

**Beleidsgeneraties
in de Nederlandse
ontwikkelingssamenwerking**

MARIEKE PEEK

Van Point Four tot Millennium Goals

Sinds de jaren vijftig is er in Nederland veel veranderd op het gebied van ontwikkelings-samenwerking. De improvisaties van na de dekolonisatie zijn vervangen door professioneel beleid. De geschiedenis van dat beleid laat echter bepaalde, soms zichzelf herhalende patronen zien. Trends verdwenen uit beeld maar keerden later weer terug.

Ongeveer 55 jaar geleden beloofde president Truman in zijn inaugurele rede (1949) met het befaamde *Point Four* een forse hulpinspanning, gericht op de zich toen langzaam van het koloniale juk losmakende 'laag ontwikkelde landen'. Hiermee werd een begin gemaakt met de moderne ontwikkelingssamenwerking. De impuls die de Marshallhulp aan het opmerkelijke herstel van de West-Europese economieën na de Tweede Wereldoorlog had gegeven, sterkte westerse politici en economen in de mening dat met behulp van kapitaal- en kennisoverdracht dezelfde resultaten konden worden bereikt in de achtergebleven en vaak net gedekoloniseerde gebieden in Azië, Afrika en Latijns-Amerika.

Er ligt nu meer dan een halve eeuw achter ons. Die heeft niet gebracht wat in de eerste beleidsnotities in het vooruitzicht werd gesteld. Uit het *Human Development Report* van de Verenigde Naties uit 1996 blijkt dat

de welvaartsverhoudingen in de wereld zeker sinds 1960 alleen nog maar schever zijn geworden.

Beleidsombuiging

Typend voor de halve eeuw Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn de beleidsombuigingen. Paradigma's zoals modernisering, structurele hervormingen, self-reliance en armoedebestrijding en secundaire thema's zoals basisbehoeften, doelgroepen, tweesporenbeleid, vrouwen en participatie hebben elk een tijd lang de discussie gedomineerd en zijn daarna weer minder prominent geworden. Volgens historicus Duco Hellema was het 'een komen en gaan van analyses, theorieën, bottlenecks en criteria'.

In dat komen en gaan van centrale uitgangspunten en thema's is een zekere lijn te ontdekken. In 1994 heeft Michiel de Vries, hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, een theorie ontwikkeld over het ontstaan van beleidsveranderingen. De theorie verklaart en voorspelt deze in het licht van beleidsgeneraties.

Beleidsgeneraties kunnen omschreven worden als 'periodes waarin nieuw beleid op verschillende gebieden convergeert om aan dezelfde nieuwe eis te voldoen als een reactie op de vorige periode waarin dit kenmerk voornamelijk werd genegeerd'.

Een beleidsgeneratie is gekoppeld aan een generatie bestuurders. Er kunnen vier verschillende generaties herkend worden. Daarna begint de volgende cyclus. Een volledige cyclus neemt zo'n vijftig jaar in beslag.

De eerste beleidsgeneratie

De eerste beleidsgeneratie die onderscheiden kan worden in de geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking omvat de periode 1949-1965. De Nederlandse regering besloot in 1949 om voor de eerste keer een geldelijke bijdrage te leveren, en wel aan het technische hulpprogramma van de Verenigde Naties. Deze periode werd afgesloten met de aanstelling van de eerste minister van Ontwikkelingssamenwerking in 1965. Daarvoor had de minister van Buitenlandse Zaken ook os in zijn portefeuille gehad.

Marieke Peek is bestuurskundige.

Ministers en staatssecretarissen voor Ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking valt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat heeft behalve een minister van Buitenlandse Zaken, een minister (soms een staatssecretaris) voor Ontwikkelingssamenwerking. Verder kunnen er nog een of meer staatssecretarissen zijn.

De eerste drie ministers voor Ontwikkelingssamenwerking – Bot (1965-1967), Udink (1967-1971) en Boertien (1971-1973) – werden aangeduid als minister zonder portefeuille, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden.

Hun opvolgers Pronk (1973-1977), De Koning (1977-1981), Van Dijk (1981-1982), Schoo (1982-1986), Bukman (1986-1989), Pronk 2 en 3 (1989-1998), Herfkens (1998-2002) en Van Ardenne 2 (vanaf 2003) waren minister voor Ontwikkelingssamenwerking zonder meer. Er is twee keer sprake geweest van een staatssecretaris, van 1963-1965 was Diepenhorst dat, in het eerste kabinet Balkenende Van Ardenne (2002/2003).

In deze eerste beleidsgeneratie werd ontwikkelingshulp gezien als een incidentele zaak die in tijdsduur beperkt zou blijven, een uitvloeisel van de dekolonisatie. Er werd vooral gekeken naar het eigen belang en de voordelen die de ontwikkelingshulp op zou kunnen leveren voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Daarnaast speelden verschillende politieke motieven een rol, zoals het voorkomen van prestigeverlies door het koloniale verleden en het tegengaan van de dreiging van de Koude Oorlog.

Structurele strategie

In 1966 besloot minister Bot in te zetten op meer bilaterale hulp. Daarmee werd de tweede beleidsgeneratie ingezet. Van 1965 tot 1972 nam de bilaterale hulp toe van 4,5 miljoen gulden naar 328 miljoen gulden. Het einde van deze generatie kwam in zicht met het aantreden van minister Boertien in 1971, die een meer progressieve uitbouw van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid mogelijk maakte.

Vanaf 1963 werd er in de ontwikkelingssamenwerking gewerkt met

'meerjarenplanning'. In de beleidsnota van 1966 werd expliciet vermeld dat het bijstandsbeleid zou moeten veranderen van incidentele hulp tot een structurele ontwikkelingsstrategie. Door middel van een structuurbeleid werd gedacht een oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk te geven.

Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving, kenmerkend voor die tweede beleidsgeneratie, is duidelijk herkenbaar. En dat bleef natuurlijk ook gelden voor Nederland, want het denken over ontwikkelingsamenwerking bleef verbonden met het stimuleren van de Nederlandse economie.

Internationale economie en efficiëntie

De derde fundamentele beleidsverandering kwam begin jaren zeventig met de opkomst van een nieuwe generatie politici en het aantreden van minister Jan Pronk in 1973. Centraal stond de herverdeling van de welvaart en het ten goede laten komen van de hulp aan de armsten. Pronk wilde dat Nederland op het terrein van ontwikkelingsamenwerking internationaal gezien tot één van de koplopers zou gaan behoren. Om ontwikkelingslanden in staat te stellen tot 'self-reliance' streefde Pronk naar een Nieuwe Internationale Economie.

De ministers die Pronk opvolgden, De Koning en Van Dijk, brachten weinig veranderingen aan in de door Pronk vastgestelde doelstellingen. Wel hanteerde De Koning een zakkere benadering van de ontwikkelingsproblematiek en zwakte hij de progressieve hervormingen van Pronk af.

Met het aantreden van minister Schoo brak de vierde beleidsgeneratie aan met meer nadruk op efficiëntie. Hulp werd meer en meer uitbesteed totdat in 1988 de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) duidelijk maakte dat uitbesteding – de trend van de jaren tachtig – de kwaliteit van de ontwikkelingshulp niet altijd ten goede kwam.

Nieuwe wijn?

Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw beginnen de beleidsuitgangspunten zich te herhalen. Bij sommige ministers keren elementen uit vorige beleidsgeneraties terug. In de periode van 1989 tot 1993 overheerste de doelstelling van duurzame armoedebestrijding en duurzame ecologische ontwikkeling, gericht op toekomstige generaties. Armoedebestrijding moest komen van onderop en daarbij werd een grote nadruk gelegd op autonomie van vrouwen. Daarnaast wees Pronk in de beleidsnota van 1990 op de lering die getrokken moest worden uit de val van de Berlijnse Muur. Ontwikkeling diende gepaard te gaan met vrijheid, democratie en respect voor de mensenrechten. Bovendien bleef een hervorming van de internationale economische orde volgens Pronk noodzakelijk.

Na 1993 legde hij een grotere nadruk op noodhulp in conflictsituaties en het handhaven van de wereldvrede.

In 1998, bijna vijftig jaar na de officiële start van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking, keerde met het aantreden van Herfkens – voorheen verbonden aan de Wereldbank – weer de nadruk op effectiviteit van de ontwikkelingshulp terug. Dit leidde onder meer tot een drastische verlaging van het aantal landen waaraan Nederland hulp gaf. Van Ardenne, die in 2002 aantrad als minister van Ontwikkelingssamenwerking, gaf aan het beleid van Herfkens in grote lijnen voort te willen zetten. Kwantificeerbaarheid en meetbaarheid van de hulp kwamen voorop te staan. Daarnaast haalde Van Ardenne Pronks kernbegrip uit 1990, 'duurzame armoedebestrijding', weer uit de kast.

Een belangrijke lange termijn-richtlijn in het huidige Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid wordt gevormd door de 'Millennium Development Goals', waarin onder meer staat dat in 2015 de structurele armoede moet zijn gehalveerd. Om de doelstellingen te kunnen halen, worden democratie bevorderende beleidsinstrumenten ingezet, zoals 'ownership' en 'partnerschap'.