

Een blik achter de schermen van het kabinet Den Uyl (1973-1977)

CHARISSA FEIKEN

Samenwerken doe je samen

Dit klinkt als een open deur, maar het blijkt toch geen vanzelfsprekendheid te zijn. Dat samenwerken niet altijd gemakkelijk is, heeft iedereen wel eens ervaren. Als de wil bij één van de partners ontbreekt, als de opvattingen over het te bereiken doel sterk uiteenlopen, of als er van mening wordt verschild over de middelen waarmee de gestelde doelen te bereiken zijn, wordt samenwerken al snel problematisch.

Met behulp van het nieuwe deel 4 van de bronnenpublicatie Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking wordt dit duidelijk gemaakt aan de hand van enkele kwesties die speelden tijdens het kabinet Den Uyl.

Dat aan de vorming van het eerste en tevens laatste kabinet Den Uyl in 1973 een zeer lange (in)formatieperiode voorafging maakte duidelijk dat de uiteindelijke coalitiepartners – met aan de ene kant de ARP en KVP en aan de andere kant de PvdA, D'66 en PPR – een moeizame samenwerking tegemoet zouden gaan. Het kabinet viel dan ook in maart 1977, met de finish in zicht. Binnen het kabinet bestonden strubbelingen tussen ministers van verschillende partijen, maar ook tussen leden van dezelfde partij. Binnen de PvdA bestond een twee-

deling tussen de 'oude' PvdA en 'nieuw links'. Vertegenwoordiger van nieuw links was Jan Pronk als minister van Ontwikkelingssamenwerking.

Hij botste regelmatig met Max van der Stoep, de meer behoudende PvdA minister van Buitenlandse Zaken, onder andere over het te volgen beleid ten aanzien van Indonesië. De KVP minister van Economische Zaken Ruud Lubbers had ook regelmatig aanvaringen met minister Pronk, met name over de afbakening van bevoegdheden.

Deze competentiekwesties over het buitenlandse economische beleid speelden gedurende de gehele zittingsperiode van het kabinet een rol. Een mooi voorbeeld is de kwestie van de zogenaamde politieke missies naar ontwikkelingslanden. De afspraak was dat het ministerie van Economische Zaken afgevaardigden

meestuurde op bestedingsmissies. Minister Pronk was echter van mening dat Economische Zaken te veel gericht was op de Nederlandse belangen en minder op de belangen van de ontwikkelingslanden. Hij stuurde liever politieke missies aangezien daar geen ambtenaren van Economische Zaken in hoefden worden opgenomen. In de praktijk bleek het echter gewoon om bestedingsmissies te gaan met een politiek sausje. De ambtelijke top van Economische Zaken was woedend en wilde dat minister Lubbers zou ingrijpen via de minister-president. Lubbers stelde uit praktische overwegingen voor toch maar een compromis te sluiten: 'Joop, (...). Gesprek heeft weinig zin; de zaak lijkt mij daar te duidelijk voor. Ik heb geen behoefte Jan te beschuldigen en de zaak is bij E.Z. zo 'heet' dat mij dit bestuurlijk nog het beste lijkt'.

Charissa B. Feiken was als onderzoeker bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis betrokken bij de bronnenpublicatie Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking.

Bronnenpublicatie

Het bovenstaande citaat is niet alleen te vinden als handgeschreven notitie in het archief van het kabinet van de minister-president in het Nationaal Archief, maar ook in het in 2005 te verschijnen vierde deel van de serie *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1945-1977. Bronnenuitgave* van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.



De delen 1 (1945-1963) en 2 (1964-1967) zijn reeds verschenen en in 2005 zal tegelijk met deel 4 ook het derde deel, dat de periode 1967-1973 behandelt, verschijnen. In deel 4 komen de jaren 1973-1977 aan bod, om precies te zijn de zittingsperiode van het kabinet-Den Uyl.

In deze delen komt duidelijk naar voren hoe moeilijk het eigenlijk is om tot een vruchtbare samenwerking te komen, op zowel nationaal als internationaal niveau.

In 1998 begon het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis in opdracht van de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk aan de serie bronnenuitgaven over ontwikkelingssamenwerking. De serie moest de beleidsvorming weergeven op rijksoverheidsniveau van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de periode 1945-1977. In de vier boekdelen is ongepubliceerd materiaal uit verschillende archieven opgenomen waarmee de hoofdlijnen van het gevoerde beleid worden weergegeven. Voor het onderzoek is hoofdzakelijk



gebruik gemaakt van de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook die van het ministerie van Economische Zaken en van de ministerraad (aanwezig op het Nationaal Archief) zijn onderzocht.

In feite is een dergelijke selectieve bronnenpublicatie slechts het topje van een enorme ijsberg. In dit topje is echter wel geprobeerd de kern weer te geven, de belangrijkste ontwikkelingen en besluiten. Uit de honderden meters archief zijn juist die stukken geselecteerd die een beeld schetsen van hoe beleid gemaakt wordt, én een ontwikkeling laten zien in het denken over ontwikkelingssamenwerking.

De bronnen geven zowel een beeld van de werking van de Nederlandse overheid, als van de heersende moraal, de tijdgeest. Zodoende zijn ze op verschillende manieren te gebruiken. Door een bepaalde kwestie te volgen, bijvoorbeeld hulp aan Suriname, kan aanschouwelijk worden gemaakt hoe het ontwikkelen van beleid tot stand komt en welke (politieke) problemen hierbij komen kijken. Daarnaast is het mogelijk het huidige beleid in een context te plaatsen. Helaas kan dan geconstateerd worden dat een heleboel kwesties, zoals het schuldenprobleem, steeds terugkerende onderwerpen waren en dat er vooralsnog weinig vooruitgang is geboekt.

Naast de werking van de nationale politiek en de besluitvorming kan

aan de hand van de verschillende bronnen ook worden getoond hoe Nederland functioneerde op internationaal gebied. Ontwikkelingssamenwerking blijkt op verschillende niveaus plaats te vinden. Tussen steden, door middel van zogenaamde stedenbanden, tussen twee landen, oftewel bilaterale hulp, maar ook op multilateraal niveau, bijvoorbeeld via de VN.

Op dit multilaterale niveau was Nederland een belangrijke speler. Het Nederlandse beleid was over het algemeen vooruitstrevend in vergelijking met andere Europese landen. In de uitgaven staan verschillende voorbeelden hoe Nederlandse diplomaten moesten balanceren om niet te zeer van de andere westerse landen, met name de EEG-lidstaten, af te wijken zonder daarbij de ontwikkelingslanden teleur te stellen. Dat betekende veel compromissen sluiten en hele kleine stapjes zetten.

Vooraf in deel vier komt heel duidelijk naar voren hoe lastig dat was. Nederland had toen onder leiding van minister-president Den Uyl een zeer vooruitstrevende regering en met Jan Pronk een spraakmakende minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vooral de laatste kon zijn geduld nogal eens verliezen ten aanzien van zijn minder bevoegde collega's in de EEG-landen. Een voorbeeld.

Aan het begin van de EEG-Ontwikkelingsraad van 13 oktober 1975 had minister Pronk zijn collega's erop gewezen dat, nu de EEG in de zevende Speciale Algemene Vergadering van VN, die gewijd was geweest aan de ontwikkelingsproblematiek, de leiding had genomen, op haar een zware verantwoordelijkheid rustte om de *commitment to commit* waar te maken. In de loop van de vergadering bleek echter dat het niet mogelijk was om concrete afspraken te maken. Pronk was hierover zeer ontstemd en hield de vergadering vervolgens voor dat de EEG in New York kennelijk schijnheilig had opgetreden. In plaats van een klein stapje moest een pas op de plaats gemaakt worden, of, in de ogen van Pronk, een stap terug.



Een IGGI-meting in 1969. Voorzitter was minister voor Ontwikkelingssamenwerking Udink.

Indonesië

Dat minister Pronk kritisch was tegenover zijn westerse ambtgenoten betekende niet dat de betrekkingen met de verschillende ontwikkelingslanden zonder problemen waren. Tijdens zijn eerste ambtstermijn als minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1973-1977) nam Pronk bijvoorbeeld een kritische houding aan ten aanzien van de mensenrechtensituatie in Indonesië. Deze kritiek ontging de Indonesische regering niet. Tot dan toe was de relatie met Nederland – weliswaar na een zeer moeizaam begin – vrij goed. Nederland was sinds 1967 voorzitter van de Inter-Gouvernementele Groep voor Indonesië (IGGI), waarin de belangrijkste donoren vertegenwoordigd waren en overleg pleegden met dit land over te verlenen hulp, en had zodoende een invloedrijke positie. Als voorzitter moest Nederland echter ook een min of meer onpartijdige houding innemen en dat viel moeilijk te rijmen met kritiek op de binnenlandse aangelegenheden van Indonesië. De tijdelijk zaakgelastigde van Nederland in Jakarta meldde op 17 december 1973 in een telegram aan minister Pronk: 'Tijdens gesprek 14 dezer op politieke afdeling VS ambassade kreeg medewerker inzage in rapport waarin melding werd gemaakt van demarche door Indon. ambassadeur Thajib (...) reeds daags na IGGI conferentie, n.a.v. zinsnede inzake politieke gevangenen in uw openingsrede IGGI. Aanhalen van politieke gevangenenkwestie werd door Thajib aangeduid als 'intolerable interference in internal affairs of Indonesia'. E.e.a. zou, aldus Thajib, voor de Indon. regering aanleiding

kunnen zijn zich nader te beraden over continuering uw voorzitterschap IGGI. In genoemd rapport werd voorts vermeld dat u ondanks zware druk van Indon. IGGI delegatie zou hebben geïnsisteerd op opname van passage over politieke gevangenen, daar het u anders tegenover uw achterban niet mogelijk zou zijn langer voorzitterschap te bekleden.'

Minister Pronk zegde toe een beleidsmemorandum inzake de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië op te stellen naar aanleiding van uitvoerige discussies in de Eerste en Tweede Kamer over de toepassing van de criteria bij de keuze van concentratielanden (landen waarop de Nederlandse ontwikkelingshulp zich concentreerde) in het algemeen en de toepassing hiervan op Indonesië in het bijzonder.

Deze criteria waren:

- 1) de mate van armoede;
- 2) de specifieke ongedekte behoefte aan hulp;
- 3) de mate van aanwezigheid van een sociaal-politieke structuur die een beleid mogelijk maakte dat er werkelijk op gericht was de situatie in eigen land te verbeteren, en waarborgde dat de hulp ten goede kwam aan de gehele samenleving.

Onder dit derde criterium viel ook de mensenrechtensituatie in een ontwikkelingsland. Als in een ontwikkelingsland mensenrechten werden geschonden zou dat betreffende land volgens het derde criterium dus geen hulp mogen ontvangen. En volgens een deel van de Kamer was dit in Indonesië het geval.

De toezegging om naar aanleiding hiervan een openbare beleidsnota op te stellen kon echter verstrekkende consequenties hebben. Nooit eerder was de mate van hulp officieel verbonden aan de mensenrechtensituatie. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen dan ook van verschillende kanten waarschuwingen dat dit een zeer zware aantasting van de Nederlands-Indonesische relatie tot gevolg zou hebben.

De secretaris-generaal van het ministerie, die tevens ambassadeur in Indonesië was geweest, schreef op 15 maart 1977 aan minister Pronk en minister Van der Stoep:

'Indonesië in het algemeen en President Soeharto in het bijzonder hebben van ons, de vroegere koloniale meesters, al deze jaren onvoorstelbaar veel geaccepteerd. De onbegrensde bereidheid om over zuiver interne zaken als politieke gevangenen te praten met Nederlandse bewindslieden, parlementariërs en pers, is m.i. uniek voor een ontwikkelingsland. Overvallen op de Ambassade in 1970 en op het Consulaat-Generaal in Amsterdam in 1975, aanslagen op de Ambassade,



Tegenstanders m.b.t. Indonesië: rechts Jan Pronk (OS) en links Max van der Stoep (BuZa).

demonstratieve samenkomsten en optochten van Molukkers, men heeft het alles geslikt. Ik vrees dat de emmer bijna vol is: een beleidsmemorandum waarin de Nederlandse Regering zich zo diepgaand met Indonesische zaken bezighoudt, zou de laatste druppel kunnen zijn. (...) Indien de opvattingen van de Regering over de eerbiediging van de mensenrechten, of het nu gaat om politieke gevangenen of om

Zes kilometer archiefdozen

BERT VAN DER ZWAN

Wie het verleden bestudeert heeft bronnen nodig. Hoe recenter dat verleden, des te lastiger het is die bronnen te kiezen. Ooggetuigen kijken kritisch mee over de schouder van de historicus en het aanbod van woord (en beeld) is natuurlijk overweldigend.

Hulpmiddelen zijn daarom altijd welkom. Een bronnenuitgave als *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking* is daar een voorbeeld van.

Het gaat hier om het beredeneerd publiceren van documenten die zich in de overheidsarchieven bevinden. Het is de bedoeling dat deze bronnenuitgave in inhoudelijke opzicht de weg wijst naar de belangrijkste schriftelijke overlevering met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking, althans van overheidskant. Maar daarvoor moet eerst de weg worden teruggevonden in de enorme hoeveelheid papier die zich na 1945 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken over dit en andere onderwerpen heeft gevormd.

Is die hoeveelheid paperassen, dat archief van het ministerie, wel goed toegankelijk?

Bij het beantwoorden van die vraag moet worden bedacht dat het ministerie in totaal zo'n twaalf strekkende kilometer aan archiefdozen herbergt. Naar schatting heeft ongeveer de helft daarvan betrekking op ontwikkelingssamenwerking. Het ministerie is voor het beheer van die massa gebonden aan wettelijke regels (de archiefwet) en een van die regels houdt in dat na een termijn van 'twintig jaar' een administratief afgesloten archief 'in ordentelijke staat' dient

te worden overgedragen aan het Nationaal Archief. Op deze manier proberen we in ons land het verleden te bewaren voor latere generaties. De archieven van de ministeries worden beschouwd als 'cultureel erfgoed'.

Gaat dat in de praktijk ook zo? Nee, de werkelijkheid is toch wel anders. Die termijn van 'twintig jaar' bijvoorbeeld, wordt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken niet gehaald. Althans nu nog niet, maar het is wel de bedoeling dat het er ooit van komt. Er wordt bij het ministerie hard aan gewerkt. En die 'ordentelijke staat', tja, daarover houden de medewerkers van het ING zich wijselijk op de vlakte! Misschien kunnen zij zich nog het meest vinden in de omschrijving 'georganiseerde chaos'.

Toch is het in beginsel elke burger toegestaan om de archieven van het ministerie te bestuderen. Dat geldt dus ook voor al het materiaal dat betrekking heeft op ontwikkelingssamenwerking. Het ministerie heeft er zelfs al sinds jaar en dag een aparte studiezaal voor ingericht. Die studiezaal is vier dagen per week geopend.

Aan de daadwerkelijke inzage van dossiers en documenten gaat echter wel een schriftelijke toestemmingsprocedure vooraf. Onderzoekers krijgen toestemming voor inzage – of soms niet – in overeenstemming met de bepalingen van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB).

optreden buiten de grenzen (Oost-Timor), zo zwaar moeten wegen dat opoffering van huidige en toekomstige Nederlandse belangen een gerechtvaardigde prijs wordt geacht, het zij zo. De enige voorwaarde is dat de Regering zich van die mogelijke consequenties volledig bewust is.'

Minister Van der Stoep voelde dan ook niets voor publicatie van de opgestelde nota. De val van het kabinet Den Uyl op 22 maart 1977 zorgde er vervolgens voor dat de nota niet gepubliceerd kon worden. Echter, in zijn tweede termijn als minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1989-1994) bleef Pronk aan zijn kritische houding ten opzichte van de mensenrechtensituatie in Indonesië vasthouden. Dit resulteerde uiteindelijk in het verbreken van de ontwikkelingsrelatie door Indonesië met Nederland op 25 maart 1992 en het einde van het Nederlandse voorzitterschap van de IGGI.

Suriname

Indonesië was niet de enige ex-kolonie waarmee Nederland een problematische relatie had. Uit een verslag van de souschef van de Directie Ontwikkelingssamenwerking Suriname van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 26 januari 1976 over de eerste bijeenkomst van de gezamenlijke Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname blijkt duidelijk hoe moeilijk de samenwerking was tussen Nederland en het prilte onafhankelijke Suriname.

'Het Nederlandse gedeelte van de zitting van de Commissie werd door mij bijgewoond met enige verbazing en in zwijgen. Dit laatste niet zozeer vanwege het feit dat dit mij verzocht was en ook niet omdat ik niets te zeggen zou hebben, alswel vanwege de wijze waarop het overleg werd gevoerd. Het was eigenlijk een soort stomme verbazing. (...)

Het is zeker moeilijk praten met mensen die iets voorstellen en later telkens aannemen dat het al aangenomen is, die gestelde voorwaarden telkens onder de tafel doen verdwijnen, die de ene partij (Kabinet Suriname en Nederlandse Antillen) uitspelen tegen de andere (Buitenlandse Zaken) (...), die de urgentie van het moment telkens uitspelen, 'we moeten voorkomen dat we nu vast komen te zitten', die herhaaldelijk een beroep doen op vertrouwen, eer en geweten, die medelijden opwekken, 'ik kan daar niet goed tegen, het doet me echt pijn', die zich verontwaardigd tonen, 'alsof wij geen verantwoordelijkheidsgevoel hebben', en zelfs boos worden, 'U maakt mij voor leugenaar uit', en die daarbij een beroep doen op eerlijkheid en op wellevendheid van de andere kant, 'dezelfde égards die wij tegenover U aanleggen, legt U die alstublieft ook tegenover ons aan', en dan plotseling volkomen ongeïnteresseerd blijken, 'doe maar wat je wilt'.



25 november 1975: de premiers Den Uyl en Arron tekenen voor de zelfstandigheid van Suriname.

Voorafgaand aan de onafhankelijkheid op 25 november 1975 hadden uitgebreide onderhandelingen plaatsgevonden over onder andere de invulling van de toekomstige ontwikkelingshulp. De Surinaamse regering was van mening dat Nederland een speciale verplichting had ten opzichte van Suriname en dat tegenover 300 jaar koloniale bezetting een flinke financiële bijdrage behoorde te staan. Den Haag erkende weliswaar deze speciale verplichting, maar gezien het geringe inwonertal en hoge inkomen per hoofd van de bevolking in vergelijking met andere ontwikkelingslanden kon de omvangrijke steun die Suriname voor ogen stond eigenlijk niet gerechtvaardigd worden. En: volgens de Nederlandse regering behoorde Suriname als onafhankelijk land zich aan dezelfde regels te houden als de andere ontwikkelingslanden waarmee Nederland een bijzondere ontwikkelingsrelatie had. De Surinaamse regering ervoer deze regels als een neokoloniale bemoeienis en een belediging. Zij was prima in staat zelf te bepalen waaraan de ontwikkelingsgelden het beste besteed konden worden.

De Nederlandse en Surinaamse regeringen hadden niet alleen verschillende uitgangspunten met betrekking tot de ontwikkelingsrelatie, maar ook een verschillende manier van onderhandelen. De zakelijke Nederlandse benadering werd van Surinaamse zijde als kil en paternalistisch ervaren, terwijl – zoals uit bovenstaand citaat blijkt – van Nederlandse zijde weinig waardering bestond voor de emotionele manier

van opereren van de Surinamers. In feite ging het vanaf de allereerste onderhandelingen al fout. Op 24 oktober 1974 had de Surinaamse regering een lijst met projecten opgestuurd die gefinancierd zouden moeten worden uit het restantbedrag van het op dat moment nog lopende vijfjarenplan. Aangezien dit vijfjarenplan zou komen te vervallen na de onafhankelijkheid van Suriname moest dit bedrag opnieuw ingevuld worden. Volgens berekeningen van Nederlandse zijde was er nog een bedrag van 54 miljoen Surinaamse guldens over, maar van Surinaamse zijde was voor 133 miljoen aan projecten ingediend. Dit bedrag viel uiteraard verkeerd aan Nederlandse zijde, maar vooral het ontbreken van een toelichting op de ingediende projecten en het feit dat de projecten weinig gericht leken op de verbetering van de leefomstandigheden in Suriname en de economische positie van het land schoot bij het Kabinet van Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken in het verkeerde keelgat. Van deze kant werd dan ook een norse brief opgesteld:

'Uit het bovenstaande moet ik dan ook concluderen dat alleen al vanwege het feit dat het totaalbedrag voor de ingediende projecten de beschikbare middelen verre overschrijdt, de projectenlijst in zijn totaliteit niet voor goedkeuring in aanmerking kan komen. (...) Daarbij moet mij van het hart dat de toelichtingen wel bijzonder summier zijn en dat op basis van dergelijke summiere gegevens geen land ter wereld bereid gevonden zal worden om dergelijke bedragen aan ontwikkelingshulp toe te zeggen als thans wordt gevraagd.'

Na interdepartementaal overleg werd uiteindelijk een mildere brief gestuurd, maar de toon was gezet.

Aan de hand van diverse andere documenten wordt duidelijk dat de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsamenwerkingsrelatie wel haast gedoemd was te falen.

In 1982 trok de Nederlandse regering de hulp in naar aanleiding van de decembermoorden. Pas in 1992 werd de relatie weer officieel hersteld na de ondertekening van een vriendschapsverdrag. Maar de problemen uit het verleden bleken niet te zijn overwonnen. Een nieuw dieptepunt werd bereikt toen minister Pronk – voor de derde keer minister voor Ontwikkelingssamenwerking – op 13 november 1997 de toegang tot het land werd onttrokken.

Ten slotte

Samenwerkingsproblemen waren niet alleen beperkt tot het kabinet-Den Uyl, ook in de kabinetten daarvoor werd er van mening verschild, nam Nederland op het gebied van ontwikkelingshulp een bijzondere positie in en bestonden er fricties tussen regeringen.

Dit zal voor de periode na 1977 waarschijnlijk niet anders zijn. Wat naar voren komt in de documenten is namelijk dat de meeste conflicten tussen ambtenaren, tussen bewindslieden en tussen regeringen niet zozeer ingegeven werden door ideologische tegenstellingen, als wel door machtspolitieke motieven. Het betrof veelal een strijd om het vergroten van de persoonlijke of nationale invloedsfeer.

Tijdens het kabinet-Den Uyl werden deze conflicten nog eens versterkt door ideologische tegenstellingen, maar in essentie bleven het machtsconflicten.

Het is de bedoeling dat de serie bronnenuitgaven over de beleidsvorming van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking uitgebreid wordt met nog twee delen waarin de jaren 1978 tot 1989 aan bod komen. Dan kan ook een blik geworpen worden achter de schermen van de kabinetten Van Agt en Lubbers.