesloten om in

Learning Network van de Wereldbank: “bedenk eens hoeveel verder we zouden komen als we onze blik verruimen en bijvoorbeeld erkennen dat er in Afrika mensen zijn die oplossingen weten voor problemen die in de Bijlmer spelen. Mensen die nog nooit iets in de internationale arena hebben gezegd, moeten aan het woord worden gelaten.”²⁴ Dit inzicht vormde in 1993 een belangrijk uitgangspunt van de DOV_s. Het onderstreept dat bij het einde van de DOV_s elders een nieuw begin kan ontstaan...

de toekomst nieuwe, betere en andere DOV-achtige constructies te introduceren in internationale samenwerking?

Wat denkt u bij het volgende bericht: begin 2005 startte de Duitse regering met de zogenoemde BRICS-landen (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) een dialoog over duurzame ontwikkeling. De motivatie luidde als

volgt: “de grote vrees is dat de vijf BRICS-landen dezelfde ontwikkelingskoers kiezen als de westerse landen. Dat groeiscenario zou uitlopen op een catastrofe.”²⁴ Denkt u: dit inzicht lag in 1993 ook aan de DOV ten grondslag? De Duitse regering tekent hierbij aan dat het “zelf ook iets te leren heeft van de vijf BRICS-landen.”

Waar hebben we dat eerder gehoord?

Noten

- 1 'National Mechanisme' is de term die in de tekst van de DOVS wordt gebruikt. Het Nationaal Mechanisme in Nederland was Ecooperation en daarna KIT-NIPS. Het mandaat van het Nationaal Mechanisme was om de uitvoering van de verdragen – in Nederland – te coördineren.
- 2 Rio Declaration on Environment and Development. Juni 1992.
- 3 Adviesorganen als de NAR, SER en WRR bogen zich eveneens over het concept.
- 4 Wolfgang Sachs; The Jo'burg Memo – Fairness in a fragile world. Heinrich Boll Foundation. April 2002; pagina 14.
- 5 Worldwatch Institute; State of the World – Trends and Facts – moving towards a less consumptive economy. 5 mei 2004.
- 6 H.Verbruggen; Mondiale duurzame ontwikkeling; efficiëntie en verdeling. vu Amsterdam. 1995; pagina 21.
- 7 Piet Terhal; Milieu en ontwikkeling. In: K.Lieten en F. van der Velden (red.); Grenzen aan de hulp – beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking. 1979; pagina 173.
- 8 ITAD; Evaluation of the Sustainable Development Agreements – Netherlands country study report. November 2000; pagina 8.
- 9 Stephen R.Covey; The seven habits of highly effective people. Londen 1992; pagina 23/24.
- 10 World Commission on Environment and Development; 'Our

- Common Future'. 1987; pagina 22.
- 11 John P. Kotter; Leiderschap bij verandering. Harvard Business School, 1996. 'Vergelijkbare 'gouden regels' zijn door Gary Hamel geformuleerd in 'Leading the revolution' Harvard Business School. 2000.
 - 12 ITAD; Evaluation of the Sustainable Development Agreements – final report. Maart 2001; pagina VIII.
 - 13 P.Glasbergen en M.Miranda; Het duurzaamheidsverdrag tussen Nederland en Costa Rica – een nieuwe oriëntatie op milieu en ontwikkelingssamenwerking. Tijdschrift Milieu. 2000/5; pagina 234.
 - 14 Rinpung Declaration on Reciprocity for Sustainable Development. 1995.
 - 15 interview op www.duurzaamzeeland.nl
 - 16 Geciteerd in: Herman Verhagen; Ontwikkelingssamenwerking tussen verbetering en verandering. Consultatie Maatschappijopbouw in ontwikkelingslanden. Maart 2001.
 - 17 Deze leerervaringen staan beschreven in: Herman Verhagen; International Sustainable Chain Management. KIT Bulletin 360; 2004.
 - 18 Zie: Herman Verhagen, Nim Dorji, Gauthier Biaou and Lilliana Abarca; Building partnerships for sustainable development. KIT Bulletin 354; 2003.
 - 19 Thijs de la Court (red.); Tina en de melk – Zuidelijke perspectieven op duurzaamheid in Nederland. Uitgave in kader Nationale Strategie voor

- Duurzame Ontwikkeling. Juni 2002.
- 20 Verslag NIDO slotcongres; 10 december 2004. Zie www.nido.nu.nl.
 - 21 Idem. Zie: www.nido.nu.nl.
 - 22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Duurzame ontwikkeling; bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid. 2002; pagina 56 en 57.
 - 23 Geciteerd in: Herman Verhagen; Ontwikkelingssamenwerking tussen verbetering en verandering. Consultatie Maatschappijopbouw in ontwikkelingslanden. Maart 2001.
 - 24 'Duitse duurzaamheidsdialoog met grote ontwikkelingslanden.' Bericht op www.oneworld.nl; 8 maart 2005.
 - 25 Geciteerd in: Verslag Leertheater Duurzame Ontwikkeling. 29 september 2005.

Literatuur

- Thijs de la Court (red.)** TINA en de melk – Zuidelijke perspectieven op duurzaamheid in Nederland. Uitgave in kader Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling. Juni 2002.
- Stephen R. Covey** The seven habits of highly effective people – powerful lessons in personal change. Londen; 1992.
- P. Glasbergen en M. Miranda** Het duurzaamheidsverdrag tussen Nederland en Costa Rica – een nieuwe oriëntatie op milieu en ontwikkelingssamenwerking.

- In: Tijdschrift Milieu. 2000/5.
- Gary Hamel** Leading the revolution. Harvard Business School Press; 2000.
- ITAD** Evaluation of the Sustainable Development Agreements – final report. Maart 2001.
- ITAD** Evaluation of the Sustainable Development Agreements – Netherlands country study report. November 2000.
- John P. Kotter** Leiderschap bij verandering. Harvard Business School. 1997.
- Milieudefensie** Actieplan Nederland Duurzaam. Amsterdam; 1992.
- NIDO** Verslag Slotcongres. 10 december 2004.
- Rinpung Declaration on Reciprocity for Sustainable Development. 1995.
- Wolfgang Sachs** Jo'burg Memo – Fairness in a fragile world. Heinrich Boll Foundation. 2002.
- Peter Senge** The Dance of Change – the challenges of sustaining momentum in learning organizations. Londen; 1990.
- Piet Terhal** Milieu en ontwikkeling. In: K.Lieten en F. van der Velden; Grenzen aan de hulp – beleid en effecten van ontwikkelings-samenwerking. Amsterdam; 1997.
- H. Verbruggen** Mondiale duurzame ontwikkeling; efficiëntie en verdeling. Vrije Universiteit Amsterdam. April 1995.
- Herman Verhagen** International

- Sustainable Chain Management – lessons from the Netherlands, Benin, Bhutan and Costa Rica. KIT-bulletin 360; 2004.
- Herman Verhagen** Ontwikkelings-samenwerking tussen verbetering en verandering. Consultatie Maatschappijopbouw in ontwikkelings-landen. Maart 2001.
- Herman Verhagen, Nim Dorji, Gauthier Biaou, Lilliana Abarca** Building partnerships for sustainable development – lessons from the Netherlands, Benin, Bhutan and Costa Rica. KIT-bulletin 354; 2003.
- Programma Leren voor Duurzaamheid** Verslag Leertheater Duurzame Ontwikkeling. 29 september 2005.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr)** Duurzame Ontwikkeling; bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid. 2002.
- World Commission on Environment and Development** 'Our Common Future'. 1987.
- World Watch Institute** State of the World – Trends and Facts – Moving towards a less consumptive economy. 5 mei 2004.