

De meerwaarde van kleinschalige civiele hulp

J. Pronk

Naast de multilaterale ontwikkelingshulp die wordt verstrekt door internationale organisaties, waaronder organisaties van de Verenigde Naties, zoals Unicef en de WHO, en naast de bilaterale hulp die wordt gegeven van regering tot regering, zijn tal van particuliere niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op dit terrein werkzaam. Hun aantal is de laatste decennia aanmerkelijk gegroeid. Er zijn verschillende categorieën ngo's. Eén daarvan wordt gevormd door humanitaire organisaties die zich toelagen op het verlenen van noodhulp, zoals Artsen zonder Grenzen. Ook zijn er ontwikkelingsorganisaties, zoals Oxfam, die zich bezighouden met structurele hulp, om niet alleen de gevolgen, maar ook oorzaken van armoede te bestrijden. Een jongere loot aan de stam is die van de ngo's die zich toelagen op vredesopbouw en conflictbeheersing.

Een aantal van deze ngo's heeft zich gespecialiseerd. Sommige houden zich vooral bezig met gezondheidszorg, andere met onderwijs, of met water. Sommige ngo's doen alles zelf en kiezen voor een 'turn key'-benadering. In het kader van ontwikkelingsbeleid, dat immers vooral moet worden vormgegeven en gedragen door de bevolking zelf, is dat een minder geslaagde aanpak. Bij het verlenen van noodhulp, wanneer in een land hetzij door natuurgeweld, hetzij door oorlog alles is weggeslagen, ligt een dergelijke benadering meer voor de hand, althans in de aanvangssituatie. Ook dan zullen spoedig binnenlandse instellingen, gouvernementele zowel als niet-gouvernementele, het voortouw moeten nemen, vooral bij de vaststelling van prioriteiten: waar is de nood het hoogst en waar dienen herstel en wederopbouw te beginnen?

Dat geldt natuurlijk nog meer voor het eigenlijke ontwikkelingswerk. Een aantal ngo's hebben zich ontwikkeld tot een paraplu boven organisaties die afkomstig zijn uit de desbetreffende landen zelf. Die kennen de situatie ter plekke het best, kunnen het werk zelf verrichten, maar hebben behoefte aan financiële steun en soms ook aan specifieke technische kennis, die dan door buitenlandse ngo's kan worden verschaft.

Bilaterale hulp is niet beter dan multilaterale; het omgekeerde geldt evenmin. Hetzelfde kan gezegd worden van hulp gegeven door overheden in vergelijking met hulp via ngo's. Alles hangt af van de specifieke behoeften en omstandigheden in het land of de streek waar om hulp wordt gevraagd. Soms is grootschalige hulp nodig, soms meer gerichte of kleinschalige hulp. Doorslaggevend is de vraag of de hulpbiedende instantie weet heeft van de processen die zich afspelen in de samenleving die men beoogt te helpen. Heeft men inzicht in de specifieke ecologische, economische, sociale, culturele, tribale, religieuze en politieke dimensies van die processen, in tradities, machtsverhoudingen, en relaties tussen mannen en vrouwen? Is de hulpgevende instantie bereid eigen belangen terzijde te stellen en voorrang te geven aan de wensen van de bevolking zelf? Die vragen moeten



alle hulpgevende instellingen zich stellen, officiële zowel als particuliere. En al die vormen van hulp kunnen elkaar aanvullen, hetzij in de tijd, hetzij op hetzelfde moment in verschillende gebieden binnen een land, dan wel gericht op verschillende bevolkingsgroepen.

Naast de grote ngo's bestaan zeer veel kleine instellingen die particuliere projecten uitvoeren. Daar wordt nogal eens op neergekeken, juist vanuit de grotere ngo's. Kleine particuliere instellingen wordt vaak ondeskundigheid verweten. Dat is inderdaad vaak het geval. Particuliere projecten zijn soms het resultaat van oprispingen van charitas of solidariteit. Soms worden bij de ontvangers van de hulp verwachtingen geschapen, die later niet worden waargemaakt. Een duurzame aanpak is lang niet altijd verzekerd: wel geld voor een ziekenhuis of school, maar niet voor onderhoud, geen salarissen voor onderwijzers of verplegend personeel, geen medicijnen of schoolbehoeften.

Veel particuliere projecten zijn mislukt of te vroeg gestopt. Dat geldt ook voor grootschaliger programma's van ngo's, of voor projecten van regeringen of internationale organisaties. Deels is dat het gevolg van de weerbarstigheid van ontwikkelingsprocessen, deels van fouten gemaakt op welk niveau dan ook. Er zal steeds opnieuw geleerd moeten worden van opgedane ervaringen, door alle instanties, overall, altijd en op elk niveau, zowel de uitvoerders op de grond als degenen die beslissingen nemen in het hoofdkwartier van een organisatie.

Inmiddels is er veel geleerd, zowel door regeringen als door internationale organisaties en ngo's. Veel fouten die vroeger werden gemaakt worden nu vermeden. De ontvangers van hulp dan wel de samenwerkingspartners, zijn mondiger dan voorheen. Er is ook veel meer overleg, uitwisseling van ervaringen en inzicht in elkaars evaluaties. Daar staat

tegenover dat het ontwikkelingsproces zelf van karakter verandert, door de emancipatie van landen en groepen, door de globalisering, revolutionaire technologische veranderingen, toenemend geweld, grotere ongelijkheid binnen landen en verslechterende natuurlijke omstandigheden (biodiversiteit, klimaat, waterschaarste, verminderde vruchtbaarheid van de grond). Dat alles leidt tot nieuwe beperkingen, fouten en mislukkingen. Dat alles is inherent aan processen van ontwikkeling. Het gaat langzaam, stap voor stap, met vallen en opstaan. Soms is er meer achteruitgang dan verbetering, althans voor bepaalde groepen binnen een gemeenschap. Dat kan het gevolg zijn van de omstandigheden zelf, of van de ongelijkheids- en machtsverhoudingen binnen de gemeenschap, maar ook van nieuwe fouten gemaakt door hulpverleners.

Ook particuliere organisaties die zich toeleggen op kleinschalige hulp, hebben de afgelopen decennia veel kunnen leren. Men werkt meer samen dan vroeger, luistert meer naar de partners uit de ontwikkelingslanden zelf, en begrijpt beter dat iets dat eenmaal is gestart langere tijd moet worden voortgezet. Men is vaak net zo deskundig en professioneel als de managers van de grotere ontwikkelingsbureaucratieën. Veel projecten vormen een antwoord op een vraag die direct werd geformuleerd door de mensen ter plekke: dorpsbewoners, lokale bestuurders, artsen, vrouwengroepen, schoolleiders. Niet zelden wordt deskundigheid extra gegarandeerd door een voortgaande betrokkenheid van in Nederland teruggekeerde ontwikkelingswerkers.

Dergelijke kleine particuliere activiteiten hebben een extra voordeel dat hen een grote voorsprong verschaft op het werk van regeringen en de grote ngo's. Dat voordeel is de kosten-batenverhouding van deze projecten. De baten zijn kleinschaliger en daarom geringer in absolute zin, maar niet in relatieve zin, en vaak echt duurzaam, in meer dan één opzicht. En de kosten zijn nul of nagenoeg nul. Het gaat bijna altijd om vrijwillige arbeid, ontelbaar vele uren, kosteloos. Het werk van fondsenwervers en projectmanagers in Nederland, en dat van de mensen die het project opzetten in het hulpontvangende land zelf, wordt vaak om niet verleend. Salarissen zullen moeten worden betaald aan degenen die

werkzaam zijn bij een eenmaal lopend project, zoals gezondheidswerkers en leerkrachten. Maar de kosten verbonden aan de identificatie van het project, de voorbereiding en de begeleiding zijn bijna altijd verwaarloosbaar. In particuliere kleinschalige projecten worden grondstoffen en hulpmaterialen doorgaans betrokken ter plaatse. Wanneer goederen uit Nederland worden verstuurd, geschiedt dat vaak op een inventieve wijze, gebruikmakend van de vrijwillige medewerking van anderen. Kom daar eens om wanneer een project wordt ontworpen, begeleid of uitgevoerd met behulp van consultantsbureaus.

Dit soort activiteiten leent zich minder voor snel te verlenen humanitaire hulp bij rampen. Ze zijn ook minder geschikt in situaties van conflict en vredesopbouw. Echter, juist traditionele projecten op het terrein van wederopbouw en ontwikkeling kunnen ook door particuliere instanties worden uitgevoerd. Zij zullen vaak behoefte hebben aan advies of aan inbedding van hun activiteit in een groter programma samen met anderen. Het zou nuttig zijn wanneer er in Nederland een instelling zou komen die particulieren kan bijstaan wanneer zij daarom vragen, bijvoorbeeld een school, een groep teruggekeerde ontwikkelingswerkers, of een solidariteitscomité. In een enkel geval zijn zij gebaat bij enige extra financiële steun, maar doorgaans kunnen zij vooral geholpen worden met logistieke bijstand en advies. Zij zullen zich vooral gesteund achten door respect en waardering: waardering voor een belangeloze bijdrage en respect voor de bereidheid tegen de stroom in te roeien: tegen de tegenwoordig zo gebruikelijke arrogantie ten opzichte van mensen en culturen in andere landen.

Hier ligt een van de belangrijkste bijdragen die kleine groepen particulieren kunnen leveren aan betere internationale verhoudingen: bestrijding van zelfgenoegzaamheid en provincialisme in ons eigen land, contact leggen over grenzen heen met mensen en groepen die terzijde worden geschoven door de grootschalige ontwikkelingen op het wereldtoneel, iets proberen te begrijpen van wat daar werkelijk speelt en die inzichten thuis uitdragen. Geen (Nederlandse) regering, internationale organisatie of grootschalige ngo-bureaucratie zou dat beter kunnen doen dan de civiele samenleving zelf.