

# Het goede doel voorbij

Steeds meer gemeenten, provincies en waterschappen besteden een deel van hun budget aan goede doelen in het buitenland. Het is echter de vraag of deze overheden daar goed aan doen. Is internationale hulp een taak van decentrale overheden, of schieten zij hun doel voorbij?

**Linda Toolsema** Onderzoeker bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

Na de recente aardbeving in Haïti laaide in sommige gemeenteraden de discussie weer op of internationale hulp al dan niet een taak is van de gemeente. Enkele raden kwamen tot de conclusie dat het niet aan hun gemeente, maar bijvoorbeeld aan de rijksoverheid of de burger zelf is om solidariteit met de slachtoffers te tonen. In dit artikel bespreken we of ontwikkelingshulp een taak is van de lokale overheid.

Gemeentelijke ontwikkelingsprojecten betreffen vanzelfsprekend stuk voor stuk goede doelen, daar valt niets op af te dingen. Desalniettemin borrelt de vraag op of het beter kan, in de zin van: doelmatiger en doeltreffender. Zo is het bijvoorbeeld goed voor te stellen dat Nederlandse gemeenten zinvolle begeleiding kunnen bieden bij projecten in ontwikkelingslanden op het gebied van afval- en waterbeheer, zaken waarmee zij in eigen land ook te maken hebben en waarover zij deskundigheid in huis hebben. Maar men kan zich afvragen of bijvoorbeeld het uit solidariteit storten van geld op de rekening van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) voor noodhulp werkelijk een taak voor de decentrale overheid is.

### Praktijk

Steeds meer lokale overheden houden zich bezig met internationale hulp. In dit artikel gaat het vooral over gemeenten, maar ook provincies en waterschappen zijn actief op dit terrein. Inmiddels voert 77 procent van de Nederlandse gemeenten een internationaal beleid, en in het overgrote deel daarvan heeft dat beleid (onder meer) betrekking op ontwikkelingssamenwerking (VNG, 2009).

Een Nederlandse decentrale overheid die geld of andere middelen beschikbaar wil stellen voor ontwikkelingshulp kan kiezen uit een scala aan mogelijkheden. Zo kan zij noodhulp bieden of kiezen voor meer structurele hulp. Noodhulp wordt ook wel humanitaire hulp genoemd. Het gaat om hulp na rampen en kan worden gezien als 'de EHBO van ontwikkelingssamenwerking'. Zowel voor noodhulp als voor structurele hulp heeft de gemeente vervolgens drie belangrijke opties (zie VNG, 2008). De eerste mogelijkheid is financiële steun voor hulporganisaties. Dit is een populaire optie onder Nederlandse gemeenten voor noodhulp (meest via de SHO). Over de precieze bedragen die hierin omgaan, zijn nauwelijks gegevens bekend. Wel bekend zijn de bijdragen van gemeenten na de



## De tweede mogelijkheid is het steunen en faciliteren van lokaal particulier initiatief, bijvoorbeeld het plaatsen van containers van kledinginzamelaars.

tsunami in Azië op 26 december 2004 (naar schatting ongeveer tien miljoen euro; VNG, 2008) en die na de aardbeving in Haïti (ruim drie miljoen euro, waarvan de helft via de SHO en de andere helft via het Wederopbouwfonds van de VNG – stand maart 2010; VNG, 2010).

De tweede mogelijkheid is het steunen en faciliteren van lokaal particulier initiatief, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van informatie, deskundigheid, ruimtes of financiering. Dit omvat ook heel praktische zaken die door gemeenten worden georganiseerd, zoals het plaatsen van containers van kledinginzamelaars.

Ten slotte kunnen gemeenten met geld of deskundigheid bijdragen aan een gemeentelijk wederopbouwproject. Dergelijke projecten worden georganiseerd door VNG International, de G4 of door individuele gemeenten, bijvoorbeeld wanneer zij een stedenband hebben met het rampgebied. Ontwikkelingshulp door decentrale overheden vindt dus niet altijd plaats

op het niveau van de individuele overheid. Een meer indirecte vorm van ontwikkelingshulp betreft zaken als duurzaam inkoopbeleid en bewust beleggen (bijvoorbeeld via een sociaal-ethisch beleggingsfonds). Hierbij voert de decentrale overheid haar taken op een maatschappelijk verantwoorde wijze uit, waar uiteindelijk ontwikkelingslanden van meeprofitieren. Vanzelfsprekend is dit een vorm die op ieder (overheids)niveau kan worden toegepast, en we zullen deze dan ook niet nader bespreken.

### Taak decentrale overheid

Om te beoordelen of internationale hulp nu wel of niet een taak is van de lokale overheid, bespreken we eerst de overheidstaken in het algemeen. Daarbij moet worden opgemerkt dat gemeenten een open huishouding hebben en dat hun taken dus niet voorgeschreven zijn. Zij zijn bijvoorbeeld vrij om zelf te beslissen of zij zich met bepaalde vormen van ontwikkelingshulp inlaten. Dit artikel stelt daarbij de vraag of dat wel wenselijk is, of dat een ander overheidsniveau daartoe mogelijk meer geëigend is en tot een meer doelmatige of doeltreffende organisatie leidt. De verschillende overheidstaken kunnen worden gerelateerd aan de drie klassieke overheidsfuncties: de allocatiefunctie, de distributiefunctie en de stabilisatiefunctie. De leer van de openbare financiën schrijft voor dat de distributiefunctie (het beïnvloeden van de inkomensverdeling) en de stabilisatiefunctie (stabiliseren van economische groei) door de centrale overheid worden uitgevoerd. Lokaal inkomensbeleid is maar zeer beperkt mogelijk. Bij te hoge lokale ambities op dit terrein treden ongewenste migratiestromen op die de beoogde effecten van het beleid frustreren. Voor succesvol stabilisatiebeleid zijn instrumenten nodig waarover lokale overheden niet kunnen beschikken. In Nederland zijn de distributie- en de stabilisatiefunctie dan ook vrijwel geheel neergelegd bij het Rijk. Decentrale overheden houden zich voornamelijk bezig met de allocatiefunctie, oftewel het bevorderen van de welvaart door ingrijpen op de markt. Dit betreft bijvoorbeeld het aanbieden van collectieve goederen (zoals straatverlichting) en bemoeigoederen (merit goederen, bijvoorbeeld onderwijs), en het (deels) compenseren van externe effecten. In hoeverre valt ontwikkelingshulp onder de allocatiefunctie van decentrale over-

# Sociale Zaken

heden? Voor iedere taak binnen de allocatiefunctie geldt dat zij moet worden uitgevoerd door die overheidslaag die daarvoor het meest geschikt is. Taken met een nationaal karakter worden door het Rijk uitgevoerd; die met een lokaal karakter door provincie of gemeente. Het subsidiariteitsbeginsel geeft aan dat alleen wanneer een taak niet door een overheidslaag kan worden uitgevoerd, de laag daarboven deze taak overneemt. De hierboven besproken praktijk geeft aan dat decentrale overheden aan internationale hulp kunnen doen. Maar is dit dan ook de meest geschikte overheidslaag? Het ligt voor de hand dat in ieder geval bepaalde vormen van hulp waarmee lagere overheden zich inlaten efficiënter en effectiever door het Rijk kunnen worden uitgevoerd. Verschillende projecten kunnen dan beter worden gecoördineerd en tegen elkaar afgewogen. Ook is het zinvol gebruik te maken van eventuele schaalvoordelen en van de kennis en ervaring van het Rijk op het gebied van ontwikkelingssamenwerking binnen het Ministerie van BZ.

Daarnaast speelt nog iets anders. Ontwikkelingshulp is erop gericht de welvaart te verhogen. Het gaat daarbij om het welvaartsniveau van de ontvangers, in het partnerland. De allocatiefunctie van de decentrale overheid betreft echter het welvaartsniveau van het electoraat in het eigen (belasting)gebied. Dit welvaartsniveau zou kunnen stijgen door het geven van internationale hulp, wanneer sprake is van intrinsieke waardering van inwoners voor dergelijke hulp (altruïsme). Echter, geld dat internationaal besteed wordt, kan niet lokaal besteed worden. Internationale hulp gaat dus ten koste van het eigen voorzieningenniveau – en dat werkt welvaartsverlagend. Het is maar de vraag of de eventuele intrinsieke waardering voor het geven van hulp daar tegen opweegt.

## Beter door Rijk

Zelfs wanneer een altruïstisch electoraat de voorkeur geeft aan ontwikkelingshulp boven het vergroten van het voorzieningenniveau van de gemeente en dus een goede lokale afweging is gemaakt, wil dit niet zeggen dat de decentrale overheid er goed aan doet zich met dergelijke hulp in te laten. Of zij daarvoor het meest geeignende overheidsniveau is, valt immers te bezien. Voor sommige vormen van hulp kan dit zeer wel het geval zijn; voor andere vormen is het meer doelmatig en doeltref-

fend om internationale hulp over te laten aan het Rijk. Hiervoor zijn verschillende redenen, zowel gerelateerd aan de uitvoering als aan de beschikbaarstelling van middelen.

Ten eerste is ontwikkelingssamenwerking een zeer gecompliceerd beleidsterrein. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering. Veel initiatieven leiden tot niets, door gebrekkige opzet of gebrek aan kennis van de lokale cultuur en omstandigheden. Er zijn voorbeelden in overvloed. Ontwikkelingsgelden die bij de politieke elite terechtkomen en de armen niet bereiken. Ziekenhuizen of schoolgebouwen die leegstaan

## Veel initiatieven leiden tot niets, door gebrekkige opzet of gebrek aan kennis van de lokale cultuur en omstandigheden.

omdat er geen geld is voor personeel of onderhoud. Waterpompen met voetbediening die niet gebruikt kunnen worden omdat het in de cultuur onacceptabel is voor vrouwen om hun been op te tillen. Om dit soort problemen te voorkomen, kan het zinvol zijn om de hulp te centraliseren. Dit vergroot de kennis en ervaring van de betrokken ambtenaren, en de mogelijkheid om van gemaakte fouten te leren.

Dit betekent ook dat op centraal niveau een betere afweging over de aanwending van middelen mogelijk is. Zo is op centraal niveau beter zicht op de noden. Dit geldt ook voor financiële hulp – denk vooral aan het storten van gemeenschapsgeld op de rekening van de SHO. Tenzij er grote verschillen zijn tussen bijvoorbeeld gemeenten of provincies onderling in de mate waarin het electoraat wil bijdragen, lijkt dit eerder een taak voor het Rijk. Ten tweede is vaak vooral structurele hulp nodig. In veel gevallen is dit beter dan losse, kleine, kortdurende projecten die onderling niet goed worden afgestemd. Denk aan het voorbeeld van het ziekenhuis of schoolgebouw: na het neerzetten van het gebouw blijft geld en mogelijk begeleiding nodig voor personeel en onderhoud. Door de hulp centraal te organiseren is een betere langetermijnplanning



mogelijk. Men zou dus kunnen stellen dat lokale overheden zich überhaupt niet moeten inlaten met structurele hulp maar zich hooguit moeten richten op noodhulp, dat per definitie een meer incidenteel karakter heeft.

Ten slotte heeft centralisatie in het algemeen voordelen als betere coördinatie, onderlinge afweging en schaalvoordelen. Dit voorkomt versnippering, een belangrijk probleem in ontwikkelingssamenwerking waarvoor ook het recente WRR-rapport (WRR, 2010) waarschuwt.

## Wel door lokale overheid

Om bovenstaande redenen is het in veel gevallen verstandig ontwikkelingshulp over te laten aan het Rijk. In deze gevallen zou de welvaart van alle partijen kunnen worden verhoogd wanneer de lokale overheid het betreffende budget zou doorsluisen naar de centrale overheid, om die de hulpprojecten te laten coördineren en uitvoeren. Nog beter is het in dat geval de lokale belastingen te verlagen, de nationale belastingen te verhogen en op die manier de hulp te financieren. Daarmee is de rijksoverheid verantwoordelijk voor zowel de inkomsten als de uitgaven op dit terrein en wordt lokaal inkomensbeleid vermeden.

In sommige gevallen echter zijn er voorde-





len aan het organiseren van internationale hulp op decentraal niveau. Dit betreft enkele specifieke vormen.

De eerste is de overdracht van kennis en ervaring die juist op het niveau van de decentrale overheid aanwezig zijn. Hierbij gaat het dus vooral om de uitvoering die decentraal moet plaatsvinden. De beschikbaarstelling van middelen kan centraal geregeld zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de buitenlandse projecten van VNG International.

De tweede betreft het bevorderen van burgerparticipatie en -initiatieven binnen de eigen regio, wanneer daarvoor lokale kennis en netwerken van belang zijn. Bij grote rampen, zoals de tsunami en de aardbeving in Haïti, is het mogelijk dit centraal te organiseren (via een nationale actie in de landelijke media). In veel andere gevallen is een lokale aanpak meer geschikt.

In deze vorm valt ook financiële hulp door gemeenten te verdedigen, vooral wanneer het gaat om een regeling die burgerparticipatie stimuleert. Een goed voorbeeld hiervan is een verdubbelingsregeling, waarbij het door burgers of bedrijven opgebrachte bedrag door de decentrale overheid wordt verdubbeld. Bij zo'n regeling gaat er een prikkel uit van de bijdrage van de overheid, waardoor de inwoners

gestimuleerd worden om hun bijdrage te leveren. De overheid doet hier dus meer dan alleen maar een vast bedrag ter beschikking stellen voor internationale hulp.

Ten derde heeft een decentrale uitvoering voordelen wanneer er een sterke binding bestaat tussen het eigen electoraat en de ontvangers. En ten slotte vereisen bepaalde praktische zaken een lokale aanpak.

### Conclusie

Decentrale overheden in Nederland doen veel aan ontwikkelingshulp, en soms te veel. Voor alle duidelijkheid: het is bestlist niet de bedoeling dat de lezer blijft zitten met het idee dat een extra lantaarnpaal of trapveldje in een Nederlandse gemeente altijd te verkiezen is boven een ontwikkelingsproject. Doel van dit artikel is de discussie aan te zwengelen over vormen van hulp die passen bij het niveau van de lokale overheid.

Samenvattend kan gesteld worden dat internationale hulp vaak, maar niet altijd een taak is van de rijksoverheid. Decentrale overheden hebben een complementaire taak, bijvoorbeeld bij de overdracht van kennis en ervaring voor het versterken van de lokale overheid in ontwikkelingslanden, en als facilitator en katalysator voor lokale initiatieven. Voor andere vor-

Voor andere vormen van internationale hulp geldt in het algemeen dat de decentrale overheid de benodigde expertise niet (of minder) in huis heeft en dat zij vaak niet de meer structurele hulp kan geven waarbij ontvangers gebaat zijn.

men van internationale hulp geldt in het algemeen dat de decentrale overheid de benodigde expertise niet (of minder) in huis heeft en dat zij vaak niet de meer structurele hulp kan geven waarbij ontvangers gebaat zijn.

Dit artikel leest vooral als een kritiek op decentrale overheden, met als strekking dat zij te veel middelen inzetten voor

goede doelen die buiten hun eigen (werk) gebied vallen. Echter, aangenomen dat de kiezers achter deze bestedingen staan, moet dit evenzeer worden gezien als kritiek op het Rijk. Blijkbaar wenst het electoraat meer ontwikkelingshulp dan op dit moment door het Rijk wordt gegeven.

### Noot

- 1 Met de term 'lokaal' wordt in dit artikel steeds het niveau van de Nederlandse decentrale (lokale) overheid aangeduid. In de ontwikkelingssamenwerking betekent lokaal vaak: in het partnerland. In dit artikel wordt het woord niet in die betekenis gebruikt.
- 2 Dit rapport besteedt overigens nauwelijks aandacht aan de rol van decentrale overheden. Peter van Lieshout, auteur van het rapport, beloofde tijdens een debat van VNG International (25 maart jl.) hier in de volgende, Engelstalige, versie van het rapport nader op in te gaan.

### Literatuur

- VNG (2008), *Leidraad voor gemeentelijke besluitvorming. Een ramp in het buitenland, en dan?* Den Haag: VNG.
- VNG (2009), *Mondiaal op eigen schaal, Gemeentelijk internationaal beleid anno 2009*, Den Haag: VNG.
- VNG (2010), *Nieuwsbrief gemeentelijk Europees en internationaal beleid, maart 2010*, Den Haag: VNG.
- WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt, januari 2010*, Amsterdam: Amsterdam University Press.