

Vergaderjaar 2006–2007

29 234

Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2007

Hierbij treft u het rapport *Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992–2005. Ervaringen in zes landen: Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika*¹ en mijn beleidsreactie daarop. Het rapport is opgesteld door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ondanks kanttekeningen en nuanceringen ben ik niet ontevreden met deze door de IOB uitgebrachte studie. De studie geeft inzicht in een belangrijk hoofdstuk uit de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerking. Het levert stof voor reflectie en discussie. Het geeft inzichten in een belangwekkende thematiek en benoemt een aantal interessante aandachtspunten voor de toekomst die van belang zijn voor de implementatie van het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid. Ik bied u het rapport dan ook met genoegen aan.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In deze beleidsreactie zal ik om te beginnen stilstaan bij de opzet en representativiteit van de IOB-studie. Vervolgens zal ik in onderlinge samenhang ingaan op de eindconclusies (gepresenteerd in hoofdstuk 10) en de hoofdbevindingen. Daarna zal ik mijn visie geven op de door de IOB gepresenteerde aandachtspunten voor de toekomst. Tenslotte zal ik nog kort ingaan op een specifiek onderwerp. De IOB heeft in de loop van haar studie kennis genomen van de uitgangspunten van het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid dat in 2005 is geformuleerd. Verspreid door de tekst van het rapport lezen we daarover verschillende kwalificaties. Ook dat vraagt om een korte reactie.

Opzet en representativiteit

Het doel van deze evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de Nederlandse inspanningen op het gebied van onderzoek in ontwikkelingssamenwerking, op basis van het onderzoeksbeleid zoals geformuleerd in 1992. Zoals gebruikelijk richt de evaluatie zich op een viertal centrale vragen, namelijk die naar de relevantie (doelgerichtheid), de effectiviteit (doeltreffendheid), de efficiëntie (doelmatigheid) en de duurzaamheid van het beleid. Uiteraard zijn deze centrale vragen uitgewerkt naar meer specifieke onderzoeksvragen die ingaan op de aard van het onderzochte beleid.

De evaluatie is opgebouwd uit twee delen: de beleidsreconstructie en -analyse, en de evaluatie van verschillende onderzoeksprogramma's in een zestal landen (Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika). De studie spitst zich toe op de bestudering van de zogeheten *meerjarige* multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, bekend onder het Engelse acroniem MMRPs. Vier van de in totaal negen van deze programma's zijn door de IOB in detail bestudeerd. De uitgaven van deze vier programma's bedragen tezamen zo'n € 20 miljoen, slechts iets meer dan 3% van de totale uitgaven aan onderzoek gedurende de betrokken periode (ongeveer € 600 miljoen volgens de berekening van de IOB). Om de bevindingen in context te kunnen plaatsen richt de IOB de blik in meer of minder detail ook op andere onderzoeksprogramma's, maar het percentage aan onderzoeksuitgaven dat in de evaluatie wordt betrokken overstijgt de 20% niet. Mede gezien de omvang van het rapport en de duur van het onderzoek (waarvan de voorbereidingen gestart zijn in 2003) kan gesproken worden van een dieptestudie.

De IOB rechtvaardigt deze keuze door te wijzen op de centrale plaats die de MMRPs hebben ingenomen in het onderzoeksbeleid zoals dat vanaf 1992 vorm heeft gekregen. Met de beleidsnota *Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking* van 1992 sloeg het onderzoeksbeleid een geheel nieuwe weg in en wilde radicaal breken met het verleden. Het waren met name de MMRPs die de belichaming vormden van het nieuwe beleid en de uitgangspunten die er aan ten grondslag lagen. Om die reden is de IOB van mening dat de gekozen focus een goed beeld geeft van de inspanningen voor vernieuwing van het onderzoeksbeleid en dat de evaluatie daardoor een strekking heeft die uitstijgt boven de enkele onderzoeksprogramma's die feitelijk onderzocht zijn en van belang is voor het onderzoeksbeleid als zodanig.

Ik deel die inschatting. Het beleid van 1992 wilde een eind maken aan de dominante positie die Nederlandse onderzoekers en instituten speelden in het vaststellen van de onderzoeksagenda en in het uitvoeren van onderzoek. In plaats van deze aanbodsturing zouden de vraag en behoefte van ontwikkelingslanden centraal komen te staan. De MMRPs zijn door het

DGIS onderzoeksbureau altijd gezien als het vlaggenschip van het Nederlandse onderzoeksbeleid en als de meest pure belichaming van de belangrijkste uitgangspunten van dat beleid, namelijk zuidelijke zeggenschap en verantwoordelijkheid (*ownership*) en vraagsturing. Ze zijn dan ook representatief voor de ambities van het beleid van 1992.

Maar de IOB is misschien iets te bescheiden. Het belang van deze evaluatie gaat mijns inziens namelijk verder dan het onderzoeksbeleid alleen. Immers, vraagsturing en zeggenschap spelen niet uitsluitend een rol binnen het veld van onderzoek. Sinds het eind van de jaren tachtig hebben deze thema's een centrale plaats ingenomen in het debat over de vormgeving van ontwikkelingssamenwerking. Ik zie de beleidsnota van 1992 als een relatief vroege principiële keuze ten gunste van vraagsturing en zeggenschap. Het gaat ook om een enigszins radicale keuze, althans wat betreft de vormgeving en aansturing van de MMRPs. Het is boeiend om te lezen hoe het onderzoeksbureau, daartoe aanvankelijk gestimuleerd door één van mijn voorgangers, als het ware de zuiverheid van de benadering heeft verdedigd door de MMRPs af te schermen van de bemoeienis door Nederlandse onderzoekers, andere donoren en zelfs ook onze eigen ambassades.

De IOB gebruikt in deze context het woord «dogmatisch». Ik wil erop wijzen dat er hier vooral een enorme betrokkenheid in het spel was en een serieuze poging om daadwerkelijk de voorwaarden te scheppen voor vraagsturing en zeggenschap. Dit was zonder meer een bijzondere prestatie in een tijd waarin vraagsturing en zeggenschap wel werden bediscussieerd maar nog nauwelijks in de praktijk werden gebracht. Het Nederlandse beleid was in dat opzicht baanbrekend.

Het is juist daarom dat de MMRPs zo interessant zijn als casuïstiek. De IOB-studie geeft niet alleen een kijkje in een interessant hoofdstuk uit de geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar raakt ook aan een thema waarvan het belang uitstijgt boven het onderzoeksbeleid alleen, namelijk de aard van de relatie tussen donor en ontvanger. Inmiddels zijn de principes van vraagsturing en zeggenschap gemeengoed geworden in het ontwikkelingsdenken. Ze spelen een centrale rol in de sectorale programma's en in de afstemming van bilateraal beleid op de nationale armoedestrategieën van de partnerlanden. Maar evengoed beseffen we inmiddels dat vraagsturing en zeggenschap niet zaligmakend zijn. Ontwikkelingssamenwerking kenmerkt zich door wederzijdse belangen en verantwoordelijkheden. Dit alles maakt echter de IOB studie niet minder relevant. De studie raakt aan een paradox die inherent lijkt te zijn aan de relatie tussen donor en ontvanger, een paradox die al te vaak onzichtbaar blijft en schuil gaat achter de taal waarin beleidsvoornemens worden uitgedrukt.

Eindconclusies en hoofdbevindingen

De eerste eindconclusie van de evaluatie luidt dat het onderzoeksbeleid van 1992 goed aansloot op nationale en internationale ontwikkelingen en de gedachten- en besluitvorming in internationale fora en nationale instituties van destijds en derhalve zeker als relevant te kwalificeren valt. Ook wordt gesteld dat de MMRPs en andere programma's die zijn bestudeerd, zijn opgezet conform de uitgangspunten van beleid en daarom eveneens relevant te noemen zijn.

Ik vind dit al met al een wat zuinige kwalificatie. Het onderzoeksbeleid van 1992 en met name de vormgeving ervan in de MMRPs was meer dan relevant. Ik zou het als grensverleggend willen typeren omdat het tastend en zoekend in de praktijk bracht wat elders slechts met de mond werd

beleden. Het onderzoeksbeleid liep daarin vooruit op ontwikkelingen die later meer algemeen ingang zouden vinden. Het was experimenteel en innovatief. Het was daardoor ook kwetsbaar, maar dat doet niets af aan het baanbrekende karakter van het beleid.

Ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie is het beeld veel diverser. De lokale context blijkt in hoge mate invloed uit te oefenen op de specifieke vormgeving en ontwikkeling van de onderzoeksprogramma's en daarmee op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Een eerste hoofdbevinding van de IOB luidt dan ook dat de onderzoeksprogramma's zijn opgezet overeenkomstig de beoogde kenmerken en destijds nieuwe ideeën van vraagsturing en lokaal zeggenschap, maar met wisselend succes. Dit is misschien geen al te verrassende uitkomst, maar tegen de achtergrond van de oorspronkelijke ambities en verwachtingen toch niet onbelangrijk. De verwachting was immers dat vraagsturing en zeggenschap de voorwaarden zouden creëren voor effectiviteit. Dat blijkt niet het geval, het blijkt althans geen voldoende voorwaarde te zijn.

Ten aanzien van de duurzaamheid is de IOB studie het meest kritisch, althans wat betreft de MMRPs. Er wordt op gewezen dat het effect van de programma's op de bestaande lokale onderzoeksstructuren zeer beperkt is geweest. De eenzijdige financiële afhankelijkheid van het DGIS wordt door de IOB omschreven als een fragiele constructie en de achilleshiel voor het voortbestaan van de programma's. Dit raakt aan een andere hoofdbevinding van de IOB studie, waaraan hierboven reeds is gerefereerd, namelijk dat het uitgangspunt van vraagsturing in de MMRPs dogmatisch is toegepast. Door de isolatie waarin de programma's vorm hebben gekregen en het uit de weg gaan van invloeden van buiten hebben de MMRPs aan kwaliteit ingeboet. De IOB spreekt in dit verband van de ontwikkelingsparadox. Die paradox, al door wetenschappers in 1992 benoemd, wordt door de IOB omschreven als de tegenstrijdigheid tussen de wens om de partners in het Zuiden het programma op eigen kracht te laten vormgeven en uitvoeren enerzijds en de beperkte capaciteit en minimale infrastructuur voor het doen van onderzoek anderzijds. Kortom, de capaciteit om daadwerkelijk inhoud te geven aan vraagsturing en zeggenschap ontbreekt.

Nu is de capaciteitsvraag zonder twijfel van belang, maar het komt mij voor dat de paradox niet in de eerste plaats betrekking heeft op onderzoekscapaciteit maar juist op het punt van zeggenschap. Het is immers het Nederlandse onderzoeksbeleid dat vraagsturing en zeggenschap centraal stelt. Stilzwijgend wordt er van uit gegaan, en wellicht niet ten onrechte, dat ook de ontvangende partij vraagsturing en zeggenschap hoog in het vaandel heeft. Maar dat laat onverlet dat het als uitgangspunt van beleid toch een Nederlands standpunt is. De IOB studie laat zien hoe het onderzoeksbureau waakte over de zuiverheid van dit uitgangspunt. Het komt er in essentie op neer dat het onderzoeksbureau de zeggenschap over wat zeggenschap betekent, wat het omvat en hoe het vorm krijgt, niet uit handen gaf. De IOB wijst in dit verband op «*back seat driving*»; de programma's krijgen de in de beleidsnota vastgestelde kenmerken opgelegd. Door vast te houden aan het uitgangspunt van beleid in de vormgeving van de MMRPs keert dit beleid in zijn tegendeel. De nadruk op vraagsturing neemt de vorm aan van het inperken van aanbod.

Hier treedt een vaak verhuld aspect van ontwikkelingssamenwerking aan de oppervlakte: inherent aan de relatie tussen donor en ontvanger is een ongelijkheid die taaier is dan de meest vooruitstrevende beleidsintenties. Ik beschouw dit als één van de meest interessante uitkomsten van deze evaluatie, een uitkomst die helaas ten dele impliciet blijft in het evaluatierapport. Ongeacht de wisselende mate van succes van de programma's is

het treffend dat deze paradox juist zo duidelijk aan het licht treedt in de MMRPs, programma's die zo radicaal hebben geprobeerd vorm te geven aan vraagsturing en zeggenschap. Het belang van dit inzicht strekt zich uit tot alle ontwikkelingsinspanningen waarin vraagsturing en zeggenschap een rol spelen. Zicht op en begrip van de beperkingen die inherent zijn aan de relatie tussen donor en ontvanger kunnen bijdragen aan een eerlijker dialoog en meer realistische verwachtingen.

Overigens doet dit alles geen afbreuk aan de relevantie van lokale zeggenschap en de IOB studie laat dit ook duidelijk zien. Het zijn met name die programma's die een sterke, onafhankelijke beheersstructuur wisten te realiseren en speelruimte wisten te bevechten tegen de wensen van het onderzoeksbureau in, die tot de meest succesvolle programma's gerekend kunnen worden. Dit geldt onder de door de IOB onderzochte programma's met name voor het *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia* en het *Research on Poverty Alleviation* in Tanzania. Hiertegenover staat het voorbeeld van het *Vietnamese-Netherlands Research Programme* dat zich eveneens kenmerkte door sterke lokale zeggenschap, maar dat zich desondanks niet tot een succesvol programma wist te ontwikkelen. Dit laatste is met name toe te schrijven aan het gebrek aan capaciteit om daadwerkelijk vorm te geven aan vraaggestuurd, participatief onderzoek.

Hieruit blijkt dat de IOB inderdaad reden heeft om ook met betrekking tot het vlak van capaciteit te wijzen op een paradox. Het verwaarlozen van aandacht voor capaciteitsontwikkeling onder verwijzing naar het respecteren van lokale zeggenschap, leidde in de praktijk soms tot uitgesproken zwakke programma's, met het *Programme Delta du Niger* als duidelijkste voorbeeld.

Het is dan ook niet verbazend dat een andere belangrijke bevinding van de IOB studie luidt, dat het opbouwen en versterken van onderzoeks-capaciteit een succesfactor is gebleken in de geslaagde programma's. Deze constatering geldt niet slechts voor de bestudeerde MMRPs maar ook voor andere onderzoeksprogramma's die in het kader van de vergelijking en bredere contextstudie zijn onderzocht. Zo geldt met name voor het *South African-Netherlands research Programme on Alternatives in Development*, een programma waarin door Nederlandse en Zuid-Afrikaanse onderzoekers wordt samengewerkt zonder dat dit vraagsturing en zeggenschap in gevaar brengt, dat de expliciete aandacht voor capaciteitsontwikkeling het programma tot een succes maakt. Deze bevinding maakt duidelijk dat het versterken van capaciteit van onverminderd belang blijft voor een kennis- en onderzoeksbeleid. Dat is een belangrijke constatering en zal ook consequenties dienen te hebben voor de implementatie van het nieuwe beleidskader dat in 2005 is vastgesteld.

Het is ook juist op dit punt dat geconstateerd moet worden dat het beleid van 1992, althans wat betreft de vormgeving ervan in de MMRPs, wellicht te ver doorgeschoten is. Niet in alle landen is voldoende capaciteit aanwezig voor het autonoom identificeren en formuleren van onderzoeksvragen en voor het zelfstandig programmeren van onderzoek en het ontwerpen van onderzoeksmethoden. In dergelijke gevallen is ondersteuning van buiten juist gewenst en is een exclusieve focus op vraagsturing niet effectief. Het tegengaan van bemoeienis door Nederlandse onderzoeksinstituten, hoe begrijpelijk ook als tegenwicht tegen hun dominante rol in de jaren zeventig en tachtig, heeft er toe geleid dat het beleid zichzelf in sommige gevallen in de voet geschoten heeft.

Weer een andere hoofdbevinding betreft de interne organisatie van het ministerie aangaande het onderzoeksbeleid. Volgens de IOB heeft deze interne organisatie niet adequaat gefunctioneerd. Zo wordt gewezen op

de onevenredig grote aandacht die het onderzoeksbureau gegeven heeft aan de MMRPs en op het rigide karakter van de aansturing van deze programma's. Dit lijkt echter niet zozeer samen te hangen met de interne organisatie als wel met de gemaakte beleidskeuzes.

Vanaf 1996, na de herijkingsoperatie en de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de posten, verdween de adviesfunctie van het onderzoeksbureau. In zekere zin kwam het onderzoeksbureau hiermee in een isolement terecht. De IOB stelt terecht dat het onderzoeksbureau hierdoor de regie over de door Nederland gefinancierde onderzoeksactiviteiten kwijt raakte. De zichtbaarheid van onderzoek bij de ambassades was gering, onder meer omdat niet alle onderzoeksactiviteiten naar de ambassades werden gedelegeerd. Zo bleven de MMRPs onder de verantwoordelijkheid van het onderzoeksbureau vallen.

Achteraf is het opmerkelijk dat niet eerder is ingezien hoe ongelukkig deze constructie was. Enerzijds was er de delegatie naar de posten en de inrichting van de sectorale programma's, bedoeld om vraaggerichtheid en lokaal zeggenschap te verankeren, anderzijds was er de centrale financiering en aansturing van landenspecifieke onderzoeksprogramma's die nu juist vraagsturing en zeggenschap hoog in het vaandel hadden. Ook vormden de MMRPs geen uitzondering, zo toont de IOB-evaluatie aan, op de bekende tekortkomingen van projecthulp (fragmentatie, onvoldoende inbedding in lokale instituties, gebrekkige duurzaamheid) die de sectorale benadering juist wilde adresseren. Deze situatie geeft nog eens extra reliëf aan de hierboven geschetste zeggenschapsparadox. De interne ophanging van de MMRPs was een anomalie geworden binnen de ontstane architectuur van de Nederlandse hulp. Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat de ambtelijke leiding in 2004 heeft ingegrepen en heeft aangedrongen op herziening van zowel de uitgangspunten als de vormgeving van het onderzoeksbeleid.

Een laatste hoofdbevinding van de IOB, waaraan hierboven reeds zijdelings is gerefereerd, is dat «de Nederlandse academische sector door het DGIS grotendeels buiten spel is gehouden». Deze formulering van de IOB is veel steller dan de geschiedenis feitelijk rechtvaardigt. Terecht wijst de IOB er zelf op dat het overgrote deel van de onderzoeksprogramma's van vóór 1992, programma's waarin Nederlandse onderzoekers en instellingen een grote rol speelden, gewoon gecontinueerd werd onder het nieuwe beleid. En ook later in de jaren negentig en na de eeuwwisseling zijn er steeds programma's geweest met een grote Nederlandse betrokkenheid. Maar het is ontegenzeggelijk juist dat in het debat rond de formulering van het onderzoeksbeleid in 1992 soms een enigszins polariserende toon te horen was, dat het Nederlandse «aanbod» de wacht werd aangezegd en dat dit in de vormgeving van de MMRPs ook in de praktijk is gebracht.

Dit heeft een schokeffect teweeg gebracht, maar we moeten dit zien in de context van de tijd. In 1992 kenmerkte de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich door grootschalige projecthulp. Daarbij werden niet alleen onderzoekers maar ook tal van andere Nederlandse deskundigen ingezet. Sindsdien heeft zich een geleidelijke en nog steeds niet geheel afgeronde overgang van projecthulp naar sectorale benadering afgespeeld, gepaard aan een verminderde rol van Nederlandse technische assistentie. In 1992 lag dit nog in het verschiep en wat betreft het inzetten van Nederlandse deskundigheid liep het onderzoeksbeleid in zekere zin hierop vooruit. Ook in dit opzicht was het onderzoeksbeleid grensverleggend.

Inmiddels heeft dit debat zijn scherpte verloren. De Nederlandse wetenschappelijke instellingen hebben hun eigen weg gevonden in het aangaan

van internationale samenwerking en hebben daar lang niet altijd ODA-middelen voor nodig. Maar tevens is er sprake van een voortgaande internationalisering van hoger onderwijs en onderzoek. Daarbij ontstaan samenwerkingsarrangementen waarbij het niet langer zinvol is om een onderscheid te maken tussen vraag en aanbod, tussen gevers en ontvangers. Ook zuidelijke onderzoekers zoeken actieve participatie binnen de mondiale kennisinfrastructuur en zijn bepaald niet slechts passieve ontvangers van externe capaciteit. De context is veranderd en de tegenstellingen van destijds hebben hun betekenis deels verloren.

Aandachtspunten voor de toekomst

Dit brengt mij op de aandachtspunten voor de toekomst die de IOB formuleert en met name op het eerste aandachtspunt, vraagsturing. De IOB stelt dat een hernieuwde discussie nodig is over het concept van vraagsturing en dan met name op de betekenis van vraagsturing en zeggenschap van ontwikkelingslanden in een globaliserende wereld. Ik onderschrijf dit van harte. Want ofschoon de ideologische tegenstellingen van weleer aan betekenis hebben ingeboet zijn de onderliggende uitgangspunten onverkort van belang. De bovengenoemde zeggenschapsparadox is ook in de huidige internationale hulparchitectuur, met zijn nadruk op donorharmonisatie, waarneembaar. Niet zelden is er een spanning tussen zeggenschap van de ontvangende overheid en donorwensen ten aanzien van de kwaliteit van bestuur.

Ook vraagsturing kan daarbij in het gedrang komen. Een in deze context interessant voorbeeld wordt door de IOB zelf naar voren gebracht met betrekking tot het veld van onderzoek. In het rapport wordt er op gewezen dat de aandacht voor landbouwkundig onderzoek na de invoering van de sectorale benadering substantieel is afgenomen, wellicht niet zozeer vanwege een veranderende vraag alswel omdat op het terrein van landbouw/rurale ontwikkeling de sectorale benadering moeilijker te realiseren zou zijn. De prioriteiten van de donor snoeren de onderzoeksvelden waarbinnen vraagsturing een rol kan spelen als het ware in.

Als tweede aandachtspunt voor de toekomst roept de IOB op tot het versterkt voortzetten van aandacht voor capaciteitsopbouw. Dit is gebaseerd op de hierboven reeds genoemde bevinding dat capaciteitsopbouw een belangrijke succesfactor is voor onderzoeksprogramma's. De IOB constateert ook dat aandacht voor capaciteitsopbouw impliciet is geworden in het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid, ingekapseld is in «principes van systeembenadering» en onderdeel gemaakt van «innovatiesystemen». Deze constatering snijdt hout. Hoewel aandacht voor capaciteitsopbouw in het nieuwe beleid zeker niet ontbreekt, heeft het een minder centrale plaats dan in het vroegere beleid. De bevindingen van de IOB studie zullen dan ook aanleiding zijn om het nieuwe beleid op dit punt aan te passen.

De IOB breekt een lans voor investeren in het institutionele potentieel om onderzoekers op te leiden en onderzoek uit te voeren. Ook bepleit de IOB te investeren in de opbouw van nationale kennissystemen, waarbij communicatie van nieuwe kennis wordt bevorderd en het gebruik van kennis wordt gestimuleerd. Om invulling te geven aan deze aandachtspunten zal ik er op toezien dat aandacht voor versterking van de nationale (sectorale) kennisinfrastructuur en van onderzoekscapaciteit en onderzoekscultuur worden geïntegreerd in de bilaterale programma's en in de programma's voor hoger onderwijs.

De IOB pleit vervolgens voor differentiatie in de vormgeving van het onderzoeksbeleid. Rekening houdend met de lokale context dient ontwik-

kelingssamenwerking ruimte te bieden aan verschillende soorten kennis en uiteenlopende onderzoeksvormen. Dat is een pleidooi dat ik geheel omarm en het is in feite een onderbouwing van een strategie die in het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid is ingezet. Door de daarin voorgestane decentrale vormgeving van het onderzoeksbeleid is toespitsing op de lokale context en behoeften mogelijk en is differentiatie het gevolg.

In de twee volgende en laatste aandachtspunten voor de toekomst gaat de IOB in op wetenschappelijke samenwerking tussen ontwikkelingslanden en Nederland. Er wordt een lans gebroken voor partnerschappen waarin lokale partners profiteren van de sterke kanten van het Noorden en waarin een premie wordt gezet op samenwerking met Nederlandse wetenschappers voor de zo gewenste kennisoverdracht en capaciteitsopbouw. De IOB geeft daarbij aan dat partners in ontwikkelingslanden gesteund dienen te worden in hun aspiraties voor onafhankelijk onderzoek. Ook wordt gesteld dat van overheden in ontwikkelingslanden een actievere houding verwacht mag worden in het toekennen van prioriteit aan onderzoek. De IOB bepleit dus eigenlijk een meer evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod en geeft daarbij aan dat er voor de Nederlandse kant prikkels nodig zijn (andere vormen van waardering dan strikt academische appreciaties) om hen te motiveren om partnerschappen aan te gaan waarin capaciteitsopbouw voorop staat. De IOB rept in dit verband over fondsen die het DGIS of het ministerie van OCW beschikbaar zou kunnen stellen.

Hier zijn enkele kanttekeningen op zijn plaats. Alhoewel een terugkeer naar aanbodsturing niet wordt bepleit, richt de IOB hier de aandacht toch sterk op de mogelijke rol van Nederlandse instituten in capaciteitsopbouw. Daarbij dreigt het gevaar dat men blijft denken in termen van de vraag/aanbod dichotomie die zo centraal stond in het debat van de jaren negentig: een vraag uit ontwikkelingslanden en een aanbod uit Nederland. In de ontstane nieuwe hulparchitectuur ligt een dergelijk perspectief niet langer voor de hand. Bij toenemende donorharmonisatie zal in de behoefte aan externe ondersteuning ten behoeve van capaciteitsopbouw worden voorzien op basis van kwaliteit en niet op basis van nationaliteit. Relevante expertise is niet alleen in Nederland voorradig.

Dat wil niet gezegd dat Nederlandse instituten daarin geen rol kunnen spelen en al evenmin dat daarin geen legitiem Nederlands belang in het geding is. Maar die rol dient vorm te krijgen op basis van een gebleken meerwaarde en dat belang kan slechts gediend worden als Nederlandse instituten een specifieke deskundigheid ontwikkelen die uitstijgt boven het gemiddelde en die beantwoordt aan de behoeften in de partnerlanden. Ik zie ruimte voor het benutten van de Nederlandse wetenschappelijke infrastructuur, vooral ten behoeve van die landen waar door beperkte capaciteit nauwelijks sprake is van een autonome vraag, maar wel bij voorkeur in samenspel met andere donoren. Overigens ben ik het met de IOB eens dat het hierbij van belang is volwaardige partnerschappen te ontwikkelen gebaseerd op wederzijdse betrokkenheid.

Maar nog in een ander opzicht zijn deze door de IOB naar voren gebrachte aandachtspunten over partnerschap en samenwerking te beperkt. Hierboven heb ik reeds gewezen op de internationalisering van de wereld van hoger onderwijs en onderzoek waardoor het onderscheid tussen vraag en aanbod aan betekenis verliest. Nu geldt dit, waar het niet-westerse landen betreft, vooral voor samenwerking met landen met snel opkomende economieën, maar dat hoeft zich hier niet toe te beperken. Zo zijn er ook armere landen die een snelle groei doormaken maar die desalniettemin (soms grote) gebieden met extreme armoede en achterstelling kennen. Met betrekking tot deze landen kan worden gezocht naar complementariteit tussen capaciteitsversterking en samenwerking op basis van weder-

zijds belang. Ook valt te denken aan onderzoeksarrangementen waarin binnen een driehoeksverhouding tussen verschillende categorieën landen wordt samengewerkt aan capaciteitsopbouw, innovatie en uitwisseling van kennis en ervaring.

Hier tekent zich de behoefte af aan een visie op de plaats van het Nederlandse onderzoek in mondiaal perspectief en in relatie tot geïntegreerd buitenlands beleid. Ik zal in overleg treden met mijn collega's van BZ en OCW om hen op te roepen gezamenlijk zo'n visie te ontwikkelen en het Nederlandse veld tegemoet te treden met de uitdaging hierover mee te denken.

Het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid

Tenslotte wil ik nog ingaan op kwalificaties van het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid. Op enkele plaatsen in de tekst van de IOB-studie wordt gesuggereerd dat steun aan onderzoek in ontwikkelingslanden en de vraag van partijen in die landen een minder prominente plaats hebben gekregen. In plaats daarvan zou in het nieuwe beleid de aandacht vooral uitgaan naar het gebruik van kennis binnen het raamwerk van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Hier past de nuancering dat dit slechts schijnbaar een tegenstelling is. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is immers gebaseerd op internationaal overeengekomen millenniumdoelen en de bilaterale programma's zijn afgestemd op de nationale armoedestrategieën. De behoeften van ontwikkelingslanden staan wel degelijk nog steeds centraal. De beleidsnotitie *Onderzoek in Ontwikkeling* van 2005 is hierover wellicht wat minder expliciet dan de beleidsnota *Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking* van 1992, maar dat is omdat de organisatie van de hulp inmiddels een geheel andere vorm heeft aangenomen.

Decentrale uitvoering en integratie van onderzoek in beleid en programma's voor ontwikkelingssamenwerking, beginselen die centraal staan in de aanpak van het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid, impliceren aansluiting op de vraag en behoeften van de partnerlanden. Het is dan ook een misvatting dat dit beleid voornamelijk gericht zou zijn op de behoefte aan kennis van de Nederlandse beleidsmakers. Een zeker risico van inperking van de onderzoeksagenda tot de prioritaire sectoren van de bilaterale programma's moet onderkend worden. Maar binnen de bilaterale programma's groeit de rol van algemene begrotingssteun waarbij er aandacht is voor brede economische en politieke dimensies, voor goed bestuur en coherentie van beleid. Ook de door mij nagestreefde verdere donorharmonisatie zal eerder leiden tot een verbreding dan tot een beperking van de onderzoeksagenda. Tenslotte wil ik er op wijzen dat het nieuwe beleidskader nadrukkelijk ruimte laat voor onderzoek dat leidt tot nieuwe, onorthodoxe inzichten. Er is dus werkelijk geen reden om al te beducht te zijn voor een instrumentele inperking van onderzoek ten behoeve van de eigen beleidsuitvoering. De in de staatscourant gepubliceerde beleidsregel die de criteria beschrijft voor onderzoekssubsidiëring verwijst dan ook expliciet naar vraaggerichtheid, toepassingsgerichtheid en maatschappelijke inbedding van onderzoek.

Echter moet worden geconstateerd dat de IOB in haar studie een blinde vlek heeft gehad voor een niet onbelangrijk neveneffect van het onderzoeksbeleid van 1992. Door de sterke focus op zuidelijke vraagsturing en zeggenschap is aandacht voor de rol van onderzoek ten behoeve van ondersteuning en vernieuwing van het eigen beleid geleidelijk uit het zicht verdwenen. Daardoor werd in de loop der jaren het beleid steeds minder door onderzoek gevoed en werd onderzoek steeds minder geïnspireerd door beleidsvragen. Een kloof was gegroeid tussen onderzoek en beleid

en het nieuwe kennis- en onderzoeksbeleid van 2005 heeft uitdrukkelijk als één van haar doelen die ontstane kloof te overbruggen.

In een steeds kennisintensiever wordende mondiale samenleving is er alle reden om ten behoeve van het eigen beleid optimaal gebruik te maken van onderzoek dat relevante inzichten genereert in ontwikkelingsprocessen, mondiale problematiek en velden van internationale samenwerking. Genoemde blinde vlek van de IOB verklaart wellicht het gebrek aan appreciatie voor dit aspect van het nieuwe beleid. Door het scheppen van meer ruimte voor onderzoek en kennis ten behoeve van de eigen beleidsvernieuwing, ook ten aanzien van het onderzoeksbeleid zelf, wordt voorzien in een belangrijke behoefte en wordt de dynamiek in de beleidsvorming teruggebracht. Daarmee is een nieuw beleidstijdperk ingezet dat zich kenmerkt door een dynamische en pragmatische invulling van vraagstelling en zeggenschap vanuit het zuiden.