

**DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING:  
stimulans of stagnatie?**

No. 42, Juni 2005

**Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vice-voorzitter</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
<b>Leden</b>	Dhr. A.L. ter Beek Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. drs. A.C. van Es Prof. dr. W.J.M. van Genugten Dr. B. Knapen Drs. H. Kruijssen Prof. dr. A. de Ruijter Mw. mr. E.M.A. Schmitz Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
<b>Secretaris</b>	Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden van de werkgroep die het advies heeft voorbereid**

**Voorzitter** Prof. dr. A. de Ruijter

**Leden** Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman  
Drs. H.A.J. Kruijssen  
Mr. G.H.O. van Maanen  
Mw. prof. dr. A. Niehof  
Mw. dr. B.M. Oomen  
Mw. drs. E.M. Schoo  
Mr. J.G. van der Tas  
Prof. dr. I. Wolfers

**Secretaris** Mw. drs. J.A. Nederlof

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>Cultuur, Religie en Ontwikkeling</b>	<b>7</b>
	<b>I.1 Cultuur</b>	<b>7</b>
	<b>I.2 Religie</b>	<b>9</b>
	<b>I.3 Ontwikkeling</b>	<b>11</b>
	<b>I.4 Cultuurgebonden karakter van concepten</b>	<b>12</b>
	<b>I.5 Afronding</b>	<b>13</b>
<b>II</b>	<b>Wringende Waarden</b>	<b>14</b>
	<b>II.1 Mensenrechten</b>	<b>14</b>
	<b>II.2 Millennium Development Goals</b>	<b>16</b>
	<b>II.3 Waarden en voorwaarden</b>	<b>17</b>
	<b>II.4 Waar wringt het?</b>	<b>19</b>
	<b>II.5 Waar werkt het?</b>	<b>21</b>
	<b>II.6 Inheemse kennis</b>	<b>24</b>
	<b>II.7 Afronding</b>	<b>25</b>
<b>III</b>	<b>Cultuur en Religie in het Beleid</b>	<b>26</b>
	<b>III.1 Terugblik</b>	<b>26</b>
	<b>III.2 Cultuur en macht</b>	<b>28</b>
	<b>III.3 Grenzen aan de dialoog</b>	<b>30</b>
	<b>III.4 Afronding</b>	<b>31</b>
<b>IV</b>	<b>Conclusies en Aanbevelingen</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Lijst met veel gebruikte afkortingen	

## Woord vooraf

Op 30 januari 2004 ontving de AIV een adviesaanvraag van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de invloed die culturele en religieuze factoren op ontwikkelingsprocessen kunnen uitoefenen. De aanvraag kwam voort uit een toezegging van de minister tijdens het debat in de Tweede Kamer op 17 november 2003 over de beleidsnotitie 'Aan Elkaar Verplicht', waar discussie was ontstaan over de vraag of cultuur en religie een obstakel of juist een basis voor ontwikkeling vormen.

Drie vragen zijn in dit verband aan de AIV voorgelegd:

- Hoe beoordeelt de Raad de invloed van culturele en religieuze waardenstelsels op ontwikkelingsprocessen tegen de achtergrond van een voortdurende mondialisering van politieke, economische en culturele omgevingsfactoren?
- Kunnen hierbij duidelijk herkenbare positieve en negatieve factoren worden onderscheiden die van betekenis kunnen zijn voor het formuleren van strategieën voor duurzame en zo stabiel mogelijke sociaal-economische ontwikkeling?
- Hoe kan de invloed van dergelijke factoren worden geoperationaliseerd bij het formuleren van een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid dat gegrondvest is op respectering van mensenrechten en de beginselen van de internationale rechtsorde?

De eerste en tweede vraag zijn algemeen gesteld en vooral evaluatief van aard. De derde vraag streeft naar verdere concretisering. Bij de eerste vraag gaat het vooral om de mogelijke gevolgen van een steeds alomvattender mondialisering voor cultuur en religie en, in het verlengde daarvan, voor ontwikkelingsprocessen. In hoofdstuk I van dit advies verkent de AIV globaal de dimensies van de centrale concepten cultuur, religie en ontwikkeling.

De tweede vraag vereiste een meer specifieke uitwerking van het weerbarstige onderwerp: is er sprake van zodanige culturele en religieuze veranderingen ten gevolge van mondialisering, dat het 'slagen of falen' van ontwikkelingsinterventies er mede door worden bepaald? In hoofdstuk II licht de AIV toe waarom een werkelijk concrete opsomming van algemeen geldende, positieve en negatieve factoren niet mag worden verwacht: de beoogde factoren zijn in werking en effect immers afhankelijk van het gekozen perspectief, vigerende belangen en gehanteerde termijnen. Desondanks zal de AIV toch voorstellen doen om te komen tot enkele richtlijnen.

In de derde vraag wordt aandacht gevraagd voor de culturele dimensie van beleid in relatie tot het respect voor de mensenrechten en de beginselen van de internationale rechtsorde, naast het streven naar een zo stabiel en duurzaam mogelijke sociaal-economische ontwikkeling. Is het mogelijk en wenselijk dat culturele en religieuze houdingen en veranderingsprocessen betrokken worden bij formulering en implementatie van ontwikkelingsbeleid? Dit onderwerp komt aan de orde in hoofdstuk III. Het advies wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk IV.

De AIV merkt hierbij op dat de schijnbare eenvoud van de adviesaanvraag misleidend is: het gaat om een uiterst complexe en weerbarstige materie. In de eerste plaats zijn cultuur, religie en ontwikkeling geen vastomlijnde begrippen. Ze hebben hun eigen historische achtergrond en krijgen betekenis in specifieke omstandigheden.<sup>1</sup> Ze zijn ook onderling verbonden in die zin dat opvattingen over religie en ontwikkeling cultureel bepaald zijn en cultuur religie kan omvatten. De cultureel en religieus gekleurde definities van de werkelijkheid krijgen altijd vorm binnen een context waarin macht en machtsongelijkheid een rol spelen. De definities van de werkelijkheid zijn tevens beladen met emoties, en roepen daarom conflicten en controverses op. Diegenen die met een bepaalde definitie van hun werkelijkheid zijn opgegroeid ervaren deze als een vanzelfsprekendheid. Voor anderen is dezelfde werkelijkheid echter een constructie van de werkelijkheid, waarop zij al dan niet geïnteresseerd, geamuseerd of geïrriteerd kunnen reageren.<sup>2</sup> Om toch tot algemene uitspraken en aanbevelingen te kunnen komen, heeft de AIV gekozen voor een behandeling aan de hand van illustratieve cases, die de complexe werkelijkheid inzichtelijk zouden moeten maken. Bij de zoektocht naar ijkpunten in de discussies over waardenoriëntatie is gekozen voor de mensenrechten en de MDG's.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit prof. dr. A. de Ruijter (voorzitter), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman, drs. H.A.J. Kruijssen, mr. G.H.O. van Maanen, mw. prof. dr. A. Niehof, mw. drs. E.M. Schoo en prof. dr. I. Wolffers van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking alsmede mw. dr. B.M. Oomen en mr. J.G. van der Tas, beiden uit de Commissie Mensenrechten. De werkgroep werd van ambtelijke zijde begeleid door dr. H.J. Voskamp, terwijl het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. J.A. Nederlof met assistentie van de stagiaires R.B. Palstra, mw. M.E. van Weelden en mw. E.C. Hulskamp.

Dank tenslotte aan de direct betrokkenen bij de oprichting van het Kennisforum Religie en Ontwikkeling, die bij de voorbereiding van dit advies de werkgroep hebben laten delen in hun visie en kennis terzake.

1 Zie hierover bijvoorbeeld A. Tsing: *The Global Situation*, in: *Cultural Anthropology*, 15 (3), 2000, American Anthropological Association, Washington, 2000, pp. 327-360.

2 P. Bourdieu: *Language and Symbolic Power*, Policy Press, Cambridge, 1991: "What is at stake here is the power of imposing a vision of the symbolic world through principles of division", p. 221.

# I Cultuur, Religie en Ontwikkeling

## I.1 Cultuur

De mens ervaart de wereld nooit direct, maar als het ware door een filter. Die bepaalt in belangrijke mate op welke prikkels in de omgeving hij of zij reageert. Ook de classificatie, interpretatie en evaluatie van de geselecteerde prikkels worden door dit filter gekleurd. Dit proces verloopt niet willekeurig, maar volgens bepaalde, in de loop der tijden en in specifieke omstandigheden ontstane patronen van aangeleerde reacties en handelingen. Juist door deze wisselwerking tussen algemene mechanismen die het leervermogen sturen, en de specifieke omstandigheden waarin dit leren plaatsvindt, komt cultuurvorming tot stand en zijn er vele 'culturen' te onderscheiden.

Gezien de veelzijdigheid en dynamiek van cultuur wil de AIV geen eigen definitie geven, maar in dit advies aansluiten bij een enigszins gedateerde maar veel gehanteerde omschrijving waarin cultuur wordt gezien als "een kenmerkend arrangement van gebruiken, objecten en gedragingen dat samenhangt met aangeleerde, gedeelde en plooibare regels, waarden, normen, en ideeën waarmee mensen inspelen op hun omgeving".<sup>3</sup> Het gaat hierbij over het menselijke vermogen tot creatie, interpretatie en zingeving van de werkelijkheid, over het gestalte geven aan leefwijzen en omgangsvormen en het hoofd bieden aan problemen. Er is niet één voor ieder geldend interpretatiesysteem. Mensen functioneren in meerdere groepen: in hun familie, op hun werk, bij sportbeoefening, in religieus of seculier verband of als ingezetene van dorp, stad en land en als wereldburger. Elk van die groepen kent een eigen (sub-)cultuur, voor zover de leden van die groep bepaalde ideeën, kennis en ervaring delen. Die gemeenschappelijke basis geeft de groep en haar leden een eigen voor hen kenmerkende deelidentiteit, die overlapt met andere deelidentiteiten.

Over het algemeen zijn mensen heel creatief in het afwisselend spelen van meerdere rollen. Onderzoek toont aan dat deze rolwisselingen normaal gesproken leiden tot moeiteloos heen en weer pendelen tussen verscheidene identiteiten. Dit geldt met name voor identiteiten die mensen min of meer vrij kunnen kiezen door zich aan te sluiten bij bepaalde groepen, zoals beroepsgroepen, lokale organisaties, hobby-clubs, religieuze groeperingen en dergelijke. Problemen ontstaan er als mensen zich niet vrij voelen in het bepalen van hun eigen identiteit, hun identiteit opgedrongen krijgen en tot groepen gerekend worden waarin zij zich niet herkennen. Discriminatie waarbij mensen op grond van specifieke uiterlijke of lichamelijke kenmerken tot een bepaalde groep worden gerekend, leidt tot frictie tussen hun eigen subjectieve identiteit en de opgedrongen identiteit, en beperkt ze in hun maatschappelijk functioneren. Dergelijke situaties kunnen bij ontwikkelingssamenwerking op elk niveau van beleidsvoorbereiding of -uitvoering voorkomen en het ontwikkelingsproces schaden.<sup>4</sup>

3 Des Gasper: *Culture and three Levels in Development Ethics. From Advocacy to Analysis and from Analysis to Practise*, in: *Cultural Dynamics in Development Processes*. Ed. A. de Ruijter and Lieteke van Vucht Tijssen, Unesco Publishing, Den Haag, 1994.

4 Zie hiervoor ook I. Wolffers: *Cultuur en gezondheid: het plaatselijke en het globale*. In: *Cultuur en Gezondheid*, red: I. Wolffers en A. vd Kwaak, VU Amsterdam, 2004. En: H.L. Moor: *A Passion for Difference*, Polity Press, Cambridge, 1994.

De moeilijkheid bij het leren kennen van de eigen cultuur is dat zij zich zo 'natuurlijk' aandient en als vanzelfsprekend wordt ervaren. Dat geldt bijvoorbeeld voor genderverhoudingen. Deze kunnen zozeer als van nature gegeven worden beschouwd dat men ze ook verwacht zo aan te treffen in andere culturen, met alle verwarrende en schadelijke gevolgen van dien. Evaluaties van ontwikkelingsinterventies hebben dan ook regelmatig totaal onverwachte resultaten toegeschreven aan het niet rekening houden met de lokale genderverhoudingen. Hiervan worden verderop in dit advies enkele voorbeelden gegeven.

Cultuur is altijd een tweesnijdend zwaard: zij is zowel een middel voor het bevredigen van de behoefte aan binding en 'behoren bij' (identificatie), als een voertuig voor het realiseren van een even sterke behoefte aan onderscheiding (differentiatie). Dat dit zowel voor individuen, groepen als voor landen geldt, is voor de interculturele ontwikkelingssamenwerking een belangrijk gegeven.

In de manier waarop wetenschappers tot voor kort patronen van betekenissen, waarden, normen en handelingen hebben geprobeerd te duiden, staan enkele opvattingen centraal. Ten eerste ging men uit van een culturele eenheid die min of meer samenviel met een af te bakenen sociale en geografische eenheid. Ten tweede zouden de leden van die eenheid de voor die eenheid kenmerkende betekenissen gemeenschappelijk hebben, en uitvoering geven aan de daaraan gekoppelde handelingen en praktijken. Ten derde zouden die betekenissen en handelingen op een systematische wijze met elkaar samenhangen in een alomvattende 'cultuur' die te onderscheiden is van andere 'culturen'. Ten vierde zouden die culturen vervolgens weer in hiërarchisch verband te plaatsen zijn. Dit beeld is onder invloed van mondialisering versneld op drift geraakt.<sup>5</sup> Waar stromen van mensen, informatie, goederen, en kapitaal in toenemende mate de wereld omspannen en niet langer stoppen bij welke fysieke grens dan ook; waar lokale gebeurtenissen beïnvloed worden door lokale gebeurtenissen duizenden kilometers verderop, vindt er overal ter wereld een ontkoppeling plaats van de klassieke eenheid van tijd, plaats en handeling. Gevolg is dat culturele voorkeuren voortdurend in beweging zijn, niet meer samenvallen met afgebakende groepen en daardoor niet een ondubbelzinnige basis vormen voor individueel handelen.

De keuzes die mensen maken uit alle mogelijkheden worden deels geïnspireerd door de waarden, normen en tradities die van generatie op generatie als nuttig en waardevol zijn ervaren. In situaties van verandering kiezen mensen uit de culturele arrangementen die ze kennen de passende oplossingen voor dat moment en dat probleem. Het kunnen oplossingen zijn uit de eigen culturele oriëntatie, maar ook uit die van andere groepen of die gevolg zijn van een volstrekt nieuwe praktijk. Dit maakt cultuur zowel creatief en flexibel - door openingen te bieden voor de eisen die overleving op dat moment stelt - als dominant; het kost groepsleden moeite zich eraan te onttrekken.

5 Zie voor mondialisering ook: A. Appadurai: *Modernity at large. Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996. U. Hannerz: *Transnational Connections. Cultures, People, Places*, Routledge, Londen/New York, 1996. A. Giddens: *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge, 1990. W. van Binsbergen: *Globalization and Virtuality*, in: B. Meyer and P. Geschiere: *Globalization and Identity. Dialectics of Flows and Closure*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp 272-303. C. Geertz: *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, 1973 en C. Geertz: *Local Knowledge: Further Essays on Interpretative Anthropology*, Basic Books, New York, 1983. C. Geertz: *Available Light. Anthropological Reflections upon Philosophical Topics*, Princeton University Press, New Jersey, 2000.

Een levende cultuur levert geen vaststaande programmering op, maar is continu onderhevig aan herinterpretatie van de werkelijkheid en afstemming met andere (deel-)culturen. Het is daarbij niet zo dat ieder land slechts één cultuur kent. Landen herbergen tal van elkaar soms overlappende, soms elkaar uitsluitende culturen. Deze zijn verbonden met taal, religie, grondgebied, leefstijl, leeftijd, gender, opleiding en beroep. Bovendien wonen er migranten uit andere landen, die de gewoonten waarmee ze in hun land van oorsprong zijn opgegroeid met zich meebrengen. Zij mengen die selectief met de cultuur van hun nieuwe omgeving om een voor hen passende manier van leven te creëren. Multiculturaliteit kan zodoende vele gezichten krijgen, afhankelijk van de mate waarin het 'oude' en het 'nieuwe' invloed hebben op de nieuwe identiteit. Zelfs per generatie kan deze vorm verschillend zijn.<sup>6</sup> Zo zijn er bijvoorbeeld jongerenculturen, eliteculturen, vrouwen- en mannenculturen, shanty-town culturen of plattelandsculturen gevormd. Het proces van competitie en afstemming tussen de verschillende deelculturen en hun interpretaties van de werkelijkheid kan resulteren in een dominante cultuur en subculturen. Welke cultuur dominant is en welke plaats de deelculturen innemen, is eveneens onderhevig aan verandering.

Hedendaagse hybride culturen stellen echter door het tempo en de dynamiek van de verandering hoge eisen aan het interpretatievermogen van individuen en groepen, en creëren daardoor gemakkelijk nieuwe uitvallers en tegenstanders. De mondialisering, die aan de ene kant tot wereldwijde uitwisseling van ideeën, kapitaal en mensen leidt, bevordert aan de andere kant de opkomst van nieuwe tegenbewegingen en de wedergeboorte van nationalisme, regionalisme en etniciteit. Processen van mondialisering roepen soms een reactie van 'lokalisering' op: een terugvallen op de 'eigen cultuur' en (religieuze) tradities, al dan niet gepresenteerd als eeuwenoud. Mensen die zich verzetten tegen verandering en aanpassingen, gaan zich daarbij weer sterker identificeren met hun - soms vermeende - etnische, culturele of religieuze achtergrond.<sup>7</sup> Daardoor wordt deze vaak opnieuw 'uitgevonden'.

## 1.2 Religie

Religie is een van de kerncomponenten van cultuur, maar heeft tegelijkertijd haar eigen relatieve autonomie en is, in zekere zin, van een andere orde. Religie biedt antwoorden op de 'ultieme vragen' over de plaats van de mens in de wereld en over wat er gebeurt na de dood. Religies kunnen ook dienen als inspiratie voor wereldlijke aspiraties; voor kruistochten, beeldenstormen, oorlogen en slachtingen, maar ook voor deelname aan vredesoverleg, aan mensenrechtenactiviteiten en humanitaire acties. Daarnaast bevat religie ook geboden en verboden met betrekking tot menselijk gedrag, de verhouding tot

6 Th. Eriksen: *Small Places, Large Issues. An Introduction to Social and Cultural Anthropology*, Pluto Press, Londen, 2001. Th. Friedman: *The Lexus and the Olive Tree*, Anchor Books, New York, 2000. Jonathan Friedman: *Cultural Identity & Global Process*, Sage publications, Londen, 1994. B. Anderson: *Long-distance Nationalism: World Capitalism and the Rise of Identity Politics*, 1992. E.J. Hobsbawm and T. Ranger (eds): *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983. E. Roosens: *Creating Ethnicity: The Process of Ethnogenesis*, Sage publications, Londen, 1989.

7 G. Baumann: *Dominant and Demotic Discourses of Culture: their Relevance to Multi-Ethnic Alliance*. In: P. Werbner & T. Modood (eds), *Debating Cultural Hybridity. Multicultural Identities and the Politics of Anti-Racism*, Zed Books, Londen, 1997, p. 213. S. Hall: *The Local and the Global: Globalisation and Ethnicity*. A.D. King (ed.): *Culture, Globalisation and the World System. Contemporary Conditions for the Representation of Identity*, Macmillan, London, pp. 19-39.



gelijkgezinden en andersdenkenden, en de inrichting van de samenleving.

Religies worden gekenmerkt door boodschappen die volgens hun aanhangers van hogerhand komen en daarom niet mogen verwateren. Toch zijn religies geen onbeweeglijke monolieten. Zij worden gekleurd door cultuur in de zin dat religieuze interpretaties beïnvloed worden door de specifieke culturele context en daarin verankerde machtsrelaties. Bijvoorbeeld, het Christendom preekt gelijkheid maar kent in Kerala (India) kastengewijze kerken. De Islam ziet er in Indonesië anders uit dan in Turkije of in Frankrijk. Het Boeddhisme in Japan behoort tot een andere school dan in Tibet of Sri Lanka. Religies veranderen naar tijd en plaats, al zijn zij in principe minder gevoelig voor de waan van de dag. Geloof in eeuwige waarheden beperkt soms de speelruimte voor het aangaan van een dialoog, het sluiten van compromissen of het vinden van een gulden middenweg.

De AIV omschrijft religie in het voorliggende advies als het geloof in een niet-empirisch bepaalde werkelijkheid (machten of krachten, meestal God of goden genoemd) als zingevende bron van inspiratie voor menselijk gedrag. De maatschappelijke verankering van religie in de vorm van instituties, gebouwen en functionarissen wordt cultuurhistorisch gezien als behorende tot het domein van religie, evenals collectieve uitingen zoals symbolen, rituelen, dogma's en taboes. Religie is echter ook een levenshouding. Gedragsregels die de religie aan gelovigen stelt, betreffen niet alleen het eigen godsdienstige leven maar beïnvloeden ook de visie op vele facetten van het privé- en maatschappelijk leven, of het nu de staat, ontwikkelingssamenwerking of mensenrechten betreft. Er zijn gelovigen die bij voorkeur streven naar behoud, en er zijn er die open staan voor verandering. Begrippen als vrede, gerechtigheid, verzoening, behoud van de schepping en van het natuurlijke milieu spelen daarbij een belangrijke rol.

Aanhangers van fundamentalistische stromingen hebben zich gebonden aan gedragsregels die hun aanpassing bemoeilijken aan ontwikkelingen die in de rest van de samenleving inmiddels gemeengoed geworden zijn. Zij hebben hun eigen identiteit en standvastigheid die hen tot lastige gesprekspartners kunnen maken. Overigens zijn fundamentalisme en orthodoxie niet specifiek voor religie, zij zijn evenzeer te vinden op het terrein van ideologie.

Voor velen lijkt de aantrekkingskracht van religie als identiteit en bindende factor groter naarmate de wereld sneller aan verandering onderhevig is, waarbij grenzen vervagen tussen landen, generaties, mannen en vrouwen en economische klassen. Religie lijkt op te leven in tijden van onzekerheid en repressie, met name onder diegenen die zich door rivaliserende levensstijlen bedreigd voelen, die zich buitengesloten voelen of zich bevinden in een situatie van anomie en kansloosheid. Religie blijkt voor veel mensen tegemoet te komen aan een behoefte aan zingeving en 'ergens bijhoren', juist in een steeds complexere en meer gefragmenteerde wereld. Religie kan zowel een kader vormen voor pogingen om die complexe werkelijkheid te omvatten, als om deze te ver-smallen en te verstarren door bijvoorbeeld het oproepen van tegenstellingen zoals 'God' en 'Satan', 'goed' en 'kwaad' en 'gelovigen' en 'goddelozen'. Een dergelijke toonzetting kan door sommige politieke stromingen worden misbruikt als alibi en legitimatie voor politieke mobilisatie. Een zeer vergaande vorm van gepolitiseerd extremisme kan terrorisme voeden. Daarbij dreigt het gevaar dat het handelen van enkele extremisten leidt tot polarisatie en verwijdering tussen bevolkingsgroepen, delen van de wereld en religies.

### I.3 Ontwikkeling

Het begrip ontwikkeling wordt in dit advies uitgelegd als het structureel verhogen van het niveau van menselijk welzijn. Ontwikkelingssamenwerking gaat in principe over het wegnemen van belemmeringen om vooruit te komen, waarbij de beantwoording van wat dan wel vooruitgang is in eerste instantie bij de betrokkenen ligt. Ontwikkeling ontstaat nooit in een vacuüm, maar binnen het doorlopende interpretatie- en onderhandelingsproces dat eigen is aan de machtsstrijd tussen verschillende groepen in een samenleving, die interpreteren en ordenen vanuit hun specifieke culturele visie.

Het begrip ontwikkeling is in de loop der tijden geëvolueerd. Na de Tweede Wereldoorlog werd ontwikkeling in het algemeen gedefinieerd als economische groei. Hierbij werd vanuit een ‘westerse’ optiek ontwikkeling geïnterpreteerd als modernisering, met nadruk op het overschakelen van traditionele op moderne productietechnieken. Overigens realiseerde men zich dat ontwikkeling meer omvat dan een transformatie van de economische structuur en dat ontwikkeling ook te maken heeft met toenemende differentiatie, rationalisering, en individualisering.<sup>8</sup> Ontwikkeling kon volgens de toenmalige visie gepland, gestuurd en bevorderd worden via bepaalde ingrepen, waarbij een centrale rol voor de nationale staat was weggelegd. In die periode ging men er ook als regel vanuit dat economische vooruitgang gaandeweg zou resulteren in meer welvaart in alle lagen van de bevolking (trickle down-effect).

Langzamerhand namen meer en meer betrokkenen afstand van het idee dat het trickle down-effect er automatisch voor zou zorgen dat iedereen in de nieuwe welvaart mee zou delen. Het accent kwam meer op ontwikkeling van onderop te liggen, op de basic needs van ontwikkelingslanden en op zelfbeschikking in politiek en sociaal opzicht, niet alleen van overheden maar ook van de armste groepen.

Naast economische groei kwam in toenemende mate herverdeling van schaarse middelen centraal te staan in het kader van het bestrijden van structurele armoede. Ook ging men de oorzaken van armoede meer binnen de mondiale machtsverhoudingen zoeken, in plaats van alleen op nationaal niveau. Geleidelijk aan zijn steeds meer niet-materiële voorwaarden geïdentificeerd voor duurzame sociaal-economische ontwikkeling, zoals emancipatie, milieubeheer, politieke democratisering inclusief de erkenning en naleving van mensenrechten; opbouw en onderhoud van de ‘civil society’, ‘good governance’ en zelfontplooiing. Dit impliceert een accentverschuiving in analyse en beleid van ‘uitbuiting’ naar ‘uitsluiting’. Hierin past ook de vraag naar de ‘entitlements’ van mensen in de zin van door het recht beschermde aanspraken op wat nodig is ter voorziening in de wezenlijke behoeften.<sup>9</sup>

8 Zie H. van der Loo en W. van Reijen: *Paradoxen van Modernisering*, Coutinho, Bussum, 1997. J.W. School: *Sociologie der modernisering*, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1974.

9 Deze vraag kwam vooral in de belangstelling na publicatie van het boek van de Indiase wetenschapper A.S. Sen: *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1982. Zie ook T. Allen en A. Thomas: *Poverty and Development into the 21st Century*, OU. Press, 2000. M. Hajez en H. Wagenaar (eds): *Deliberative Policy Analyses; understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 2003.

Binnen deze visie groeide meer en meer het inzicht dat het bij ontwikkeling gaat om vraagstukken van een zodanige complexiteit, dat planning en sturing slechts in beperkte mate effectief zijn. Ontwikkelingsproblemen kunnen nooit worden losgemaakt van machtsverschillen en -conflicten in een samenleving, ook als deze zich op het eerste gezicht presenteren als verschillende culturele en religieuze oriëntaties. Daardoor kunnen er allerlei onbedoelde, onverwachte en zelfs ongewenste effecten optreden en sorteren beleidsmaatregelen onvoldoende effect. De levensduur van deze maatregelen wordt in zo'n situatie steeds korter, hetgeen kan leiden tot een overmaat van corrigerende maatregelen van even korte duur.

Frustratie over te beperkte resultaten van ontwikkelingsinterventies en de weerbarstigheid van de ontwikkelingsproblematiek droegen bij aan een herwaardering van het trickle down-principe. Daarbij werden negatieve bijeffecten zoals een gebrekkige herverdeling deels bestreden door een steeds grotere rol toe te dichten aan internationale organisaties, die als een quasi-mondiale regering voor rechtvaardigheid en effectiviteit moesten zorgdragen. Die 'mondiale overheid' werd echter verscheurd door belangengestellingen en kon de ontwikkelingsprocessen nationaal noch mondiaal sturen. Dit leidde tot nog meer vragen over de doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en zelfs legitimiteit van het ontwikkelingsbeleid. De werkelijkheid bleek nog weerbarstiger, pluriformer en diffuser dan al werd verondersteld. De consequentie hiervan was het besef dat de gehanteerde begrippenkaders, interventiemethodieken en implementatieschema's tekort schoten. In deze zin is de veranderende betekenis van het begrip ontwikkeling vooral te duiden als groei in inzicht en kennis inzake de complexiteit van de problematiek.

Thans groeit het besef dat er niet één mondiaal toepasbare vorm van welzijnsverhoging bestaat, maar een veelheid van trajecten. Ook de in het UNDP-rapport 2004 geformuleerde visie op ontwikkeling als vergroting van keuzemogelijkheden en de in het rapport voorgestelde formele erkenning van multiculturaliteit als (inter)nationaal ordeningsprincipe wijzen daarop.<sup>10</sup>

#### **I.4 Cultuurgebonden karakter van concepten**

Als ontwikkeling wordt omschreven als het structureel verhogen van het niveau van menselijk welzijn of het ondersteunen van dit proces, is ontwikkelingssamenwerking op te vatten als het samenwerken aan het vergroten van dat menselijk welzijn. Begrippen als welzijn of vooruitgang zijn uiteraard grotendeels cultureel bepaald. Er bestaat dan ook geen automatische eenstemmigheid tussen donoren en partners bij het concretiseren van dergelijke begrippen. De visie op cultuur, religie en ontwikkeling is immers door eigen waardenpatronen bepaald. Fricities ontstaan als bij de ontmoeting tussen culturen en religies (zoals bij ontwikkelingssamenwerking) niet wordt beseft dat de eigen waarden, normen en gewoonten niet vanzelfsprekend zijn en niet per se door anderen worden gedeeld. Dit speelt des te meer wanneer ontwikkelingsrelevante waarden tot onbespreekbare dogma's zijn verworden, waarvan men niet wil afwijken.

<sup>10</sup> UNDP Development Report: *Cultural Liberty in Today's Diverse World*, 2004.

## **I.5 Afronding**

In navolging van velen constateert ook de AIV dat mondialisering paradoxaal genoeg, in plaats van een eenheidscultuur te creëren, het belang van de te onderscheiden culturen en religies heeft vergroot. Mensen blijken juist langs lijnen van cultuur en religie te reageren op mondialisering. Ofwel om zich te engageren met de ontwikkelingen, of als manier om de krachten van mondialisering te ijken en lokaal kleur te geven, ofwel om die krachten buiten te sluiten. Daarbij komt nog dat mondialisering van de communicatietechnieken het makkelijker maakt om de eigen culturele en religieuze identiteit uit te dragen, bijvoorbeeld via de internationale media of transnationale netwerken. Meer aandacht voor verschillen in culturele en religieuze oriëntaties is in deze tijd dus noodzakelijk. Het is echter de vraag hoe deze elementen in het beleid een plaats krijgen.

## II Wringende Waarden

Ontwikkelingsinterventies zijn, zoals gezegd, nooit waarde vrij. Zij spelen zich niet in een vacuüm af, maar binnen samenlevingen met zekere culturele oriëntaties, belangengestellingen en machtsverhoudingen. Maar wat gebeurt er als culturele oriëntaties van de samenwerkende partners onderling verschillen? Wat betekent het als een deel van de betrokkenen een praktijk als schadelijk ervaart voor het ontwikkelingsproces, terwijl een ander deel stelt dat het hier de traditie betreft, de gewoonte, de cultuur, de religie?

Alvorens op deze vragen in te gaan, zullen in dit hoofdstuk eerst enkele hoekstenen nader worden onderzocht die ten grondslag liggen aan het huidige op armoedebestrijding gerichte ontwikkelingsbeleid, zoals de internationaal erkende mensenrechten, de Millennium Development Goals en de daarin verwoorde doelstellingen, zoals armoedebestrijding. Vervolgens zal worden onderzocht onder welke omstandigheden belangen of waarden conflicteren, en leiden tot culturele of religieuze belemmeringen voor het ontwikkelingsproces.

### II.1 Mensenrechten

Hoewel de notie van universaliteit van mensenrechten op het eerste gezicht op gespannen voet lijkt te staan met culturele differentiatie, bestaat er een internationaal groeiende consensus dat juist de mensenrechten de beste kansen bieden om met die differentiatie om te gaan en die te waarborgen. De mensenrechtennormen zijn terug te vinden in internationale documenten, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationale Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), alsook in een reeks van andere internationale en regionale verdragen. De universaliteit van en de samenhang tussen de verschillende categorieën van rechten is in 1993 op de conferentie in Wenen door vrijwel alle landen bevestigd.<sup>11</sup> Mensenrechten zijn ook een steeds grotere rol gaan spelen binnen ontwikkelingssamenwerking, zowel in het Nederlandse beleid als op mondiaal niveau.<sup>12</sup> Daarbij is tevens de zogenaamde derde generatie mensenrechten (de collectieve rechten) van toenemend belang. Het gaat daarbij om zaken als het recht op zelfbeschikking en het recht op ontwikkeling. Onder de noemer van de collectieve rechten worden aan bepaalde collectiviteiten (bijvoorbeeld inheemse volkeren) bepaalde rechten verleend die hun basis mede vinden in hun culturele en religieuze identiteit.

Tegelijkertijd is er sinds de opkomst van het mensenrechtendiscours discussie geweest over de universaliteit van de mensenrechten. De behoefte aan menselijke waardigheid komt daarin tot uiting, en is de basis voor een evaluatie van culturen en van de wijze waarop tegenstellingen binnen die culturen kunnen worden overbrugd. Het privilegeren van mensenrechten als universele waarden, die uitgaan boven de lokale waarden binnen een samenleving, ontmoet ook de nodige kritiek. De discussie gaat daarbij niet

11 Slotdocument en Actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten, Wenen, 1993.

12 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Den Haag, 2003. Zie ook AIV-advies nr. 30: *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, april 2003.

alleen over de universaliteit van de standaarden die worden gehanteerd, maar is ook een kwestie van de (internationale) taal waarin over mensenrechten wordt gecommuniceerd en van menselijke ervaringen. Daarom is de dialoog over mensenrechten van essentieel belang, al is het maar om vast te stellen welke waarden daadwerkelijk gedeeld worden en waar men op kruisende koersen ligt. Deze dialoog moet voorafgaand aan ontwikkelingsinterventies worden aangegaan. Vervolgens kan bepaald worden of en in hoeverre verschil van inzicht dient te leiden tot andere keuzes, andere accenten of wellicht andere partners, dan wel – in het uiterste geval – tot het afzien van samenwerking.

Het merendeel van de landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft, garandeert burgers fundamentele rechten, in ieder geval op papier. Tegelijkertijd worden mensenrechten in de desbetreffende landen vaak niet gerespecteerd en door bepaalde groeperingen afgeschilderd als ‘westers’. Bovendien is de wijze waarop veel mensenrechtennormen zijn geformuleerd vaak het resultaat van een politiek compromis, en zijn ze nogal eens in algemene termen geformuleerd en soms voor verschillende uitleg vatbaar. Zoals bijvoorbeeld de totstandkoming van de Universele Verklaring laat zien, zijn mensenrechten een uiting van cultuur en moeten mensenrechten ook altijd binnen een specifieke context worden toegepast. Over de universele geldigheid van de kern van de mensenrechten zijn de landen het over het algemeen wel eens, al wil dat niet zeggen dat het debat is verstomd. In verband met dit vraagstuk zou de AIV nog eens willen wijzen op zijn advies uit 1998, waarin een onderscheid is gemaakt tussen universaliteit en uniformiteit van mensenrechten. Universaliteit wordt daarin uitgelegd als de mondiale gelding van de normen als zodanig, en (niet-)uniformiteit staat voor de verschillende wijzen waarop staten deze normen in de praktijk van alledag toepassen (margins of appreciation, beleidsvrijheid).<sup>13</sup>

Het debat over mensenrechten zou dus binnen ontwikkelingsrelaties moeten worden aangegaan. Dat een dergelijke strategie succesvol kan zijn blijkt uit het project ‘Rights at Home’. Dit project bekijkt de islamitische wetten, de Sharia, vanuit de praktijk. Door het voeren van een dialoog over thema’s zoals islamitische waarden, sociale rechtvaardigheid en familierecht wordt getracht de overeenkomsten tussen internationale mensenrechtenverdragen en islamitische wetgeving te vinden. In Jemen, Tanzania en Zuidoost-Azië zijn burgers, imams en mensenrechtenactivisten de dialoog aangegaan, waardoor het inzicht groeide dat islamitische waarden en internationaal erkende mensenrechten beter te verenigen zijn dan aanvankelijk werd gedacht. Op deze manier kunnen de op nationaal niveau aangenomen internationale mensenrechtenverdragen op lokaal niveau effectiever worden geïmplementeerd. Succesvolle ontwikkelingsprojecten in dit kader zijn vaak ook projecten met het oog op ‘legal literacy’, die mensen bewust maken van de rechten die zij hebben en de wijzen om deze te mobiliseren. Deze ‘upstream rights’ (welke rechten dragen volgens de mensen zelf bij aan hun menselijke waardigheid en zijn daarom het verdedigen waard) zijn zeer belangrijk in ontwikkelingsrelaties. Zeker zo belangrijk als de ‘downstream rights’ die van boven af worden uitgevaardigd, maar die soms voor de lokale situatie niet specifiek genoeg zijn.

13 AIV-advies nr. 4: *Universaliteit van de Rechten van de Mens*, juni 1998, pp. 15-19.

### **Mensenrechten en dagelijkse praktijk**

Nederland geeft in het kader van de bestrijding van AIDS steun aan CARAM (Coordination of Action Research on AIDS and Migration), een netwerk van organisaties die zich bezighouden met de gezondheid van migranten vanuit een mensenrechtenperspectief. De aanpak van CARAM wordt door UNAIDS (de VN-organisatie op dit terrein) zeer gewaardeerd, omdat activiteiten plaatsvinden op verschillende niveaus. Er worden bijvoorbeeld onder migrantenpopulaties bewustwordingscampagnes gehouden, en op regionaal en nationaal niveau wordt geijverd dat het recht op toegang tot gezondheidszorg in bilaterale verdragen wordt opgenomen. Een andere activiteit is een jaarlijkse publicatie van de 'State of Health of Migrants', waarvan het eerste rapport in 2006 zal verschijnen. Daarin wordt geprobeerd internationale mensenrechtenafspraken in relatie te brengen met de dagelijkse realiteit van mensen. In de deelnemende landen worden gegevens verzameld over de ratificatie van internationale afspraken over migratie, toegang tot gezondheidszorg en hoe dat in de nationale wetgeving is vormgegeven. Met deze gegevens in handen wordt gekeken naar de proceskant: wat maakt het moeilijk deze wetgeving en het bijbehorend beleid te implementeren? Wat zijn faciliterende en belemmerende factoren binnen de culturele confrontaties tussen migranten en het ontvangende land? Deze vragen komen aan de orde in interviews met sleutelfiguren, maar ook worden er groepsdiscussies met migranten gehouden waarin aan de orde komt wat zij zelf te vertellen hebben over hun toegang tot gezondheidszorg, wat ze merken van het beleid en over het verhoogde risico dat ze hebben door hun migrantenstatus. Op die manier wordt geprobeerd om vanuit verschillende niveaus tot een analyse te komen waarin zowel de internationale afspraken als de weerbarstige praktijk hun plaats hebben.

*De AIV adviseert om bij interventies en beleidsdialogen niet alleen aan te haken bij de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, maar ook bij interpretaties van menselijke waardigheid van het land zelf (universaliteit is immers niet per se uniformiteit), bij aldaar geratificeerde verdragen, het werk van lokale mensenrechten-ngo's en juristen. Steun verdienen met name projecten gericht op de bewustwording van mensen ten aanzien van hun rechten (de 'upstream rights') en de wijze waarop zij deze kunnen mobiliseren.*

### **II.2 Millennium Development Goals**

In september 2000 werd tijdens de UN Millennium Summit door 189 landen een verklaring aangenomen waarin het voornemen was vastgelegd om de meest schrijnende vormen van armoede terug te dringen. Het daadwerkelijk voor iedereen realiseren van de menselijke waardigheid kreeg daarmee een enorme impuls. Niet alleen werd de urgentie van het nemen van concrete maatregelen tot op het hoogste politieke niveau bevestigd, maar de gerichte uitvoering van de daarvoor noodzakelijke stappen werd van duidelijke ijkpunten voorzien. De voortgang kon daarmee zowel op mondiaal niveau als op het niveau van de afzonderlijke ontwikkelingslanden worden gevolgd. Ofschoon de sociale en economische mensenrechten en de Millennium Development Goals niet op één lijn gesteld kunnen worden, kan de realisering van de MDG's wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de volledige realisatie van deze rechten. In januari 2005 verscheen het rapport van het Millennium Project, waarin de stand van zaken

wordt opgemaakt van de realisering van de MDG's.<sup>14</sup> Het rapport concludeert dat het nog altijd mogelijk is de voor 2015 geformuleerde doelen te bereiken, maar dat dan wel majeure inspanningen nodig zijn zowel aan de kant van de ontwikkelingslanden als aan de kant van de donoren. Concrete stappen voor de uitvoering worden in het rapport genoemd. De AIV heeft in een afzonderlijk briefadvies aandacht aan het Sachstrapport besteed.<sup>15</sup>

De AIV beschouwt de MDG's als belangrijke stimulansen voor de duurzame terugdringing van armoede. Ze zullen echter niet alleen vanuit een mondiaal perspectief bekeken moeten worden, omdat ze voorbijgaan aan de grote verschillen die er bestaan tussen en binnen landen ten aanzien van het niveau van armoede en de vormen waarin deze zich manifesteert. De MDG's zullen juist hun uitwerking moeten hebben op het niveau van de afzonderlijke doelgroepen. MDG's zijn nooit bedoeld geweest om de doelen van ontwikkelingssamenwerking te vervangen; zij maken daarvan onderdeel uit.<sup>16</sup>

De MDG's hebben in onderhavige context tenslotte een duidelijk voordeel: door hun formulering in kwantitatieve doelen kunnen ze in principe gelden als grondslag voor interculturele samenwerking.

### **II.3 Waarden en voorwaarden**

Een belangrijke randvoorwaarde voor het behalen van ontwikkelingsdoelstellingen van de MDG's is goed bestuur. De AIV geeft aan dit begrip een ruime interpretatie. Het gaat niet alleen om het bestaan van democratische 'checks and balances' en het functioneren van bestuur op basis van algemeen aanvaarde rechtsbeginselen en het respect voor mensenrechten. Er moet ook ruimte zijn voor waarden en normen die voortkomen uit de eigen culturele tradities en historische ontwikkelingen, uiteraard voor zover die niet strijdig zijn met algemeen aanvaarde rechtsbeginselen en internationaal erkende rechten van de mens. Goed bestuur wordt verder gekenmerkt door participatie, waarborging van eigendomsrechten en voorspelbaarheid van bestuur.

Donoren willen voorts dat de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's gekenmerkt wordt door transparantie, doelgerichtheid, effectiviteit en het afleggen van verantwoording (accountability). Duidelijk moge zijn dat de culturele identiteit of eigenheid niet wordt geschonden wanneer deze normen in een interculturele relatie tussen partners een plek krijgen, mits dit gebeurt in een dialoog tussen de partners, waarbij ieder zich bewust is van de eigen culturele bagage. Het moet duidelijk zijn van welke waarden en normen de donor uitgaat; waarom hieraan belang wordt gehecht, welke belangen in het geding zijn en welke gevolgen implementatie ervan voor de betrokken partijen heeft.

14 J.D Sachs: *Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York, 2005.

15 AIV, briefadvies *Reactie op het Sachs-rapport. Hoe halen wij de Millennium Doelen?* April 2005.

16 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Den Haag, 2003.



### **Grond in Ghana, een goudmijn voor chiefs?**

Grond in Ghana valt in twee categorieën uiteen: staatsgrond en gemeenschapsgrond. Tachtig tot negentig procent van alle onbebouwde grond in Ghana is gemeenschapsgrond, en wordt beheerd door traditionele autoriteiten; stamhoofden, familiehoofden en in het noorden 'tendamba's', de priesters van de grond. In de Ashanti Regio heet gemeenschapsgrond 'stoolgrond' naar de houten zetel van de chieft die de ziel van de voorouders zou bevatten. De grondwet erkent de chiefs als beheerders van stoolgrond en stelt dat de chiefs daarbij het gewoonterecht moeten volgen. De chieft wordt volgens het gewoonterecht verkozen, de staat heeft geen bevoegdheid zich daarin te mengen. Volgens Ashanti gewoonterecht bezitten de leden van een gemeenschap gezamenlijk het eigendomsrecht op stoolgrond. De chieft dient de grond dus in het algemeen belang te beheren. Zolang er nog grond vrij is, heeft ieder lid van de gemeenschap het recht om daar gewassen te verbouwen of een gebouw neer te zetten. Dit levert hem of haar een gebruiksrecht op de grond op, dat overerfbaar is en alleen verloren kan gaan door verlating, ontkenning van de communale titel of met toestemming van de persoon zelf.

Door sterke bevolkingsgroei en urbanisatie is in gebieden rondom grote steden in Ghana een grote vraag naar bouwgrond ontstaan. Zo ook in de dorpen rondom Kumasi, de hoofdstad van de Ashanti Regio. In reactie hierop verpachten chiefs in strijd met Ashanti gewoonterecht stoolgrond aan buitenstaanders tegen betaling, terwijl deze grond bedoeld is voor gemeenschapsleden die daarop gewassen verbouwen. In de dorpen verliezen zij daardoor dus hun landbouwgrond, en daarmee hun baan, voedsel en inkomen. Ook leidt deze omzetting van landbouwgrond in bouwgrond tot hogere voedselprijzen in de dorpen. Hoewel sommige chiefs de opbrengsten gebruiken voor ontwikkeling van het dorp, zien de meeste gemeenschappen en boeren niets of zeer weinig van het geld terug. Hoewel er veel weerstand is van gemeenschapsleden tegen deze acties van de chieft, is die zelden succesvol. Dat kan grotendeels worden verklaard vanuit de erosie van traditionele structuren voor controle en verantwoording, zoals bijvoorbeeld dat chiefs alleen beslissingen mogen nemen met instemming van hun raad van oudsten en de mogelijkheid om corrupte chiefs af te zetten. Deze traditionele 'checks and balances' verloren al veel van hun kracht in de koloniale tijd, toen de Britten zich het laatste woord toe-eigenden bij installaties en afzettingen van chiefs. Echter, deze koloniale bestuurders zorgden er tegelijkertijd wel voor dat de chiefs hun macht niet misbruikten om zich de opbrengsten van communale grond te eigenen. Zij voerden dus enige statelijke controle in op het bestuur van de chiefs ter vervanging van de traditionele controles.

De huidige regering doet dit in het geheel niet. Zij draagt prominent het standpunt uit dat de staat geen invloed heeft op het bestuur van de stoolgrond, omdat dat het domein is van de chiefs. En dat hun inmenging bovendien onnodig is, aangezien er allerlei lokale structuren zijn om de rechtmatigheid van lokaal grondbestuur te bewaken. Ondanks alle geluiden dat deze structuren niet meer werken, verschuilt de staat zich erachter. Zo hoeft de staat de strijd niet aan te gaan met de nog altijd machtige chiefs. De kleine boer valt zo in het gat tussen onbereikbare overheid en begerige chiefs.<sup>17</sup>

17 Met dank aan mr. J. Ubink, RU, Leiden.

## II.4 Waar wringt het?

Op basis van de omschrijvingen van cultuur, religie en ontwikkeling uit het eerste hoofdstuk is duidelijk dat het niet eenvoudig is om een lijst van culturele of religieuze factoren te ontwikkelen die een eenduidige invloed hebben op ontwikkeling. Daar komt nog bij dat wat op het ene moment een ongunstig effect lijkt te zijn in een later stadium juist in een heel ander licht kan komen te staan. Het is zelfs soms moeilijk te ontwarren wiens belang op welk moment door een ontwikkelingsinterventie wordt geschaad of wordt gediend.

De volgende voorbeelden geven aan dat belangrijke elementen van ontwikkeling soms op gespannen voet kunnen staan met lokale waarden of tradities die op zichzelf erkenning verdienen en 'van waarde' zijn.

- De *extended family* is in Afrika buitengewoon belangrijk als vangnet en als kader voor de uitwisseling van zorg en steun, vooral in landen waar van staatswege niet of nauwelijks in sociale zekerheid wordt voorzien. Tegelijkertijd kan deze verstikkend uitwerken op de mogelijkheden tot individuele ontplooiing die vaak geldt als aanjager van collectieve vooruitgang. Zich als individu onttrekken aan dit familienetwerk, betekent een breuk met de naaste omgeving, zo niet uitsluiting. Daarvoor wordt een hoge sociale prijs betaald.
- *Grond*. Waar donoren het belang onderstrepen van door individuele rechten beschermde entitlements - eigendomsbewijzen van grond en huizen waarop bijvoorbeeld geldleningen kunnen worden opgenomen - zijn in sommige culturen grond en water communaal eigendom. Het zich toe-eigenen van grond wordt gezien als een inbreuk op communale rechten. Over heel Afrika en delen van Zuidoost-Azië heeft bijvoorbeeld het privatiseren en kadastreren van communale grond onverwachte en ongewenste effecten gehad, zoals verlies van rechten en uitsluiting van vrouwen en vreemdelingen.
- *Waterbeheer*. De sawahs in Indonesië behoren tot de oudste systemen van communaal waterbeheer, waar individuen zich niet aan konden onttrekken. De religieuze kalender in Bali geeft bijvoorbeeld precies aan wanneer offerfeesten moeten worden gehouden en telkens andere watersluisjes moeten worden geopend. Op deze manier wordt, zonder dat de Balinezen zich er bewust mee bezighouden, ervoor gezorgd dat het water uit de bergen op eerlijke wijze over de rijstvelden wordt verdeeld. Het interveniëren in deze patronen en het verleggen van waterstromen door donoren kan leiden tot ernstige onderlinge conflicten.
- *Geld*. Er zijn culturen waar geld geen doel op zichzelf is, maar meer een middel dat het verkeer tussen mensen faciliteert; waar ruilsystemen en investeren in het sociale netwerk meer maatschappelijk rendement opleveren. Voor Dalits in India, bijvoorbeeld, is geld in hoofdzaak nodig in hun contacten met de buitenwereld. In hun onderlinge verhoudingen ligt een veel sterker accent op sociaal kapitaal. In Zuid-Afrika werden inkomensgenererende activiteiten voor vrouwen opgestart ter verbetering van de voedselzekerheid van de rurale huishoudens in het gebied. Het bleek echter dat de vrouwen in plaats van de groenten te verkopen deze gericht uitdeelden aan familie en kennissen. Zo investeerden ze in hun sociale netwerk, zodat ze daar in tijden van voedselschaarste een beroep op zouden kunnen doen. Vanuit het perspectief van de vrouwen was dit een volstrekt rationele actie, maar de beoogde verhoging van het huishoudinkomen werd niet gerealiseerd.
- *Leeftijd*. In tal van ontwikkelingslanden is leeftijd een doorslaggevende factor voor gezag; een factor die meer van belang is dan kennis. Bovendien is kennis geen publiek goed. Bepaalde kennis is voorbehouden aan de oudste generatie, bijvoorbeeld over de vestigingsgeschiedenis van dorpen, rituele kennis of medicinale

praktijken. Jongere mannen en vrouwen hebben in zo'n geval niet de maatschappelijke positie om deze kennis te verwerven of te gebruiken. Dit geeft problemen op het moment dat jonge mensen elders moderne kennis hebben verworven. Terug in eigen land krijgen zij soms niet de seniorfunctie waartoe hun opleiding diende, omdat hun superieuren - die niet die opleiding hebben gevolgd - dan hun bestuurlijke (en persoonlijke) status als senior zou verliezen.

- *Gender*. Projecten in Afrika voor commercialisering van de landbouw waren succesvol in die zin dat het geldinkomen van de mensen fors verbeterde. Het verdiende geld kwam ter beschikking van de man. Het welzijn en de gezondheidstoestand van de vrouwen en kinderen in de gezinnen gingen daarna niet vooruit en verslechterden zelfs. Binnen de rolverdeling tussen mannen en vrouwen in het gezin was het namelijk gebruikelijk dat vrouwen de verantwoordelijkheid hadden voor de voorziening in de eerste levensbehoeften van het gezin, en mannen het verdiende geld vrijelijk konden uitgeven. Dat laatste geschiedde niet steeds in het gezinsbelang, terwijl intussen toch de productie in de eigen groentetuin was verminderd, omdat er meer tijd en werk in de commerciële productie gingen zitten. Genderanalyses zijn daarom bijzonder belangrijk bij ontwikkelingsinterventies. Vanuit het perspectief van economische ontwikkeling is het gebruik van goedkope arbeidskrachten een voordeel, maar als dat leidt tot bestendiging van de onderschikte positie van vrouwen, is dat vanuit ontwikkelingsperspectief geen positief resultaat.
- *Family planning*. In elke maatschappij zijn de positie van vrouwen en de regulering van de vruchtbaarheid sensitieve zaken die raken aan fundamentele waarden en tradities. Tegelijkertijd hebben geboorte en vruchtbaarheid economische gevolgen en politieke betekenis. De naoorlogse periode kende een hoge mondiale bevolkingsgroei, vooral veroorzaakt door de explosieve bevolkingsgroei in arme landen, waardoor het terugdringen van de bevolkingsgroei op de internationale bevolkingsconferenties in 1974 en 1984 topprioriteit kreeg. Op de wereldbevolkingsconferentie (ICPD) in 1994 in Caïro maakte de nadruk op afremming van bevolkingsgroei plaats voor een nieuw paradigma. Hierin hebben de seksuele en reproductieve rechten en gezondheid van individuen een centrale plaats. Voor de uitvoering van de Caïro-agenda betekent dit in feite een erkenning van de reproductieve en seksuele rechten van vrouwen, ongeacht hun leeftijd of huwelijks staat. Op het eerste gezicht zou men zeggen dat in landen met een dominante religie, met een sterk pro-natalistische inslag, of een problematische staat van dienst wat betreft vrouwenrechten, de Caïro-agenda moeilijk te implementeren is. De cijfers steunen dit echter niet, zoals te zien in onderstaande tabel. Uit een vergelijking tussen islamitische landen blijkt de vruchtbaarheid het laagst en het gebruik van moderne contraceptie het hoogst in het grootste islamitische land ter wereld, Indonesië, en in de Islamitische Republiek Iran.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Het totale vruchtbaarheidscijfer (TFR) geeft het gemiddeld aantal kinderen aan dat een vrouw aan het eind van haar reproductieve periode zou hebben als ze op elke leeftijd het gemiddeld aantal kinderen zou hebben behorende bij die leeftijd(sgroep) volgens de in het betreffende jaar geldende leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers.

Bron: UNFPA: *State of World Population 2004*, New York, 2004, pp. 102-109.

Land	Totaal vruchtbaarheids-cijfer	% Prevalentie moderne contraceptie
Islamitische Republiek Iran	2.33	56
Indonesië	2.35	55
Turkije	2.43	38
Marokko	2.75	42
Egypte	3.29	54
Bangladesh	3.46	43
Saudi Arabië	4.53	29
Pakistan	5.08	20
Nigeria	5.42	9
Afghanistan	6.80	4

## II.5 Waar werkt het?

In alle culturen en religies kunnen elementen gezocht en gevonden worden die negatief uitwerken voor grote groepen mensen. Een bekend voorbeeld is vrouwenbesnijdenis: een culturele gewoonte uit Afrikaanse landen, die religieus wordt vertaald als een vereiste voor de fatsoenlijke islamitische vrouw. In werkelijkheid wordt in de Koran niet over de besnijdenis van vrouwen gesproken. Het gebruik heeft veeleer te maken met het beknotten van de seksuele macht van vrouwen. Andere voorbeelden van legitimatie van machtsongelijkheid in culturele of religieuze termen zijn terug te vinden in een verbod op condoomgebruik, eerwraak, homofobie, of achterstelling van mensen met een andere huidskleur of van een lagere kaste.

Daarentegen zijn er ook culturele en religieuze initiatieven die het tegendeel beogen. Religie kan immers ook een belangrijke motor van verandering zijn, emancipatorische en revitaliserende vermogens opwekken en – evenals cultuur – het zelfbewustzijn en de identiteitsvorming van mensen bevorderen. In de partnerlanden is deze functie van religie waarschijnlijk prominenter dan in de donorlanden. In Nederland bijvoorbeeld zijn religie en geloofsbeleving grotendeels een privé-zaak geworden. In ontwikkelingslanden is religie en (openbare) beleving ervan een onvervreemdbaar deel van het sociaal-culturele leven. In veranderingsprocessen kan religie als zingevend en normerend element een grote rol spelen; een rol die soms in een ontwikkelingsrelatie van elementaire betekenis is.

Dit wordt geïllustreerd door het optreden van visionaire leiders zoals Martin Luther King, Ghandi, Nelson Mandela, Romero en de Dalai Lama. Hun rol bij het dekolonisatieproces, het deëscaleren van conflicten, het tegengaan van rassendiscriminatie en het bevorderen van vrede en ontwikkeling was en is nog steeds van doorslaggevende betekenis.

### **Religieuze leiders en family planning in Iran**

Uit de tabel op de vorige pagina wordt reeds duidelijk dat van de Islam als godsdienst niet gezegd kan worden dat deze anti-geboortebeperking of anti-vrouwenrechten is. Het succesvolle family planning programma in Iran moet geplaatst worden in een politiek-religieuze context. Onder het bewind van de laatste Shah werd in 1967 een family planning programma opgezet dat zich onder meer richtte op het verbeteren van de positie van de vrouw. Oppositie tegen deze maatregelen kwam van religieuze zijde. Na de val van de Shah en de instelling van de Islamitische republiek in 1979 werden de maatregelen teruggedraaid. In 1986 trok de oorlog met Irak een zware wissel op de economie, hetgeen resulteerde in een beleidsomslag. In 1989 volgde de officiële lancering van het family planning programma. Er werd een keuze geboden uit een groot aantal methoden. De daling van de vruchtbaarheid verliep veel sneller dan de beleidsmakers hadden verwacht en met een totaal vruchtbaarheidscijfer van 2.3 is Iran het land met de laagste vruchtbaarheid van alle Islamitische landen. Dit resultaat moet mede verklaard worden uit succesvol flankerend beleid. Zo steeg in rurale gebieden de geletterdheid van vrouwen van 17 procent in 1976 tot 62 procent in 1996. Een tweede factor is de brede eerstelijns gezondheidszorg waarin sinds 1993 een groot netwerk van vrouwelijke vrijwilligers actief is. De manier waarop family planning vanaf het begin werd ingepast in religieuze kaders, en de normatieve lijnen in overleg werden uitgezet door religieuze leiders, moet als een minstens zo belangrijke derde verklarende factor voor het succes worden gezien. Religieuze leiders werden op allerlei niveaus benaderd om actief family planning te bevorderen in het belang van het voorkomen van ongewenste zwangerschappen en de bescherming van de gezondheid van moeders en kinderen. De benadering was eerder pragmatisch dan ideologisch en sloeg aan. De kern van het Islamitische Iraanse family planning programma is het verbinden van family planning met de religieus en cultureel gefundeerde gezinswaarden.<sup>19</sup>

Religieuze leiders en instituties kunnen zich ook opwerpen als voortrekkers van vrede en gerechtigheid. In Chili werd vrijwel direct na de staatsgreep van Pinochet door de katholieke kerkleiding een instelling opgericht tot ondersteuning van de slachtoffers, voor het voeren van juridische acties tegen de onderdrukkende wetgeving en het documenteren van schendingen van de mensenrechten opdat de internationale gemeenschap daarover zou worden geïnformeerd en zo mogelijk maatregelen kon nemen. De 'Vicaria de Solidaridad' heeft haar werk gedurende de gehele periode van dictatuur kunnen doen, juist omdat de kerk als instituut daarvoor de noodzakelijke bescherming bleef bieden. Het mag geen toeval heten dat de commissie die recent op verzoek van de Chileense regering rapporteerde over de omvang van de mensenrechtenschendingen, onder leiding stond van de bisschop die indertijd (mede) leiding had gegeven aan de Vicaria.

Ook de Waarheid- en Verzoeningscommissie in Zuid-Afrika is een voorbeeld van de positieve invloed van religieuze noties op maatschappelijke processen. De uitgangspunten

<sup>19</sup> De keerzijde hiervan is gebrek aan aandacht voor de seksuele en reproductieve rechten en gezondheid van individuen. Het taboe dat rust op voorhuwelijks seks en het niet erkennen van de seksuele en de reproductieve rechten van adolescenten belemmert de aanpak van AIDS.

van deze Commissie – schuldbelijdenis gevolgd door verzoening – zouden het politiek niet gehaald hebben als zij niet diep verankerd waren geweest in de cultuur en in het religieuze bewustzijn van brede lagen van de bevolking. Het feit dat deze Commissie niet werd voorgezeten door een eminente politicus maar door een aartsbisschop, hielp aanzienlijk om maatschappelijke verzoening tot stand te brengen.

Vaak zijn het de religieuze instanties van allerlei denominaties die de zorg voor mensen op zich nemen, vooral waar de staat tekort schiet. In Ghana is bijvoorbeeld 40 procent van de sociale voorzieningen in handen van religieuze organisaties. Religie kan ook andere positieve waarden zoals tolerantie, solidariteit of mededogen bevorderen. In Zambia, waar zowel vanuit de christelijke kerken als de lokale cultuur condoomgebruik taboe wordt verklaard, zijn het toch weer de kerken die de zorg voor mensen met AIDS op zich nemen. Vanuit eenzelfde waarde van mededogen wordt er in diverse Boeddhistische kloosters in Thailand voor AIDS-patiënten gezorgd of is er een ontwenningsskuur opgezet voor een andere gestigmatiseerde groep mensen, de drugsverslaafden. Behalve deze ‘werken van barmhartigheid’ kan religie immateriële steun genereren zoals hoop, troost en (veer)kracht voor mensen die in armoede leven.<sup>20</sup>

Uiteraard levert niet alleen de religie maar ook de cultuur passende antwoorden in situaties van verandering. Hieronder volgt een voorbeeld van wat in hoofdstuk I in meer algemene termen uiteen is gezet.

#### **Wereldbank en traditie**

In twee vissersdorpen aan de noordkust in Madura, Indonesië, heeft modernisering in de visserij verschillend uitgepakt voor de positie van vissers. In beide dorpen zijn de vangst- en arbeidsverdeling volgens cultureel verankerde principes geregeld. Het eerste principe is het onderscheid tussen een aandeel in de vangst per keer dat de boot uitvaart en een aandeel in de gespaarde opbrengsten, die na een maand of een seizoen wordt uitbetaald. De grootte van de aandelen is afhankelijk van de taken van de bemanningsleden en de kapitaalinvesteringen in boot, motor en tuigage. Het tweede principe is de verdeling van arbeid in de visserij naar gender. Alles wat met het vissen en de daarbij behorende technologie te maken heeft is in handen van mannen, maar zodra de vis aan land is gezet nemen vrouwen het over. Er is een vaste relatie (die geldig is zolang de boot vaart) tussen de booteigenaar en de vrouw die verantwoordelijk is voor de vermarkting van de vis. Zij wordt beloond met 10 procent van de bruto opbrengst. Zo'n vrouw fungeert ook als geldschieter. In de jaren tachtig van de vorige eeuw probeerde de overheid dit sinds mensenheugenis functionerende systeem met geld van de Wereldbank te vervangen door een 'modern' systeem met een coöperatie, een visveiling, en leningen van de bank. In dorp A mislukte dit volledig: de vrouwelijke geldschieters en vishandelaarsters lieten zich niet zo maar buiten spel zetten en de vissers hadden geen vertrouwen in de bank. In dorp B werd erkend dat als gevolg van technologische verandering de beloning van kapitaal was toegenomen ten koste van de beloning van arbeid, waardoor gewone vissers er steeds meer op achteruit gingen. Het Wereldbank project werd aangegrepen →

<sup>20</sup> De meeste voorbeelden in deze alinea komen uit *Het verslag van workshops over de rol van religie in ontwikkelingsprocessen*. Een serie van vier workshops met vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid en ngo's die van november 2003 tot februari 2004 door ICCO, Prisma en Kerk in Actie in Den Haag is georganiseerd.

voor een bijstelling van het beloningssysteem. Een uit de vissersgemeenschap voortkomend charismatisch leider in het dorp nam het initiatief en betrok alle partijen in het overleg. Het resultaat is een verdeling volgens meer rechtvaardige sleutels, waar iedereen zich in kan vinden en die nog steeds is gebaseerd op de oude cultureel verankerde basisprincipes.

## II.6 Inheemse kennis

Een manier om het eigen culturele erfgoed tot zijn recht te laten komen, is het erkennen van het belang van inheemse kennis. Dit is immers kennis die in de lokale situatie is ontwikkeld en van generatie op generatie is doorgegeven, in antwoord op de specifieke eisen die de lokale situatie stelt. Inheemse kennis moet daarom als relevante cultureel gegenereerde kennis worden erkend.<sup>21</sup>

### Kennis in context

In het zuidwesten van Ethiopië komt het hoofdvoedsel voor ongeveer 11 miljoen mensen van een op de bananenboom lijkende plant, genaamd 'enset', waarvan meel, brood en pap wordt gemaakt. Uit onderzoek naar de betekenis van 'enset' voor voedselzekerheid in het gebied bleek de lokale classificatie van de verschillende soorten met hun bijbehorende kenmerken veel fijnmaziger dan de wetenschappelijke plantkundige indeling op grond van genetische kenmerken. Tevens bleek de kennis van vrouwen, verantwoordelijk voor de voedselvoorziening in het huishouden, veel gedetailleerder dan die van mannen. Vrouwen probeerden zo veel mogelijk planten en een zo groot mogelijke variëteit aan soorten in stand te houden om de diverse toepassingen van 'enset' (niet alleen voor voedsel, maar ook voor medicinale doeleinden, veevoer, enzovoort) en de voedselzekerheid voor hun gezin veilig te stellen. Biodiversiteit wordt op deze wijze bewaard, terwijl wetenschappelijke veredeling zou leiden tot het selecteren van een aantal eigenschappen om die in één soort samen te brengen, waarmee het traditioneel opgebouwde biologische kapitaal met alle kennis daarover verloren zou gaan.<sup>22</sup>

*Context en lokale omstandigheden zijn in de wisselwerking tussen cultuur en religie enerzijds en ontwikkeling anderzijds van doorslaggevend belang om de ontwikkelingsinterventie tot een succes te maken. Wat in het ene geval positief uitwerkt heeft in een ander verband een verlamme invloed op ontwikkeling en omgekeerd. De AIV beveelt daarom aan op elk niveau van samenwerking allereerst stil te staan bij mogelijke verschillen in opvattingen, zienswijzen en belangen van alle participanten, en vervolgens bij de gemeenschappelijke waarden. De AIV adviseert voorafgaand aan de keuze voor concrete activiteiten een analyse uit te voeren van de relevante culturele oriëntaties. Omdat inheemse kennis een*

21 Zie voor een uitgebreid overzicht de studie die in 1999 gezamenlijk door UNESCO en Nuffic is uitgebracht. Edited by P. de Guchteneire (UNESCO) en I. Krukkert en G. van Liebenstein (Nuffic): *Best Practices on Indigenous Knowledge*, Parijs en Den Haag, 1999.

22 A. Negash & A. Niehof: *The Significance of Enset Culture and Biodiversity for Rural Household Food and Livelihood Security in southwestern Ethiopia*. In: *Agriculture and Human Values*, nr. 21, 2004, pp. 61-71.

*belangrijke bron van informatie is voor de lokale situatie, moet deze bij de analyse worden betrokken.*

## **II.7 Afronding**

Uit hoofdstuk II blijkt dat de culturele en religieuze context waarin ontwikkeling plaatsvindt een grote invloed heeft op het succes van ontwikkelingsinterventies. Ondanks het feit dat de context steeds wisselt is het mogelijk cultureel bepaalde factoren te benoemen, waar in een ontwikkelingsrelatie te allen tijde naar gekeken moet worden.<sup>23</sup>

*De AIV adviseert deze factoren te betrekken bij een analyse van de culturele context:*

- *de mate waarin culturele of religieuze leiders openstaan voor dialoog;*
- *de invloed en het gezag van het leiderschap;*
- *de mate waarin het systeem of de organisatie de sociale cohesie bevordert;*
- *de ruimte en de mogelijkheden die vrouwen krijgen.*

<sup>23</sup> Met dank aan ICCO, Kerk in Actie, en Prisma: *Het verslag van workshops over de rol van religie in ontwikkelingsprocessen*, 2003/2004.



## III Cultuur en Religie in het Beleid

### III.1 Terugblik

Het besef dat cultuur en religie invloed hebben op ontwikkelingsprocessen is niet van vandaag of gisteren. Al geruime tijd leeft de overtuiging dat het succes van ontwikkelingsinterventies mede afhangt van omstandigheden, gedrag-, leef- en denkpatronen in het ontwikkelingsland die losstaan van macro-economische vooruitzichten of verwachtingen van donoren. Dit besef daagde toen de werkelijkheid in ontwikkelingslanden zich niet bleek aan te passen aan de overheersende ontwikkelingsparadigma's van de jaren zestig en zeventig, die zich baseerden op een economische en unilineaire visie op modernisering en ontwikkeling.<sup>24</sup>

In wetenschappelijke studies in de jaren tachtig en negentig kreeg de culturele dimensie van ontwikkeling vervolgens een eigen plek, uiteindelijk resulterend in de DAC-handleiding voor effectiviteit van de hulp uit 1992, waarin werd aangeraden de socio-culturele condities, structuren en tradities te analyseren om projecten een grotere kans van slagen te geven.<sup>25</sup> In het voor Nederland voor de jaren negentig richtinggevende beleidsstuk *Een wereld van verschil* was cultuur al een jaar eerder geduid "...niet als irrelevant of als een obstakel voor ontwikkeling maar als een basis voor duurzame ontwikkeling". Cultuur werd gezien als voortdurend in beweging, en als een positieve, verbindende kracht bij het streven naar een duurzame wereld.<sup>26</sup> Dit betekende voor het beleid dat niet alleen het behoud of de aanpassing van cultuur centraal kwam te staan in het Nederlandse beleid, maar dat ... "ontwikkeling in de eerste en laatste instantie ontwikkeling in cultuur is..."<sup>27</sup>

De implementatie van deze inzichten in de uitvoering van het beleid bleek echter geen geringe opgave.<sup>28</sup> Na de transformaties achter het voormalige IJzeren Gordijn verscheen in 1993 de heel wat minder optimistische beleidsnota *Een Wereld in Geschiedenis*.<sup>29</sup> Hoewel

24 Er waren, en zijn, verschillende 'scholen' van ontwikkelingswerkers/economen waarvan nu eens de ene 'school' dan weer de andere meer beleidsmacht in handen heeft of activistisch dan wel politiek meer van zich laat spreken. Armoede is zo'n hardnekkig en veelomvattend probleem dat de ontwikkelingswereld er blijk van heeft gegeven regelmatig een andere benadering nodig te hebben om 'de moed erin te houden'. De scholen kunnen in tweeën worden ingedeeld: de macro-economen en de aanhangers van 'integrale ontwikkeling'. Beide steken onder diverse noemers telkens weer de kop op, al of niet aangevuld met een extra perspectief.

25 R. Cassen: *Does Aid Work?* Oxford Clarendon, Oxford, 1986. Conrad Kottak: *The Cultural Dimension in Development*, 1986, uitmondend in het DAC Manual: *DAC Principles for Effective Aid*, OECD, 1992, p. 42.

26 *Een Wereld van Verschil*. Den Haag, 1991, p. 192.

27 Minister Pronk in een toespraak ter gelegenheid van de themadag 'Cultuur en Democratie', 31 mei 1991.

28 A. Niehof: *The Problematic Relationship between Culture and Development*, in: W.A. Shadid & P.J.M. Nas (eds.): *Culture, Development and Communication*, Leiden, 1993, pp.27-42. Zie ook het eerste hoofdstuk van de IOB-evaluatie, nr 289: *Cultuur en Ontwikkeling. De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)*.

29 *Een Wereld in Geschiedenis*. Den Haag, 1993.

aan het dynamische karakter van cultuur in de nota niet werd getornd, noopte de realiteit van die dagen (in Joegoslavië bijvoorbeeld) zich ook bewust te zijn van de destructieve kracht van door cultuur en religie gelegitimeerd geweld. De wereld was toch niet veranderd in een vredelievende 'global village', en de verschillen in de culturele en religieuze waardering van conflict en geweld waren niet opgelost. Nog steeds waren (en zijn) er culturen die onenigheid primair met geweld trachten op te lossen of zelfs geweld verheerlijken, en culturen die het meer zoeken in harmonie en overleg - de musyawaracultuur van overleg in Indonesië, of het poldermodel in Nederland bijvoorbeeld.

De erkenning van het belang van cultuur en religie als onmisbare elementen in de (analyse van) ontwikkelingsbeleid bleek niet eenvoudig te vertalen naar operationele beleidsdoelstellingen. De begrippen 'cultuur' en 'religie' hebben een hoge graad van abstractie en zijn in het ontwikkelingsbeleid niet gemakkelijk te operationaliseren. Bovendien is het lastig dat het begrip cultuur in twee hoofdbetekeningen wordt gehanteerd: namelijk als geheel van normen, waarden en tradities, en als geheel van kunstuitingen en cultureel erfgoed. Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid beheert de afdeling Internationaal Cultuurbeleid het programma 'Cultuur en Ontwikkeling' dat zich richt op de versterking van de culturele identiteit en expertise in ontwikkelingslanden, de bevordering van interculturele uitwisseling en het behoud van cultureel erfgoed. Hier ligt de nadruk op cultuur in de zin van kunst en kunstuitingen, hetgeen weinig van doen heeft met het onderwerp van dit advies. Cultuur als zingevend systeem van waarden en tradities is in het beleid geïntegreerd in de zogenaamde sectorale benadering. Daarmee is het beleid als het ware op afstand gezet: organisaties die zich hiermee bezig houden worden met meerjarige subsidies gesteund en enkele ambassades in ontwikkelingslanden ontvangen een klein budget voor dit soort activiteiten.<sup>30</sup>

Een van de organisaties die door de Nederlandse overheid wordt gesteund is het Prins Claus Fonds voor Cultuur en Ontwikkeling, opgericht in 1996. Dit fonds tracht als het ware beide begrippen van cultuur te verbinden, en richt zich met name op het bevorderen van innovatieve, culturele initiatieven met een brede maatschappelijke uitstraling in ontwikkelingslanden. Tevens wil het Fonds interculturele samenwerking tussen ontwikkelingslanden en het debat over cultuur en ontwikkeling bevorderen.

Ambassadeurs en sectorspecialisten blijken over het algemeen weinig prioriteit te geven aan cultuur en religie in het land waar zij geplaatst zijn.<sup>31</sup> De AIV betreurt deze gang van zaken, te meer omdat keer op keer blijkt dat het negeren van cultuur en religie bij ontwikkelingsinterventies kan leiden tot het ontbreken van lokaal draagvlak en daardoor vaak tot mislukkingen. Dat is voor de AIV een belangrijk signaal, hoewel de adviesraad zich realiseert dat het omgekeerde op dit moment niet zo makkelijk te bewijzen valt. Omdat de hernieuwde aandacht voor cultuur (onder meer door het UNDP-rapport 2004) tamelijk recent is, zijn er nog niet veel voorbeelden te noemen van geslaagde interventies die tot stand kwamen na culturele consultatie.

30 Dit zijn de Nederlandse ambassades in Pretoria, Cairo, Accra, Jakarta, Paramaribo, La Paz, Nairobi, Skopje en Bamako.

31 De AIV heeft enkele ambassadeurs en sectorspecialisten gevraagd hoe met cultuur en religie (met betrekking tot ontwikkeling) in hun ambassade werd omgegaan. Antwoorden zoals "speelt in achterhoofd mee, maar niet expliciet in beleid of in omschrijving jaarplannen", "wordt niet in PRSP's beschreven en valt in donorenoverleg meestal van tafel", bevestigen de lage prioriteit van cultuur en religie in de praktijk van alledag.

*De AIV vindt het een gemiste kans dat niet-systematisch of onvolledig gebruik gemaakt wordt van inzichten over het belang van cultuur en religie voor ontwikkelingsprocessen. Daarom beveelt de AIV aan voorafgaand aan ontwikkelingsinterventies de culturele en religieuze context te analyseren, voor zover deze van invloed kunnen zijn op de slaag- en faalkansen van de interventie. Een dergelijke analyse moet met behulp van lokale deskundigen in een interculturele dialoog tot stand komen. Hierin moeten onder meer besproken worden de waarden die ten grondslag liggen aan de keuzes van de donoren, en de wensen en de verwachtingen binnen de ontwikkelingsrelatie. Daarna moeten donoren en partners zoeken naar waarden die hen binden. De uitdaging is een middenweg te vinden die het andere erkent en het eigene niet prijsgeeft.*

Het is duidelijk dat er een verschil is in de analyse naarmate een ontwikkelingsinterventie directer op het leven van de mensen ingrijpt. Bij macrohulp of schuldverlichting is een gedetailleerde analyse van culturele en religieuze omstandigheden minder geëigend dan bij een programma of interventie dat op lokaal of microniveau ingrijpt in de levens van de mensen.

### **III.2 Cultuur en macht**

In een (beleids)dialoog spreken niet alleen donoren en partners mee over het beleid, maar klinken op de achtergrond allerlei macht- en competentieverschillen, een eventueel koloniaal verleden, vooroordelen en onwetendheid door. In de eerste plaats handelen donoren vanuit de overtuiging dat ze meerwaarde hebben voor het ontwikkelingsland, dat ze werkelijk iets te bieden hebben. Bovendien moet niet worden vergeten dat donoren meestal aan tafel zitten met de nationale elite van een land, wier interpretatie van de werkelijkheid niet alleen anders kan zijn dan die van donoren, maar die zeker niet altijd de visies van de andere (deel)culturen uit het ontwikkelingsland reflecteert.

*Om recht te doen aan de culturele en sociale diversiteit in een land beveelt de AIV aan bij de voorbereiding van de culturele analyse te spreken met vertegenwoordigers van zoveel mogelijk groepen en minderheden.*

Bevordering van helderheid en communicatie over eigen beweegredenen in plaats van het uitgaan van vooronderstellingen, zou grote verschillen van mening kunnen voorkomen. Helderheid begint bij het gebruik van de juiste termen. De sleutelvraag hierbij is: vooruitgang, in welk opzicht en voor wie? In de meeste gevallen klinken in de doelstellingen van ontwikkelingsinterventies de visies van de donoren door. Hetzij doordat zij deze expliciet gemaakt hebben, hetzij doordat partners besluiten hun voorstellen te formuleren binnen het prioriteitenkader van de donor wiens steun zij willen verwerven. Ook de criteria voor ontwikkelingsprojecten zijn vaak bij uitstek westers. Bovendien worden termen en thema's die donoren belangrijk vinden (zoals bijvoorbeeld gender) geëxporteerd en door partnerlanden in projectvoorstellen overgenomen. Dit alles heeft met machtsongelijkheid te maken. Hoewel het in theorie niet altijd meer zo is dat "wie betaalt bepaalt", is het nog wel vaak zo dat "wiens brood men eet, diens woord men spreekt".

*De AIV beveelt aan bij het maken van een analyse en het voeren van een beleidsdialoog zich bewust te zijn van de eigen normen en waarden en de invloed die deze hebben op het eigen oordeel. Daartoe dient er zoveel mogelijk helderheid te zijn over de terminologie die gebruikt wordt. Tevens moeten donoren in gesprekken met vertegenwoordigers van de partners 'tussen de regels door leren luisteren'.*

Indien de waarden van donoren duidelijk zijn en er een beeld is van de interpretaties van de religie en cultuur van de partners, kunnen bewustere keuzes worden gemaakt. Daarvoor moet in ieder geval op het ministerie en op de posten kennis voorhanden zijn over de rol van cultuur en religie bij ontwikkeling in het algemeen, en de wisselwerking tussen de verschillende culturen in het bijzonder. In dit verband zou de momenteel zeer algemeen omschreven BZ-competentie 'interculturele sensitiviteit' kunnen worden uitgewerkt om effectiever te werken in situaties waar verschillende culturen elkaar kruisen.<sup>32</sup> Een dergelijke competentie bestaat uit de integratie van kennis over individuen en groepen mensen in verschillende situaties, beleidsuitgangspunten en praktijken. Voor zo'n competentie zijn enkele elementen essentieel: de medewerker moet diversiteit waarderen; de capaciteit voor culturele zelfevaluatie bezitten; zich bewust zijn van de dynamiek die optreedt wanneer culturen op elkaar inwerken, en bereid en in staat zijn die kennis te verwerken in het beleid dat het begrip voor de diversiteit weerspiegelt. Op het niveau van de organisatie moeten deze elementen tot uiting komen in de attitudes van de medewerkers, en in het beleid en in de dienstverlening.<sup>33</sup> De middag die in de opleiding voor overplaatsbare ambtenaren momenteel wordt besteed aan interculturele vaardigheden, acht de AIV voor het bereiken van deze doelstelling niet toereikend. Net zoals bij het aanleren van een andere taal, vereist het verkrijgen van deze vaardigheden tijd en training.

*Teneinde de aansluiting op lokale culturen zo goed mogelijk te laten verlopen, adviseert de AIV diegenen die belast zijn met het formuleren en implementeren van het ontwikkelingsbeleid, kennis te laten verwerven over de principes en werkwijzen van interculturele communicatie.<sup>34</sup> Tevens dient in de opleiding van beleidsambtenaren naast de korte module interculturele vaardigheden een langere cursus over religie en cultuur te worden opgenomen. In deze module moet de competentie 'interculturele sensitiviteit' en de vaardigheid conflicthantering worden uitgediept, zodat medewerkers effectiever kunnen werken in situaties met conflicterende culturen. Daar waar dit haalbaar en functioneel is, moet de ambtenaar kennis verwerven van de taal van het land.*

Ook zou de omgang met religie een meer operationele functie moeten krijgen in de Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) van de Nederlandse ambassades in de bilaterale partnerlanden. De rol van religie krijgt in deze plannen slechts in zeven van de 31 landen aandacht in de analyse, terwijl slechts door vijf ambassades de rol van religie in de strategie van armoedebestrijding wordt opgenomen.<sup>35</sup>

32 De competentie 'Interculturele sensitiviteit' betekent voor de medewerker van Buitenlandse Zaken: "Het zich bewust zijn van de gewoonten en culturele achtergronden van mensen en/of organisaties uit andere omgevingen dan BZ en andere landen. Kan daar effectief mee omgaan."

33 [http://www.air.org/cecp/cultural/Q\\_integrated.htm#def](http://www.air.org/cecp/cultural/Q_integrated.htm#def).

34 G. Hofstede: *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Contact, 1991. Voorts zijn aan te bevelen het boek van D. Pinto: *Interculturele communicatie. Drie stappenmethode voor het doeltreffend overbruggen en managen van cultuurverschillen*, Bohm Stafleu Van Loghum, Houten, 1990. E. Hofmann: *Interculturele gespreksvorming, theorie en praktijk van het Topoi-model*, Bohm Stafleu Van Loghum, Houten, 2002. Voor een inschatting van de culturele sensitiviteit van een organisatie zie I. Wolffers, M. Elteren: *Culturele Competenties*, in: Medisch Contact 2005.

35 Overzicht opgesteld door de Directie Evaluatie en Kwaliteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van het Kennisforum Religie en Ontwikkeling, Maart 2005.

*Om culturele en religieuze subtiliteiten en knelpunten helder te krijgen adviseert de AIV in de MJSP's de omgang met religie niet alleen op te nemen in de analyse, maar ook in de strategie.*

### **III.3 Grenzen aan de dialoog**

De interculturele dialoog tussen donor(en) en vertegenwoordigers van de partners bevordert inzicht in de context waarin de activiteiten zich afspelen. Aangrijpingspunten, niveaus en actoren kristalliseren zich uit. De vraag spitst zich toe op de kwestie welke sectoren of organisaties de donor met welke middelen gaat ondersteunen. Ook moet er ruimte zijn voor de afweging welk doel prevaleert. De donor kan een 'politiek correct' doel kiezen, waarover geen controverse bestaat en dat niet conflicteert met eigen waarden of met de mensenrechten. Maar wanneer de uitgangspunten van donor en partner apert onverenigbaar blijken, komen de grenzen van de dialoog in zicht. Die grenzen worden afgebakend door de mensenrechten en, in mindere mate, door het streven naar het behalen van de MDG's. Indien de cultuur van de partner bijvoorbeeld ongelijke toegang tot hulpbronnen accepteert, de integriteit van het lichaam niet respecteert of geen belang hecht aan de schoolgang van meisjes, wordt de speelruimte voor samenwerking met die bepaalde partner aanmerkelijk beperkt.

Een donor kan dan verschillende houdingen aannemen: een meer gematigde of een meer actieve. Een gematigde opstelling kenmerkt zich door de constatering dat de wensen en de inzet van de partner strijdig zijn met de eigen doelstellingen, waarna niet alleen de dialoog maar ook de relatie met deze specifieke partner wordt beëindigd. Een actievere opstelling is die waarbij de donor bijvoorbeeld andere partners in het land zoekt met wie wel zaken te doen zijn, of waarbij de dialoog met andere actoren gestimuleerd wordt. Het verdient aanbeveling dat van te voren al in kaart gebracht wordt (bijvoorbeeld in de MJSP's) hoe de machtsverhoudingen liggen, en wie de hervormingsgezinden in de samenleving zijn.

Het blijkt kortom, dat culturele en religieuze oriëntaties en praktijken zowel in lijn kunnen zijn met de grondwaarden van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en deze versterken, als daar strijdig mee kunnen zijn. Juist omdat cultuur flexibel is, kunnen door het ondersteunen vanuit het perspectief van deze grondwaarden wenselijke ontwikkeling en praktijken in een sociaal wenselijke richting worden bevorderd.

*De AIV adviseert de grenzen van de dialoog niet uit het oog te verliezen. Dat kan zich voordoen wanneer de uitgangspunten die in mensenrechtenverdragen zijn vastgelegd veronachtzaamd worden, of wanneer geen enkele intentie bij de partner aanwezig is om aan andere westerse (voor)waarden voor een vruchtbare samenwerking te voldoen. In dat geval adviseert de AIV een meer activistische opstelling, in die zin dat gezocht moet worden naar actoren die de gewenste uitkomst wel nastreven. Dit proces wordt vergemakkelijkt indien er van te voren in de MJSP's een schets is gegeven van de machtsverhoudingen in het land en de eventuele hervormingsgezinden. Veel valt ook te bereiken met steun aan voorwaardenscheppend, flankerend beleid.*

### **AIDS-werk**

Omdat bij de bestrijding van AIDS interventies in de privé-sfeer onvermijdelijk zijn, zullen op het persoonlijke niveau activiteiten voor kennisvermeerdering, houdingverandering en 'empowerment' op gang moeten komen. Dat kan bijvoorbeeld door het verspreiden van informatie die kan bijdragen aan vermindering van de eigen kwetsbaarheid. Het kan zelfs leiden tot het opzetten van officiële vakbonden van sekswerkers, zoals in enkele Indiase steden is gebeurd. Die vakbonden kunnen ijveren voor het uit de criminele sfeer halen van de sekswerkers en veiliger werkomstandigheden. Omdat zij in botsing komen met belangen en daarmee samenhangende levensvisies van anderen is er meer nodig zoals flankerende programma's om de aangerichte schade te verhelpen; voldoende condoms; programma's die ervoor zorgen dat de klanten het belang van condoms gaan inzien, en gender-programma's die een bewustwording op gang brengen dat prostitutie niet de enige optie is voor jonge vrouwen uit lage sociale milieus. Dit betekent dat er ook activiteiten op andere niveaus noodzakelijk zijn. Juist daar kan de donor zich doen gelden. Is een donor in de onderhandelingen bereid en in staat de noodzaak van dit flankerende beleid voor een succesvolle aanpak van AIDS te benadrukken? Dit overleg van belanghebbenden moet op alle niveaus worden gevoerd want voor elk niveau gelden andere kenmerken, vooruitzichten en praktijken van dialoog.

### **III.4 Afronding**

De AIV staat bij de beantwoording van de derde vraag over de operationalisering van culturele en religieuze factoren in het ontwikkelingsbeleid eerst stil bij de analyse van de problematiek in de jaren negentig, die helaas niet tot concrete vertaling in het beleid heeft geleid. Buiten de aandachtspunten uit het vorige hoofdstuk ziet de AIV een aanzet tot een meer specialistische en professionele aanpak van het ministerie door een betere en meer toegespitste voorbereiding van de uit te zenden ambtenaren, en het doelgericht samenwerken met zoveel mogelijk relevante instituties en personen buiten het ministerie.

## IV Conclusies en Aanbevelingen

Het blijkt van groot belang dat ontwikkelingsinterventies en beleid aansluiten bij de complexe en flexibele zingevingschema's van de mensen in ontwikkelingslanden. Alleen door cultuur en religie van alle participanten mee te wegen kan motivatie en energie gemobiliseerd worden om duurzame ontwikkelingseffecten teweeg te brengen. Het effect van cultuur en religie op ontwikkeling is bij uitstek afhankelijk van de omstandigheden. Wel zijn er enkele punten waar bij interventies altijd aandacht aan besteed moet worden om de kans op succes te verhogen.

*Context en lokale omstandigheden zijn in de wisselwerking tussen cultuur en religie enerzijds en ontwikkeling anderzijds van doorslaggevend belang om de ontwikkelingsinterventie tot een succes te maken. Wat in het ene geval positief uitwerkt heeft in een ander verband een verlammende invloed op ontwikkeling en omgekeerd. De AIV beveelt daarom aan op elk niveau van samenwerking allereerst stil te staan bij mogelijke verschillen in opvattingen, zienswijzen en belangen van alle participanten, en vervolgens bij de gemeenschappelijke waarden. De AIV adviseert voorafgaand aan de keuze voor concrete activiteiten een analyse uit te voeren van de relevante culturele oriëntaties. Omdat 'inheemse' kennis een belangrijke bron van informatie is voor de lokale situatie, moet deze bij de analyse worden betrokken.*

Een dergelijk onderzoek moet mede met behulp van lokale deskundigen tot stand komen en besproken worden met vertegenwoordigers van allerlei culturele en sociale groeperingen uit het partnerland. Aansluiting en samenwerking moet worden gezocht bij maatschappelijke organisaties en ngo's in Nederland en waar mogelijk in ontwikkelingslanden, die zich met het onderwerp bezighouden.

*De AIV adviseert bij een analyse van de culturele context te betrekken:*

- *de mate waarin de culturele of religieuze leiders openstaan voor dialoog;*
- *de invloed en het gezag van het leiderschap;*
- *de mate waarin het systeem of de organisatie de sociale cohesie bevordert;*
- *de ruimte en de mogelijkheden die vrouwen krijgen.*

Naarmate een ontwikkelingsinterventie directer invloed uitoefent op het dagelijks leven van mensen zal de dialoog intensiever moeten zijn. Hoewel bij macrohulp of schuldverlichting een dialoog over culturele en religieuze oriëntaties minder specifiek zal zijn dan bij een programma of interventie op lokaal of microniveau, blijft aandacht voor culturele verschillen noodzakelijk.

Wanneer essentiële uitgangspunten van donoren en partners niet met elkaar in overeenstemming te brengen zijn, komen de grenzen van de dialoog in zicht. De donor zal dan een afweging moeten maken tussen de voor- en nadelen van stoppen of doorgaan op een ander spoor. Dit kan om een meer actievare, zelfs activistische opstelling van de donor vragen. Bij de keuze voor het continueren van een open dialoog met andersdenkenden moet in ieder geval zoveel mogelijk helderheid worden nagestreefd in de terminologie die wordt gebruikt, en behoort rekenschap te worden afgelegd.

*De AIV adviseert de grenzen van de dialoog niet uit het oog te verliezen. Dat kan zich voordoen wanneer de uitgangspunten die in internationale mensenrechtenverdragen zijn vastgelegd veronachtzaamd worden, of wanneer geen enkele intentie bij de partner*

*aanwezig lijkt om aan andere westerse (voor)waarden voor vruchtbare samenwerking te voldoen. In dat geval adviseert de AIV een actieve opstelling in die zin dat gezocht moet worden naar actoren die de gewenste uitkomst wel nastreven. Zij moeten waar mogelijk en verantwoord gesteund worden. Veel valt ook te bereiken met steun aan voorwaarden-scheppend, flankerend beleid.*

De AIV ziet niet alleen mogelijkheden in ontwikkelingslanden om de analyse van de culturele en religieuze situatie en de beleidsdialoog ter plaatse beter te laten verlopen. Ook op het ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten kunnen veranderingen zorgen voor een beter begrip van het belang van cultuur en religie en een grotere kennis van het onderwerp.

*Zo adviseert de AIV de ambassades om in de Meerjarige Strategische Plannen de omgang met religie niet alleen op te nemen in de analyse, maar ook in de strategie. Tevens adviseert de AIV diegenen op het departement en de posten die belast zijn met het formuleren en implementeren van het ontwikkelingsbeleid kennis te laten verwerven over de principes en werkwijzen van interculturele communicatie. Tevens dient in de opleiding van beleidsambtenaren naast de korte module interculturele vaardigheden een uitgebreidere cursus over religie en cultuur te worden opgenomen. In deze module moet de competentie 'interculturele sensitiviteit' en de vaardigheid 'conflicthantering' worden verdiept, zodat medewerkers beter zijn toegerust voor het werken met conflicterende culturen. Daar waar dit haalbaar en functioneel is, moet de ambtenaar kennis verwerven van de taal van het land.*

### **Afronding**

De AIV is van mening dat een interculturele dialoog over de culturele en religieuze context de slaagkansen van een ontwikkelingsinterventie aanmerkelijk vergroot. In de dialoog moeten onder meer besproken worden de waarden die ten grondslag liggen aan de keuzes van de donoren, alsmede de wensen en verwachtingen binnen de ontwikkelingsrelatie. Daarna moeten donoren en partners zoeken naar waarden die hen binden. Uitgangspunten hierbij zijn de mensenrechten en het streven naar het halen van de MDG's. Deze dialoog kent echter grenzen. De uitdaging is een middenweg te vinden die het andere erkent en het eigene niet prijsgeeft.



Ministerie van

**Buitenlandse Zaken**

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Directie Culturele Samenwerking,  
Onderwijs en Onderzoek  
Afdeling Internationaal Cultuurbeleid  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 30 januari 2004

*Kenmerk* DCO-21/04

*Blad* 1/1

*Bijlage(n)*

*Betreft* Uw verzoek inzake  
Ontwikkelingssamenwerking/invloed van culturele  
en religieuze factoren

*Behandeld* Dr. Henk Voskamp

*Telefoon* +31 70 348 5564

*Fax* +31 70 348 4716

henk.voskamp@minbuza.nl

*Zeer geachte voorzitter,*

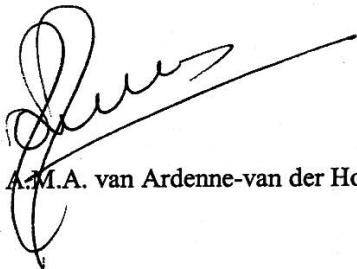
Tijdens een nota-overleg op 17 november 2003 met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van uw Kamer, is mij gevraagd of ik bereid zou zijn de Adviesraad Internationale Vraagstukken te vragen "in kaart te brengen welke culturele uitingen van positieve of negatieve invloed zijn op de ontwikkeling en het resultaat daarvan te betrekken bij toekomstige plannen voor ontwikkelingssamenwerking". Uit het verloop van de discussie bleek dat de vaste commissie hier de invloed van zowel culturele als religieuze factoren voor ogen stond.

Gezien het belang, maar ook gezien de complexiteit van deze materie, heb ik besloten op dit verzoek in te gaan.

Een afschrift van de adviesaanvraag, gericht aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, gaat u hiernevens toe.

*met vriendelijke groet,*

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,



A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven



Ministerie van

**Buitenlandse Zaken**

De Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Directie Culturele Samenwerking,  
Onderwijs en Onderzoek  
Afdeling Internationaal Cultuurbeleid  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 30 januari 2004

*Kenmerk* DCO-17/04

*Blad* 1/2

*Bijlage(n)*

*Betreft* Adviesaanvraag betreffende de invloed die culturele en religieuze factoren op ontwikkelingsprocessen kunnen uitoefenen

*C.c.* DCO, DSI, SPL

*Auteur* Dr. Henk Voskamp

*Telefoon* +31 70 348 5564

*Fax* +31 70 348 4716

henk.voskamp@minbuza.nl

www.minbuza.nl

*Zeer geachte heer Korthals Altes, beste Frits,*

Naar aanleiding van de beleidsnotitie "Aan Elkaar Verplicht" heb ik op 17 november 2003 overleg gevoerd met de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer. In dit overleg is van verschillende zijden aan de orde gesteld dat ontwikkelingsprocessen door culturele of religieuze factoren worden beïnvloed. Daarbij is gesteld dat deze invloed, hetzij positief of negatief, zou dienen te worden betrokken bij beleidsontwikkeling op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

In mijn reactie heb ik gesteld dit een interessant en belangrijk vraagstuk te vinden. Ik heb op verzoek van de Kamer in overweging genomen, en besloten, om de Adviesraad Internationale Vraagstukken te verzoeken mij hierover een advies uit te brengen.

Het betreft een thema waaraan in de afgelopen decennia op uiteenlopende wijze aandacht is besteed, zowel in wetenschappelijke kring als in het maatschappelijk debat. Ook in historische studies heeft dit vraagstuk al lang aandacht gekregen. Veel van deze studies verdisconteren echter onvoldoende de invloed van de snel toegenomen interactie tussen lokale, nationale en wereldwijde ontwikkelingen op zowel economisch als sociaal-cultureel terrein. Daarnaast is het onderzoek doorgaans gericht geweest op het vinden van verklaringen voor het verloop van bepaalde ontwikkelingsprocessen of het voortbestaan van maatschappelijke problemen op lokaal of nationaal niveau.



Tegen deze achtergrond zou ik het op prijs stellen indien de Raad in een advies zou kunnen ingaan op de volgende vragen:

- hoe beoordeelt de Raad de invloed van culturele en religieuze waardenstelsels op ontwikkelingsprocessen tegen de achtergrond van een voortdurende globalisering van politieke, economische en culturele omgevingsfactoren;
- kunnen hierbij duidelijk herkenbare positieve of negatieve factoren worden onderscheiden die van betekenis kunnen zijn voor het formuleren van strategieën voor duurzame en zo stabiel mogelijke sociaal-economische ontwikkeling;
- hoe kan de invloed van dergelijke factoren worden geoperationaliseerd bij het formuleren van een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid dat gegrondvest is op respectering van mensenrechten en de beginselen van de internationale rechtsorde.

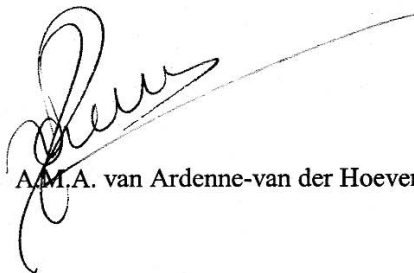
De vraag hoe de invloed van culturele en religieuze factoren dient te worden betrokken bij beleidsontwikkeling op het terrein van ontwikkelingssamenwerking verdient naar mijn mening in het bijzonder de aandacht tegen de achtergrond van de uitgangspunten die ik heb geformuleerd in de beleidsnota "Aan Elkaar Verplicht".

Ik ben mij er terdege van bewust dat het hier complexe vraagstukken betreft, waarop geen eenvoudige antwoorden bestaan. Maar juist gezien deze complexiteit en het feit dat de vraagstukken onderdeel vormen van een problematiek die zich niet beperkt tot ontwikkelingssamenwerking als zodanig, hecht ik eraan de Raad om advies te vragen. Met het oog op de parlementaire agenda zou ik u willen verzoeken uw advies op een zodanig tijdstip uit te brengen dat het bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het najaar van 2004 voorhanden is.

Uw advies zie ik met bijzondere belangstelling tegemoet.

*met vriendelijke groet,*

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven



**Lijst van veel gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BZ</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>CARAM</b>	Coordination of Action Research on AIDS and Migration
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>ICCO</b>	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
<b>ICPD</b>	International Conference on Population and Development
<b>IOB</b>	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>IVBPR</b>	Internationale Verdrag Burger- en Politieke Rechten
<b>IVESCR</b>	Internationale Verdrag Economische, Sociale en Culturele Rechten
<b>MDG</b>	Millennium Development Goals
<b>MJSP</b>	Meerjarige Strategische Plannen
<b>NUFFIC</b>	Nederlandse Organisatie voor internationale samenwerking in het Hoger Onderwijs
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Papers
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNAIDS</b>	United Nations Programme on HIV/AIDS
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese  
Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan  
onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
- Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*
- Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
- Briefadvies NEDERLANDS VOorzITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003\*\*\**
- Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
- Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*
- Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*
- Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *8 april 2005*

\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).