

DE  
ROL  
VAN

DE

Een analyse van de christen-democratische visie op ontwikkelingssamenwerkingbeleid in de periode 1998-2004  
Marjon van der Veen – 18 augustus 2006

CIVIL

SOCIETY

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Een historisch overzicht	5
§1.1 1949 – 1960 Een eerste begin	5
§1.2 1960 – 1971 'Development Decade I'	9
§1.3 1971 – 1977 Progressiviteit en Pronk	15
§1.4 1977 – 1989 Realisme en verzakelijking	19
Hoofdstuk 2 De periode Pronk	25
§2.1 1989 – 1993 Een wereld van verschil	25
§2.2 1993 – 1998 Een wereld in geschil	27
Hoofdstuk 3 Het CDA in de oppositie	37
§3.1 Inleiding	37
§3.2 1998 – 1999 Uitgangspunten beleid minister Herfkens	42
§3.3 1999 – 2002 Uitwerking beleid minister Herfkens	53
§3.4 Conclusie	60
Hoofdstuk 4 Het CDA in de regering	63
§4.1 Inleiding	63
§4.2 2002 – 2003 Van Ardenne als staatssecretaris	66
§4.3 2003 – 2004 Van Ardenne als minister	69
§4.4 Conclusie	76
Slotconclusie	80
Bijlage: 'Nieuwe lijst met partnerlanden'	82
Lijst van afkortingen	83
Overzicht van geraadpleegde werken	84

## Inleiding

In het kader van mijn specialisatie Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, heb ik in 2003 stage gelopen op de afdeling buitenland van het CDA-Partijbureau. Hier maakte ik kennis met een aantal projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking die vanuit het Partijbureau gecoördineerd werden. Ook werkte ik mee aan een door het CDA georganiseerde conferentie over ontwikkelingssamenwerking en Latijns Amerika. Hierdoor kwam ik in aanraking met de christen-democratische visie op het ontwikkelingsvraagstuk en nam ik kennis van de actuele discussie over het nut en de noodzaak van ontwikkelingssamenwerking. In de loop van de jaren '90 was namelijk de vraag of de hulp wel effectief was een steeds prominentere rol in het debat over het ontwikkelingsbeleid gaan spelen. Bovendien was er eind jaren '90, met Eveline Herfkens als minister voor ontwikkelingssamenwerking, een meer zakelijke wind gaan waaien op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Herfkens besteedde nadrukkelijk aandacht aan de effectiviteit van haar beleid. Ik vroeg mij af of bovenstaande ontwikkelingen ook gevolgen hadden gehad voor de opstelling van het CDA en of er de afgelopen jaren sprake was geweest van grote veranderingen in de christen-democratische visie op het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Om een antwoord op deze vragen te krijgen, besloot ik mijn afstudeerscriptie hieraan te wijden. In mijn scriptie stel ik daarom de volgende vraag centraal: Hoe heeft het CDA zich opgesteld ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid in de periode van 1998 tot 2004. Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven, heb ik een aantal deelvragen gesteld. Deze vragen zullen hieronder aan de orde komen.

Ik heb gekozen voor deze periode omdat het CDA van 1998 tot 2002 een van de oppositiepartijen was en vanaf 2002 deel uit maakte van de regeringscoalitie. Vanaf 2002 had het CDA bovendien met Agnes van Ardenne een bewindspersoon op Ontwikkelingssamenwerking. Door de jaren tussen 1998 en 2004 onder de loep te nemen, zou het mogelijk zijn om te analyseren of de opstelling van het CDA beïnvloed werd door de rol die het in het parlement vervulde. Ik was benieuwd of bijvoorbeeld het al dan niet bezitten van regeringsverantwoordelijkheid gevolgen had voor de standpunten ten aanzien van het ontwikkelingsbeleid. Ook wilde ik graag weten of het zichtbaar was in het beleid dat er vanaf 2002 een minister van CDA-huize de scepter zwaaide op Ontwikkelingssamenwerking. Toen ik aan het schrijven van mijn scriptie begon, was het najaar 2003. Daarom was toentertijd het jaar 2004 een logische afbakening van de te beschrijven periode. De afgelopen tijd ben ik in de verleiding gekomen ook de periode tot 2006 erbij te betrekken. Hierdoor zou ik namelijk een completer beeld van het beleid van Van Ardenne en de christen-democratische visie tot nu toe kunnen geven. Omdat dit vanwege het daarvoor noodzakelijke bronnenonderzoek een te tijdrovende aangelegenheid zou worden, heb ik hier echter vanaf gezien.

Voor een goed begrip van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid en het debat hierover in de periode 1994-2004, is kennis van de historische achtergrond noodzakelijk. Daarom besteed ik hier in de eerste twee hoofdstukken van mijn scriptie aandacht aan. In het eerste hoofdstuk beschrijf ik in grote lijnen de geschiedenis van het Nederlandse beleid van het eerste officiële begin in 1949 tot 1989, het jaar waarin Jan Pronk voor de tweede keer minister voor ontwikkelingssamenwerking werd. Het beleid van Pronk in de periode 1989 tot 1998 komt aan de orde in hoofdstuk twee. Zijn regeerperiode bespreek ik uitgebreider dan de voorafgaande vijftig jaar. Ook besteed ik in deze paragraaf meer aandacht aan de visie en de standpunten van het CDA. Dit is noodzakelijk om een kader te scheppen voor wat in hoofdstuk drie en vier aan bod zal komen. In hoofdstuk drie en vier beschrijf ik het ontwikkelingssamenwerkingbeleid van respectievelijk Herfkens en Van Ardenne en de reactie van het CDA hierop. Aan de hand hiervan geef ik een uiteenzetting van de belangrijkste standpunten van het CDA op het gebied van

ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor baseer ik me onder andere op de Handelingen van de debatten over de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking in de Tweede Kamer. In deze debatten komen namelijk alle aspecten van het beleid ter sprake. Hierdoor geven ze een goed overzicht van de discussie over het ontwikkelingsbeleid in het parlement. Indien relevant betrek ik er echter ook enkele andere Tweede Kamer-debatten over ontwikkelingssamenwerking bij. Verder maak ik gebruik van de CDA-verkiezingsprogramma's, artikelen van de hand van CDA-prominenten en CDA-notities over dit onderwerp.

Het derde hoofdstuk beslaat de periode 1998-2002. In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal. Op wat voor manier probeert het CDA zijn gedachtegoed ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid tot uitdrukking te laten komen? Aan welke thema's besteedt het CDA het meeste aandacht en waarom kiest het CDA hiervoor? Waarin onderscheidt het CDA zich van het beleid van de minister voor ontwikkelingssamenwerking en hoe is dit te verklaren? In hoofdstuk vier beschrijf ik de periode 2002-2004. In dit hoofdstuk stel ik de volgende deelvragen. Zijn er duidelijke veranderingen en/of ontwikkelingen in de opstelling van het CDA ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid waar te nemen? Zo ja, wat is het verschil en hoe valt dit te verklaren? Is Van Ardenne bij de standpunten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking gebleven die ze als CDA-kamerlid uitdroeg? Continueert de CDA-Tweede Kamerfractie haar opstelling nu bewindspersonen van het CDA deel uitmaken van de regering? Op basis van de antwoorden op deze deelvragen geef ik uiteindelijk in de slotconclusie antwoord op de vraag hoe het CDA zich heeft opgesteld ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid in de periode van 1998 tot 2004.

# Hoofdstuk 1 Een historisch overzicht

## §1.1 1949 – 1960 Een eerste begin

De geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid begint op 3 oktober 1949. Op die datum besloot de Nederlandse ministerraad een bedrag van f 1,5 miljoen (ongeveer € 68.000,-) bij te dragen aan het *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) van de Verenigde Naties (VN). Deze bijdrage was bescheiden, ook gemeten naar de slechte staat van de economie op dat moment<sup>1</sup>. Desalniettemin was Nederland een van de eerste hulpaanbieders ter wereld en zette het met deze bijdrage de eerste stappen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

### *Internationale context*

De VN hadden vanaf het begin in 1946 aandacht voor de hulp aan 'minderontwikkelde' landen. In 1948 werd met het *Regular Programme* een bescheiden begin gemaakt met internationale bijstand aan landen die tot deze categorie behoorden, maar verder bleef het voornamelijk bij vrijblijvende discussies in de VN. Toen in 1949 de Amerikaanse president H.S. Truman als 'Point Four' van zijn inaugurele rede een 'bold new programme for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas' aankondigde, grepen de VN dit initiatief dan ook direct aan om het *Expanded Programme of Technical Assistance* op te zetten. Aan het Point Four-programma van Truman lag het optimistische idee ten grondslag dat de minderontwikkelde landen snel hun achterstand in zouden halen door overdracht van kennis, ervaring en technologie ('technische hulp') in combinatie met particuliere kapitaalinvesteringen.<sup>2</sup> Ook bij de ontwikkeling van het EPTA van de VN was deze gedachte het uitgangspunt.

Natuurlijk speelden humanitaire motieven een rol bij de lancering van het Point Four-programma, maar belangrijker waren de politieke en economische motieven van de Verenigde Staten (VS). Tot dan hadden de Amerikanen zich met het Marshallplan op de wederopbouw van Europa gericht. Met de dreiging van een communistische machtsovername op de achtergrond, was het doel van het Marshallplan Europa binnen de politieke invloedssfeer van de VS te houden. Een snel herstel van de Europese economie was bovendien voor de VS van groot belang omdat Europa voor de Tweede Wereldoorlog een van de belangrijkste afzetmarkten voor Amerikaanse producten was. De VS kozen in eerste instantie niet voor directe politieke methodes, maar voor indirecte economische middelen.

De economische steun aan West-Europa trok de aandacht van de net gedekoloniseerde staten in Azië en Afrika en de reeds onafhankelijke landen in Latijns Amerika, het Midden-Oosten en Afrika. Zij hadden immers toch ook een economische achterstand? De Koude Oorlog versterkte de positie van deze landen en de nieuwe VN verschaften ze de mogelijkheid hun wensen aan de wereld kenbaar te maken.<sup>3</sup> Tegelijkertijd veranderde het denken over ontwikkeling en onderontwikkeling onder andere onder invloed van de theorie van de econoom J.M. Keynes over systematische welvaartsbevordering. De Nederlandse econoom J. Tinbergen, die als een van de eerste naoorlogse 'ontwikkelingsfilosofen' kan worden beschouwd<sup>4</sup>, zag internationale economische samenwerking en de afname van de

<sup>1</sup> F. H. Peters, 'Van de nood een deugd' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking, 1949-1999* (Den Haag 1999) 83-115, aldaar 89.

<sup>2</sup> P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkens, 'Inleiding' in: Idem, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 11-61, aldaar 11-16; G. Ringnalda, 'Verwachtingen en teleurstellingen' in Malcontent en Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 201-217, aldaar 201.

<sup>3</sup> J.J.P. de Jong, 'Onder ethisch insigne' in: Malcontent en Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 61-83, aldaar 61-63.

<sup>4</sup> Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 18.

verschillen in levensstandaard als noodzakelijk ter voorkoming van een nieuwe crisis als in de jaren '30.<sup>5</sup>

Toen aan het einde van de jaren '40 een communistische omwenteling dreigde in Zuidoost Azië en China, besloot Amerika de strategie van de Marshallhulp ook toe te passen op de minderontwikkelde landen. Hiervoor werd het Point Four-programma ontwikkeld. De VS hoopten hiermee bovendien de toegang tot belangrijke grondstoffen en de absorptie van de Amerikaanse overcapaciteit te verzekeren.<sup>6</sup> Omdat de Europese landen door hun slechte economische positie nog niet in staat waren veel hulp aan de minderontwikkelde landen te bieden en de prioriteit voor de VS bij Europa lag, bleef echter tot het begin van de jaren '50 het grootste deel van de hulp naar Europa gaan.

### **Nederlandse situatie**

Ook Nederland stond wat het bieden van ontwikkelingshulp betreft aan de zijlijn. Zowel de regering als de bevolking werd volledig in beslag genomen door de wederopbouw van Nederland en de Indonesische kwestie. Alleen een beperkte groep officiële vertegenwoordigers en parlementariërs kwam met de ontwikkelingsproblematiek in aanraking. De matige belangstelling voor dit vraagstuk is opmerkelijk omdat in Nederland sinds de Ethische Politiek<sup>7</sup> in Indonesië een diep verankerde, semi-religieuze overtuiging leefde dat Nederland geroepen was de welvaart van de Indonesische bevolking te verbeteren. Deze typisch Nederlandse zendingsdrang richtte zich eind jaren '40 echter alleen op Indonesië en daarnaast was Nederland te veel bezig met de verwerking van de oorlog en het eigen herstel.

Toch reageerde Nederland in 1949 opmerkelijk snel met de toezegging een bijdrage te leveren aan het EPTA. Namens minister S.L. Mansholt (PvdA) werd op initiatief van het ministerie van Landbouw een kleine tijdelijke interdepartementale werkcommissie opgericht. Deze commissie bestond uit een kleine groep van hoge ambtenaren met een voornamelijk koloniale achtergrond. Met instemming van hun ministers besloten de deelnemende ambtenaren vervolgens een vaste werkcommissie in het leven te roepen met vertegenwoordigers van verschillende departementen<sup>8</sup> en enige particuliere instellingen<sup>9</sup>. Deze commissie werd 'Interdepartementale Werkcommissie Inzake Technische Hulp aan Laag ontwikkelde Landen (Withall)' gedoopt. De centrale leiding van deze commissie kwam te liggen bij het ministerie van Overzeese Gebiedsdelen (later het ministerie van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen geheten). De Withall stelde voor 1,5 miljoen gulden beschikbaar te stellen ten behoeve van het hulpprogramma van de VN. De ministerraad nam dit voorstel over en hiermee was het begin van Nederlandse ontwikkelingshulp een feit. Verder werd besloten een Commissie voor Internationale Technische Hulp in het leven te roepen die de regering moest gaan adviseren over het verlenen van technische hulp<sup>10</sup>, alle

---

<sup>5</sup> De Jong, 'Onder ethisch insigne', 61-63.

<sup>6</sup> Ibidem, 66-67.

<sup>7</sup> In 1901 werd de Ethische Politiek in de troonrede uitgeroepen tot leidraad van het koloniaal gezag in Indië. Het Nederlandse koloniale bestuur had een historische taak te vervullen, namelijk het moderniseren van de Indische maatschappij en het opstuwen en verheffen van de Indische bevolking. In deze periode ontstond in Nederland als christelijke mogendheid een nationaal zelfbewustzijn dat vermengd was met een zeker politiek-cultureel chauvinisme. De Ethische Politiek was een uiting van deze 'nationale roeping'. Uit: Duco Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Herziene editie; Utrecht 2001), 61.

<sup>8</sup> Aan Withall namen de volgende ministeries deel: Overzeese Gebiedsdelen, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Uit: De Jong, 'Onder ethisch insigne' in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, aldaar noot 11 op pagina 68.

<sup>9</sup> Enige particuliere instellingen die afgevaardigden hadden in Withall waren: TNO, het Afrika Instituut, het Indisch Instituut en de Stichting Cultureel Contact.

<sup>10</sup> Onder technische hulp werd verstaan: de overdracht aan ontwikkelde landen van kennis en ervaring die relevant was voor hun economische en sociale vooruitgang, rekeninghoudend met de maatschappelijke situatie in die landen. Uit: Peters, 'Van de nood een deugd' in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 83-115, aldaar 86.

werkzaamheden van overheidsinstellingen in dit kader diende te coördineren en de samenwerking met niet-overheidsinstanties moest bevorderen.<sup>11</sup>

### **Organisatie**

Bij de oprichting van Withall werd besloten dat de leiding bij het ministerie van Overzeese Gebiedsdelen kwam te liggen. Dit besluit was niet zonder slag of stoot tot stand gekomen en bij elke nieuwe fase in de ontwikkeling van de organisatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp laaide de discussie weer op. Economische Zaken wilde zelf graag de coördinatie van de hulp in handen hebben vanwege de economische belangen in Indonesië. Toen echter eind jaren '40 duidelijk werd dat er in Indonesië op economisch gebied geen toekomst voor Nederland was weggelegd en Economische Zaken zich meer ging richten op Europa en Azië, werd ontwikkelingshulp minder interessant voor dit ministerie. Overzeese Gebiedsdelen vond dat Withall terecht bij dit ministerie was ondergebracht omdat het een nauwe samenwerking tussen bilaterale hulp aan Indonesië en het Technische Hulpprogramma noodzakelijk vond. Het wilde namelijk proberen via internationale hulp toch nog invloed in Indonesië te houden. Bovendien had Overzeese Gebiedsdelen een jarenlange ervaring met het verlenen van hulp. Buitenlandse Zaken en Landbouw kozen daarom in eerste instantie ook voor Overzeese Gebiedsdelen. Na de soevereiniteitsoverdracht verslechterde de relatie met de Indonesische regering echter steeds meer en Indonesië verdween geleidelijk als factor uit de doelstellingen van het Nederlandse hulpbeleid. Daarbij brak het besef door dat ontwikkelingshulp vanuit een 'koloniaal' ministerie verkeerde associaties kon opwekken. Dit overtuigde Buitenlandse Zaken en Landbouw ervan dat de hulp voortaan beter onder Buitenlandse Zaken kon ressorteren. In 1950 besloot de ministerraad daadwerkelijk hiertoe en de hulpverlening werd in de vorm van het bureau Internationale Technische Hulp (ITH) bij Buitenlandse Zaken ondergebracht. Handelspolitiek en internationaal-financiële zaken bleven echter onder respectievelijk Economische Zaken en Financiën ressorteren<sup>12</sup>. De bilaterale hulpverlening aan Suriname, de Antillen en Nieuw-Guinea bleef in handen van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen (het voormalige ministerie van Overzeese Gebiedsdelen) en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Tussen 1951 en 1955 zou het grootste deel (ongeveer 90 %) van de Nederlandse hulp in bilaterale vorm naar deze (ex-) koloniën blijven gaan. Van 1956 tot 1962 nam het budget voor multilaterale hulp toe, maar nog steeds kregen de overzeese rijksdelen gemiddeld 70 % van de hulp.<sup>13</sup>

### **Inhoudelijke visie**

Het besluit om te participeren in het EPTA was in 1949 snel genomen, maar opvallend is dat de nota<sup>14</sup> van minister D.U. Stikker (VVD) van Buitenlandse Zaken met de onderbouwing van de Nederlandse deelname pas in januari 1950 volgde. Alles leek er op gericht zo snel mogelijk een bijdrage aan het plan van de VN te leveren en een zo groot mogelijke rol op te eisen. Diepere motieven of een duidelijke ontwikkelingsfilosofie waren op dat moment nog nauwelijks aanwezig. De nota, die door Withall geschreven werd, was het enige document dat enigszins probeerde de Nederlandse beleidsuitgangspunten te formuleren. Hierin kwamen vier doelstellingen naar voren. Ten eerste was er het economische belang. Het Technische Hulpprogramma moest, door onder andere de uitzending van deskundigen, de Nederlandse wetenschap en het bedrijfsleven meer bekendheid geven en de export bevorderen. Ten tweede bood deelname aan het Technische Hulpprogramma Nederland de mogelijkheid de internationale prestige op te vijzelen nu Nederland sinds de onafhankelijkheid van Indonesië geen grootmacht meer was. Ten derde hoopte Nederland door middel van het programma van de VN via een achterdeur Indonesië weer binnen te

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> D.A. Hellema, 'Beschamende situaties, in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 127-145, aldaar 128.

<sup>13</sup> De Jong, 'Onder ethisch insigne', 80.

<sup>14</sup> Nota betreffende de bijdrage van Nederland in de plannen voor technische hulp aan laag-ontwikkelde landen, d.d. 18 januari 1950 in: ARA, Koloniën, inv. nr. 1255.

komen. Participatie in de VN-programma's zou namelijk de te verlenen hulp aan Indonesië meer acceptabel maken en de kans op deelname van Nederland aan hulp van de VN aan Indonesië mogelijk maken. Ten vierde was het Technische Hulpprogramma een ideaal werkverschaffingsproject voor de vele tropendeskundigen die door de dekolonisatie werkloos dreigden te worden. Met name dit laatste motief was van doorslaggevend belang.

Begin jaren '50 speelde het politieke motief van de Koude Oorlog in Nederland nog geen rol. Het zou tot 1954 duren voordat de regering het gevaar van een communistische machtsovername als argument voor ontwikkelingshulp ging gebruiken. Dit gebeurde pas nadat de Tweede Kamer meerdere malen op het belang van ontwikkelingshulp ter verdediging van de vrijheid had gewezen. De nota *Nederlandse bijdrage tot de ontwikkeling van achtergebleven gebieden* die minister Mansholt in 1954 aan de ministerraad aanbood, was wat dit betreft het keerpunt. In de nota werd gesteld dat als het Westen de politieke leiding wilde houden ten opzichte van de communistische landen, het zou moeten aantonen dat het 'zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de vrije wereld' ernstig nam. Daarom zou de gedachte van het Marshallplan nieuw leven ingeblazen moeten worden en diende Nederland een 'spectaculair initiatief' te nemen. Het zou in de VN moeten aankondigen dat het bereid was drie jaar lang honderd miljoen gulden per jaar (0,5% van het BNP) in een op te richten kapitaalfonds te storten. Omdat de voorstellen van Mansholt voor een aantal ministers toch wat te spectaculair waren, heeft de nota de ministerraad echter nooit verlaten.<sup>15</sup> Ook in de *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*, die minister J.M.A.H. Luns van Buitenlandse Zaken in 1956 aan de Tweede Kamer presenteerde, was de strijd tegen het communisme een van de hoofdmotieven van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Opnieuw werd gesproken van 'een onbevredigende situatie in grote delen der wereld, die uitgestrekte gebieden met enorme bevolkingen uiterst vatbaar maakt voor politieke onrust en de lokstem van het communisme'. Nu door de dekolonisatie de kapitaalstroom uit de Europese landen naar deze gebieden opdroogde, werd het Westen voor 'grote nieuwe verantwoordelijkheden' gesteld. In deze nota werd echter niet meer gepleit voor een verhoging van de ontwikkelingshulp tot honderd miljoen gulden.<sup>16</sup> In de nota's van Luns bleef het communisme een belangrijke motivatie voor ontwikkelingshulp. Pas in 1965, onder de eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking Th.H. Bot, zou dit motief komen te vervallen.

### **Vorm van hulp**

In tegenstelling tot de VS die de hulp met name via bilaterale kanalen verstrekten, koos de Nederlandse regering voor de multilaterale weg. Nederland wilde de technische hulp en de eventuele kapitaalhelp bij voorkeur via de VN laten verlopen. De belangrijkste Westerse landen en met name de VS moesten hier weinig van hebben. Tegen de achtergrond van de Koude Oorlog en ter vergroting van hun eigen invloedssfeer lag de nadruk op bilaterale hulpverlening. Minister van Buitenlandse Zaken Luns bleef vasthouden aan de multilaterale koers. Volgens hem hadden de jonge ontwikkelingslanden, door hun vrees voor nekoloniale invloeden, forse bedenkingen tegen bilaterale hulp. Ook beleidsambtenaren, waaronder de invloedrijke J. Meijer, waren hiervan overtuigd. Volgens Meijer kon wereldvrede alleen door een intergouvernementeel orgaan als de VN worden gehandhaafd. Bovendien waren de VN een ideaal platform voor gelijkwaardige samenwerking tussen Noord en Zuid.

Over de Europese Economische Gemeenschap (EEG) als multilateraal platform voor ontwikkelingssamenwerking was Nederland minder enthousiast. Dit werd duidelijk toen Frankrijk en België in 1956 tijdens de onderhandelingen over de oprichting van de EEG voorstelden om voor hun overzeese gebiedsdelen in Afrika een Europees ontwikkelingsfonds in te stellen. De Nederlandse regering voelde er weinig voor de Fransen en de Belgen financieel te ondersteunen bij het beheer van hun overzeese gebiedsdelen, terwijl dat in feite

---

<sup>15</sup> De Jong, 'Onder ethisch insigne', 72-73; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 12-13.

<sup>16</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 13-14.



niets met de gemeenschappelijke markt te maken had. Bovendien zat men er niet op te wachten politiek betrokken te raken bij de Belgische en Franse koloniën. Omdat alle andere lidstaten het voorstel wel steunden, kon Nederland er uiteindelijk niet onderuit met het Frans-Belgische voorstel in te stemmen.

Het multilaterale karakter van de Nederlandse ontwikkelingshulp was niet alleen het product van idealisme. De regering hield vooral ook rekening met de slechte economische situatie en de wederopbouw van Nederland. De eensgezindheid over het belang van de bestrijding van armoede in de Derde Wereld was groot, maar de begrotingsruimte gering. Luns stelde dan ook in 1956 in *de Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*: 'directe bilaterale hulp zal eerder het karakter hebben van een druppel op een gloeiende plaat en ons daardoor in een onvoordelige positie brengen, omdat wij op een terrein moeten opereren, waar veel sterkere partners reeds bezig zijn. Bij de multilaterale benadering zijn onze deelneming en invloed beter verzekerd'. Minister-president W. Drees en de rest van de regering waren daarnaast bang dat meer hulp voor de Derde Wereld zou leiden tot weerstand van zich misdeeld voelende groepen binnen de Nederlandse samenleving en tot onbegrip van de Tweede Kamer omdat er op andere posten bezuinigd moest worden. Deze situatie leidde er toe dat volgens de regering de multilaterale koers de enige serieuze optie was als Nederland op het terrein van de ontwikkelingshulp een rol van betekenis wilde spelen.<sup>17</sup>

## §1.2 1960 – 1971 'Development Decade I'

### *Internationale context*

Aan het in 1949 opgerichte EPTA lag de optimistische visie ten grondslag dat de overdracht van kennis, knowhow en technologie voldoende was om economisch achtergebleven gebieden tot ontwikkeling te brengen. In de jaren '50 kwamen een aantal Latijns-Amerikaanse economen echter tot het inzicht dat hun landen net als de ex-koloniën in Afrika en Azië gevangen zaten in het economische web van het geïndustrialiseerde westen. Onder leiding van de Argentijnse econoom R. Prebisch ontwikkelde zich de 'centrumperiferie theorie'. In tegenstelling tot de liberale Amerikaanse moderniseringsgedachte zag deze theorie de externe context als de oorzaak van onderontwikkeling. De Latijns-Amerikaanse landen waren als leverancier van grondstoffen te afhankelijk geworden van het westen doordat de grondstoffen in verhouding tot de westerse industrieproducten steeds minder opbrachten op de wereldmarkt. Daarom zouden volgens Prebisch de grondstofprijzen verhoogd moeten worden en moesten de Latijns-Amerikaanse landen een importvervangende industrie met hoge tariefmuren ter afscherming opbouwen.<sup>18</sup>

Onder andere door de opkomst van dit soort ontwikkelingstheorieën groeide in het begin van de jaren '60 het inzicht dat er dus ook andere maatregelen nodig waren om de economische groei in de ontwikkelingslanden te bevorderen dan uitsluitend het verstrekken van financiële en technische hulp. In september 1961 hield president J.F. Kennedy een rede voor de 16<sup>e</sup> Algemene Vergadering van de VN waarin hij voorstelde goed gecoördineerde actie te ondernemen ter bestrijding van armoede, onwetendheid en ziekte in de wereld. De jaren '60 moesten de geschiedenis ingaan als 'decennium van ontwikkeling'. Deze gedachte werd uitgewerkt in twee VN-resoluties, respectievelijk resolutie 1710 (XVI) en 1711 (XVI). De eerste resolutie riep de jaren '60 uit tot 'Development Decade I'. Verder werd hierin onder andere gesteld dat de westerse landen hun markten open moesten stellen voor primaire producten uit ontwikkelingslanden tegen stabiele en lonende prijzen. Door industrialisatie, diversificatie en een verbeterde landbouwproductie zou een 'sound, selfsustaining economic development in less-developed countries' bereikt kunnen worden. In de tweede resolutie

---

<sup>17</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 14-15.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 18.

werden de donorlanden opgeroepen om 1% van hun nationaal inkomen voor hulp beschikbaar te stellen.<sup>19</sup>

De door het dekolonisatieproces snel groeiende groep jonge Aziatische en Afrikaanse staten kreeg in de jaren '60 toenemende politieke steun van de Latijns-Amerikaanse landen. Deze landen vonden dat er te weinig rekening gehouden werd met hun economische belangen en het irriteerde hun dat de besluitvorming over dit soort onderwerpen vaak buiten hun om plaats vond. Feitelijke afspraken over handelsonderwerpen werden namelijk in de *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*<sup>20</sup> genomen, waarin het Westen een meerderheid van stemmen had. Daarom werd in 1962 op initiatief van de ontwikkelingslanden het besluit genomen om een conferentie te houden over vraagstukken van handel en ontwikkeling. Dit resulteerde in de in 1964 te Genève gehouden *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Tijdens deze wereldhandelsconferentie vormden de Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen de 'Groep van 77'. Deze groep zou voortaan de economische belangen van de Derde Wereld gaan verdedigen onder het motto 'Trade not aid'. Ontwikkelingshulp beschouwden zij als een onvoldoende oplossing voor hun problemen. Hulp diende gepaard te gaan met een bevoorrechte toegang tot de markten van de Westerse landen en betere en stabielere grondstoffenprijzen.<sup>21</sup>

### **Nederlandse situatie**

De veranderingen in het ontwikkelingsdenken en het internationaal politieke klimaat hadden ook gevolgen voor het karakter van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Ten eerste werd een steeds groter deel daarvan uitgegeven aan hulp buiten de Nederlandse overzeese gebiedsdelen. Terwijl in 1960 nog 71% van alle hulp aan de overgebleven koloniale bezittingen werd besteed, was dit in 1965 nog maar 40%. Een belangrijke oorzaak voor deze sterke afname was het verlies van Nieuw-Guinea in 1962. Maar ook in de tweede helft van de jaren '60 bleef het percentage sterk dalen. In 1972 bedroeg de hulp van Nederland aan de voormalige koloniën nog slechts 22% van het totale bedrag dat naar ontwikkelingshulp ging. In de tweede plaats nam de totale omvang van de het hulpbudget toe. In tien jaar tijd vervijfvoudigde deze van 200 miljoen gulden in 1961 tot bijna een miljard gulden in 1971. Deze opmerkelijke stijging was mogelijk door de bloei van de Nederlandse economie in de jaren '60. Maar ondanks de grotere financiële armslag moest de groei van het hulpbudget keer op keer bevochten worden.<sup>22</sup>

Gedurende de hele jaren '60 waren er binnen de ministerraad conflicten over de hoogte van het budget voor ontwikkelingshulp. Uiteindelijk kwam het er bijna altijd op neer dat de met ontwikkelingshulp belaste bewindslieden genoeg moesten nemen met een lager bedrag dan waar ze aanvankelijk op gehoopt hadden. Om hun pleidooi voor de verhoging van het hulpbudget kracht bij te zetten, wezen ze meerdere malen op de druk die leden van de Tweede Kamer op hun uitoefenden. Met name G.J.N.M. Ruygers, kamerlid van de Partij van de Arbeid (PvdA) maakte zich hard voor de uitbreiding van de ontwikkelingshulp. Maar ook in de confessionele partijen, met name in de Katholieke Volkspartij (KVP), groeide de belangstelling voor ontwikkelingssamenwerking. Samen met KVP-politica M.A.M. Klompé, de liberaal H.A. Korthals en de antirevolutionair J.A.H.J.S. Bruins Slot vroeg Ruygers al in 1955 in een motie aan de regering het hulpbudget met 25 miljoen gulden te verhogen. Een meerderheid van de Tweede Kamer stond achter dit verzoek en ook Luns, op dat moment als minister van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijke bewindspersoon voor

<sup>19</sup> Ringnalda, 'Verwachtingen en teleurstellingen' in Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 202 en 206.

<sup>20</sup> In 1947 opgericht raamwerk waarbinnen handelsbarrières tussen landen konden worden verlaagd door regelmatig plaatsvindende onderhandelingsrondes. In 1995 werd de GATT vervangen door de WTO (World Trade Organisation). Uit: Eric Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw 1914-1991* (Utrecht 1996), 321; John Baylis & Steve Smith ed., *The globalization of world politics. An introduction to international relations* (Oxford 2001), 279 en 281.

<sup>21</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 18; Ringnalda, 'Verwachtingen en teleurstellingen', 206.

<sup>22</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 19.

ontwikkelingshulp, steunde het voorstel. De regering beriep zich echter op de verslechterde financiële situatie van Nederland en reduceerde het bedrag aanzienlijk. In de jaren zestig werd het voor de regering echter steeds moeilijker de toenemende parlementaire druk naast zich neer te leggen.<sup>23</sup>

Deze groeiende pressie vanuit de Tweede Kamer hing nauw samen met de steeds grotere belangstelling binnen de samenleving voor de Derde Wereldproblematiek. In de jaren '60 vermenigvuldigden de actiegroepen en landencomités die zich met de ontwikkelingsproblematiek en/of mensenrechtenkwesities bezighielden zich in hoog tempo. De groepen die tot deze zogenaamde 'Derde Wereldbeweging' behoorden, kwamen vaak voort uit de protestbeweging tegen de oorlog in Vietnam. Daarnaast speelden ook een aantal andere factoren een rol bij de stijgende belangstelling binnen parlement en samenleving voor de Derde Wereld. In de eerste plaats stortte het typische Nederlandse zuilenstelsel in waardoor het politieke klimaat van pacificatie plaats maakte voor polarisatie. De grote politieke partijen waren hierdoor genoodzaakt hun identiteit versterken en probeerden zich onder andere te profileren op buitenlandspolitieke onderwerpen. Dat de belangstelling voor buitenlandspolitieke thema's zich bij uitstek richtte op de armoede in de Derde Wereld had op zijn beurt weer te maken met de Nederlandse welvaarts-groei in de jaren '60. Hierdoor hoefde men zich minder zorgen te maken over primaire bestaansvoorwaarden en kreeg men meer aandacht voor de immateriële kant van het bestaan. Daarnaast speelde de introductie van de televisie een belangrijke rol. Hierdoor kwamen de problemen in de ontwikkelingslanden letterlijk de huiskamers binnen en waren ze niet langer een ver-van-mijn-bed-show. Ook dit fenomeen beïnvloedde de humanitaire betrokkenheid van de Nederlanders in grote mate.<sup>24</sup>

### **Vorm van hulp**

Naast de omvang van het hulpbudget veranderde ook de vorm waarin de hulp werd verstrekt in de jaren '60. Terwijl de Nederlandse regering in de jaren '50 niet af wilde wijken van de multilaterale koers, nam in de jaren '60 de bilaterale hulp juist fors toe. Tussen 1966 en 1971 verviervoudigde de totale hulp, maar de bilaterale hulp werd wel meer dan tien keer zo groot.<sup>25</sup> Aan deze toename lagen verschillende interne en externe ontwikkelingen ten grondslag.

Ten eerste waren de lobbyactiviteiten vanuit het bedrijfsleven en de kerken een belangrijke binnenlandse factor. De kerken en het bedrijfsleven wilden het groeiende budget voor ontwikkelingshulp graag gebruiken voor hun eigen activiteiten in ontwikkelingslanden. Zij oefenden in toenemende mate druk uit op de regering om hun projecten in ontwikkelingslanden te subsidiëren met geld uit het Nederlandse hulpbudget. Met name middelgrote bedrijven, waarvan een aantal historische banden in de voormalige koloniën en andere ontwikkelingslanden had, en ingenieursbureaus, die hun kennis in de Derde Wereld wilden exploiteren, waren hierin geïnteresseerd. Ook het ministerie van Economische Zaken speelde een belangrijke rol bij de bilateralisering van de hulp. Het slaagde erin de hoogte van het bilaterale hulpbudget te beïnvloeden en bovendien ook de hoogte van de 'binding': het gedeelte van de Nederlandse ontwikkelingshulp dat door het ontvangende land verplicht in Nederland moest worden besteed. Buitenlandse Zaken was geen voorstander van binding van de hulp omdat het vond dat ontwikkelingslanden de vrijheid moesten hebben het hulpgeld te besteden in het land dat het goedkoopste kon leveren.<sup>26</sup>

De kerken waren in de vorm van missie en zending al lang werkzaam in de ontwikkelingslanden. Het uiteindelijke doel van hun activiteiten was altijd bekeren geweest,

---

<sup>23</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 20 en Hellema, 'Beschamende situaties', 129.

<sup>24</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 21-22.

<sup>25</sup> Ibidem, 23.

<sup>26</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 23-24; Peters, 'Van de nood een deugd', 108-110.

maar in de jaren '60 werd de bevordering van economische en sociale ontwikkeling van de Derde Wereld een doel op zich. Het katholieke Centraal Missie Commissariaat en de protestante Zendingsraad probeerden samen de Tweede Kamer en de regering ervan te overtuigen hun ontwikkelingsactiviteiten te subsidiëren. In eerste instantie bestonden hierover in protestants-christelijke kring grote twijfels omdat men bang was dat financiële ondersteuning door de overheid het principe van scheiding tussen kerk en staat in gevaar zou brengen. Maar toen de katholieken het eerste initiatief namen, sloten de protestanten zich daarbij aan. Ook Buitenlandse Zaken en de regering hadden grote bezwaren tegen het verstrekken van overheidssteun aan kerkelijke organisaties. Voor de liberale bewindslieden was dit hetzelfde als subsidiëring van de verkondiging van het evangelie. Onder druk van een meerderheid van de Tweede Kamer gaf de ministerraad uiteindelijk toch toe en stelde in 1965 vijf miljoen gulden beschikbaar voor de medefinanciering van particuliere ontwikkelingsactiviteiten. Dit was het begin van het zogenaamde 'medefinancieringsprogramma', dat in de daaropvolgende jaren sterk in omvang zou groeien. Met het geld dat de 'medefinancieringsorganisaties' (MFO's) kregen, werden projecten in ontwikkelingslanden mede gefinancierd. De andere financiers waren de lokale organisaties in de ontwikkelingslanden waarmee werd samengewerkt. Behalve de katholieke Centrale voor Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's (CEBEMO) en de protestantse Interkerkelijke Coördinatiecommissie Ontwikkelingsprojecten (ICCO) konden ook de neutrale NOVIB (Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand) en later het HIVOS (het Humanistisch Instituut voor Ontwikkeling) gebruik maken van het medefinancieringsprogramma.<sup>27</sup>

Een tweede ontwikkeling die de toename van de Nederlandse bilaterale hulp beïnvloedde, was van externe aard. In de jaren '60 werd door de Wereldbank een aantal internationale hulpconsortia en consultatieve groepen voor ontwikkelingslanden opgericht. Hierdoor kregen zogenaamde 'donorlanden' de kans bilaterale hulp te coördineren via internationale overlegorganen. Bilaterale financiële hulpverlening in een multilateraal jasje zag de Nederlandse regering wel zitten. Vanaf 1962 breidde Nederland daarom door deelname aan deze consortia en groepen zijn beperkte technische bilaterale hulpprogramma uit met zogenaamde 'financiële hulp': kapitaalhelp in de vorm van leningen en schenkingen. De regering vertrouwde erop dat de financiële risico's beheersbaar bleven door de betrokkenheid van de Wereldbank. Bovendien kon het kleine Nederland op deze manier de controle op de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's voor een groot deel overlaten aan de Wereldbank.<sup>28</sup>

Een derde factor bij de toename van de bilaterale hulp was de ontwikkelingsrelatie met Indonesië. De Indonesische regering had in 1960 onder leiding van Soekarno de diplomatieke betrekkingen met Nederland verbroken. Hieraan was een periode met steeds hoger oplopende spanningen tussen beide landen vooraf gegaan. In de tweede helft van de jaren '60 verdween Soekarno echter van het toneel en de nieuwe regering onder leiding van Suharto vroeg de westerse wereld om financiële hulp. Nederland riep als antwoord hierop, met steun van de VS, een internationale hulpconferentie bijeen. In 1967 kwam hier de *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI) uit voort, waar Nederland voorzitter van werd. Via het IGGI-consortium zou Nederland in de daaropvolgende decennia voor miljarden gulden aan bilaterale financiële hulp aan Indonesië doneren.<sup>29</sup> Aan dit hulpbeleid lagen zowel politieke als economische belangen ten grondslag. Nederland had in 1962 uiteindelijk ook Nieuw-Guinea af moeten staan en wilde graag zijn positie in Azië versterken. Indonesië was wat bevolkingsaantal betreft het vijfde land ter wereld en was bovendien rijk aan grondstoffen. Daarnaast had het land op internationaal politiek gebied een toonaangevende

---

<sup>27</sup> J. Bos en G.H.A. Prince, 'Partners in ontwikkeling' in: Malcontent en Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 165-172.

<sup>28</sup> G.A. Posthumus, 'Een ideale vorm van hulp', in Malcontent en Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 153-155.

<sup>29</sup> Ibidem, 156-160.

positie in de groep van ongebonden landen. Verder hoopte de Nederlandse regering de moeizame relatie met Indonesië te verbeteren en de Indonesische regering te bewegen tot financiële compensatie voor de in 1958 genationaliseerde Nederlandse bedrijven<sup>30 31</sup>.

### **Organisatie**

Begin jaren '60 was ontwikkelingshulp een zo belangrijk aspect van het gehele buitenlandse beleid geworden dat verschillende politieke partijen bij de verkiezingen van 1963 pleitten voor de aanstelling van een aparte bewindspersoon. Ook speelde mee dat verscheidene politici, waaronder een aantal van zijn eigen KVP, vonden dat minister Luns van Buitenlandse Zaken niet geschikt was om dit nieuwe beleidsterrein tot ontwikkeling te brengen. Bovendien was KVP-voorman en formateur C.P.M. Romme van mening dat het tijd was voor meer beleidsintegratie, overheidsbemoeyenis en samenwerking van ministers. Tegen de zin van Luns werd daarom het besluit genomen dat er een staatssecretaris voor ontwikkelingshulp benoemd zou worden. Dit werd uiteindelijk CHU-buitenlandspecialist I.N.Th. Diepenhorst. Veel zeggenschap kreeg hij echter niet want de minister van Buitenlandse Zaken bleef eindverantwoordelijk voor het ontwikkelingshulpbeleid.<sup>32</sup>

Tijdens de formatie van het kabinet-Cals in 1965 werd besloten de staatssecretaris te vervangen door een minister zonder portefeuille. Deze beslissing werd niet zozeer genomen om de bewindspersoon voor ontwikkelingshulp meer bevoegdheden te geven, maar was bedoeld om de KVP tevreden te stellen tijdens de coalitieonderhandelingen. Dat nam niet weg dat de benoeming van een minister zonder portefeuille liet zien dat ontwikkelingshulp van toenemend belang werd geacht. Desondanks bleef de status van minister Th.H. Bot in veel opzichten onduidelijk. De minister kreeg geen eigen departement en ook geen eigen begroting. Hij zou zijn zeggenschap net als Diepenhorst steeds moeten bevechten op zijn collega-ministers.<sup>33</sup> De competentieproblemen lagen vooral tussen de minister voor ontwikkelingshulp en Financiën en Economische Zaken en betroffen met name de bevoegdheden ten aanzien van de Wereldbank en de UNCTAD. Economische Zaken had gedurende de jaren '50 niet veel belangstelling getoond voor ontwikkelingshulp. Dat veranderde toen Economische Zaken eind jaren '50 begon te pleiten voor uitbreiding van bilaterale hulp. Ook de begin jaren '60 ontstane plannen voor een *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), leken de positie van Economische Zaken te versterken omdat het ministerie verantwoordelijkheid was voor handelspolitiek. Naast Economische Zaken speelde Financiën, verantwoordelijk voor de beleidsbepaling inzake de Bretton Woods-instellingen<sup>34</sup> (IMF en Wereldbank), een steeds actievere rol. Ook het ontstaan van internationale donorconsortia maakte Financiën belangrijker.<sup>35</sup> Toch zou de ministerspost onder Bot en zijn opvolgers al snel aan gewicht winnen. Bot werd opgevolgd door B.J. Udink. Tijdens de ambtsperiode van Udink werd de positie van de minister zonder portefeuille iets sterker, wat overigens ook samenhang met zijn persoonlijke gezag. De minister voor ontwikkelingshulp had dan wel geen eigen departement, maar binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken groeide zijn ambtelijk apparaat al snel uit tot een

---

<sup>30</sup> Na de soevereiniteitsoverdracht in 1949 waren de spanningen tussen Nederland en Indonesië mede als gevolg van de Nieuw-Guineakwestie in snel tempo opgelopen. In 1956 verbrak Sukarno de Unie met Nederland en weigerde Indonesië nog langer zijn schulden af te betalen. In 1958 werden vervolgens alle Nederlandse ondernemingen genationaliseerd en moesten 50.000 Nederlandse staatsburgers het land verlaten.

<sup>31</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 27.

<sup>32</sup> Hellema, 'Beschamende situaties', 133-135.

<sup>33</sup> Ibidem, 140-141.

<sup>34</sup> In 1944 vond te Bretton Woods in de VS de *United Nations Monetary and Financial Conference* plaats. Op deze conferentie werden plannen gemaakt voor drie instellingen die de totstandkoming van een nieuwe economische wereldorde moesten bevorderen: het *International Monetary Fund (IMF)*, de Wereldbank en de *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Ze moesten internationale investeringen op de lange termijn aanmoedigen, de stabiliteit van wisselkoersen handhaven en problemen met de betalingsbalans aanpakken. Uit: Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten*, 320-321; Baylis&Smith, *Globalization of world politics*, 279.

<sup>35</sup> Hellema, 'Beschamende situaties', 129.

ministerie in een ministerie. In 1964 werd daarom voor het hulpbeleid het aparte Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) ingesteld.<sup>36</sup>

Aan het eind van de jaren '60 had Buitenlandse Zaken zich uiteindelijk een centrale rol op het snel uitbreidende beleidsterrein ontwikkelingshulp verworven. Maar de voor ontwikkelingssamenwerking belangrijkste betrokken ministeries, Economische Zaken en Financiën, wilden bijna niets van hun competenties op geven. Twee voor het ontwikkelingsvraagstuk cruciale aspecten, de handelspolitiek en de rol van de internationale financiële instellingen, bleven hierdoor buiten het bereik van de minister voor ontwikkelingshulp.<sup>37</sup>

### ***Inhoudelijke visie***

De inhoudelijke visie op het ontwikkelingsvraagstuk ontwikkelde zich ook in Nederland gedurende de jaren '60 steeds verder. In de *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden* uit 1956 was het moderniseringsdenken nog het uitgangspunt. Kennis- en kapitaaloverdracht stonden hierbij centraal. De geïndustrialiseerde landen moesten technische en financiële hulp bieden, maar de regeringen van de onderontwikkelde landen waren vervolgens zelf verantwoordelijk voor de economische ontwikkeling van hun land. In de jaren '60 begon men onder invloed van nieuwe ontwikkelingstheorieën in te zien dat ook het internationale financieel-economische systeem een grote rol speelde. Daarom pleitte minister Luns van Buitenlandse Zaken in 1962 in de *Nota over de hulp aan minder ontwikkelde landen* voor het sluiten van internationale overeenkomsten ter stabilisering van de grondstoffenprijzen. Ook wilde de Nederlandse regering een grotere invoer van industrieproducten uit ontwikkelingslanden toe staan. In de *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen* uit 1966 van minister Bot werd het belang van deze twee doelstellingen nogmaals onderstreept. Daarnaast stelde Bot in zijn nota dat er een 'internationaal gecoördineerd beleid' en een 'structurele ontwikkelingsstrategie die verandering in het wereldeconomisch beeld mede tot oogmerk heeft' tot stand diende te komen.<sup>38</sup>

Bots opvolger Udink nam deze beleidsvoorstellen over. Udink zag het ontwikkelingsprobleem als een 'structureel vraagstuk' dat 'zakelijk' moest worden aangepakt. Daarom besloot hij ook de bilaterale hulp te concentreren op een beperkt aantal landen. Door de groei van de bilaterale hulp in de jaren '60 was namelijk het aantal landen waaraan hulp gegeven werd ook toegenomen. Om een versnippering van de krachten te voorkomen, introduceerde minister Udink in 1967 een concentratielandenbeleid. De Tweede Kamer reageerde positief op dit initiatief om de doelmatigheid van het hulpbeleid te vergroten. Maar het bleef de Kamer onduidelijk welke selectiecriteria de minister daarbij gebruikte. In eerste instantie voerde Udink de behoefte aan hulp, het nut dat de hulp afwierp, de politieke implicaties en de betekenis van de hulp voor de Nederlandse economie aan als criteria. Later had hij het echter ook over het bestaan van een consortium of hulpgroep, het ontwikkelingsniveau en de reeds feitelijk opgetreden concentratie. Bovendien golden volgens Udink in het geval van Indonesië, Suriname en de Antillen het bestaan van speciale relaties en historische banden als criterium. Van een consistente onderbouwing van het beleid was dus nog geen sprake. Udink nam ook initiatieven om investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te bevorderen. Omdat particuliere investeringen kapitaalbreng, ondernemerstalent, werkgelegenheid en de overdracht van technische kennis met zich mee brachten, was dit volgens hem 'onmisbaar en van levensbelang' in het ontwikkelingsproces.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Hellema, 'Beschemende situaties', 142-143; Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 28.

<sup>37</sup> Hellema, 'Beschemende situaties', 143-144.

<sup>38</sup> Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 29-30.

<sup>39</sup> Ibidem, 27 en 31.

### §1.3 1971 – 1977 Progressiviteit en Pronk

#### *Internationale context*

Met het begin van de jaren '70 was het eerste 'decennium van ontwikkeling' afgesloten. Van het optimisme dat bij het uitroepen van het 'Development Decade I' nog bestond, was inmiddels weinig meer over. Daarvoor in de plaats was een klimaat van vertwijfeling en radicalisering gekomen. Het grootste deel van de Derde Wereld leefde namelijk nog steeds in bittere armoede en de bereidheid van de westerse landen om het wereldhandelsstelsel te hervormen bleek steeds kleiner.

Aan het einde van de jaren '60 en het begin van de jaren '70 waren sociaal-democratische en communistische partijen op het toppunt van hun invloed. In verschillende West-Europese landen namen sociaal-democratische partijen deel aan regeringen en in Zuidoost-Azië en in Zuidelijk Afrika waren bevrijdingsbewegingen in opmars. Tegelijkertijd kwam begin jaren '70 aan de lange periode van economische groei, die het westen sinds de Tweede Wereldoorlog gekend had, abrupt tot stilstand. De vooruitgang die geboekt was wat het opheffen van handelsbeperkingen betreft, werd te niet gedaan door nieuw protectionisme van de geïndustrialiseerde westerse landen. Om competitieve import tegen te houden van succesvolle ontwikkelingslanden werden opnieuw handelsbarrières in het leven geroepen. Dit protectionistische beleid van de westerse landen voedde de gevoelens van ontevredenheid van de ontwikkelingslanden. Toen in december 1973 de Organisation of Oil Producing Countries (OPEC) ook nog besloot de olieprijs te verdubbelen, kwam dit als een schok voor de hele niet-olieproducerende wereld. Het besluit tot verdubbeling van de olieprijs was eind oktober tot stand gekomen tijdens een conferentie van Arabische leden van de OPEC. Ook werd tijdens deze conferentie opgeroepen tot een olie-embargo tegen de VS en Nederland. Deze maatregelen waren bedoeld als straf voor de in het algemeen pro-Israëliëse stellingname van de meeste westerse landen inzake de Oktoberoorlog. Zo werd de oorlog genoemd die ontstaan was nadat op 6 oktober 1973 Egyptische en Syrische troepen Israël hadden aangevallen in een poging de door Israël bezette gebieden te veroveren. Maar de verdubbeling van de olieprijs en het olie-embargo waren voor de Arabische olieproducerende landen ook een middel om aan te tonen de baas over hun eigen olie te zijn.<sup>40</sup> Door de hierop volgende oliecrisis beseften de geïndustrialiseerde landen plotseling hun economische kwetsbaarheid. Ze waren bang dat er een fundamentele verandering in de internationale economische krachtsverhoudingen was ingetreden en dat deze prijsverhoging de bestaande economische crisis zou verdiepen.

De niet-olieproducerende ontwikkelingslanden vreesden op hun beurt dat de verhoging van de olieprijs doorberekend zou worden in de prijs van westerse importproducten waarvan zij afhankelijk waren. Maar aan de andere kant hoopten deze landen dat zij met het oliewapen een structurele hervorming van de wereldeconomie konden afdwingen. Dat was echter alleen mogelijk als de olieproducerende landen daaraan wilden meewerken. In ieder geval inspireerde de succesvolle olieboycot van de Arabische 'ontwikkelingslanden' de Groep van 77 tot een nieuwe strategie van polarisatie en confrontatie. Het was tijd voor een 'Nieuwe Internationale Economische Orde' (NIEO). Om dit te bereiken zetten de ontwikkelingslanden in de UNCTAD de geïndustrialiseerde landen onder druk om ingrijpende maatregelen te nemen die tot een herverdeling van macht en welvaart zouden leiden. Dit streven naar een NIEO werd in 1974 aanvaard op de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN en zette een reeks wereldwijde onderhandelingen in gang.

De ontwikkelingstheorieën van Prebisch en Tinbergen, die uitgingen van hervormingen binnen de bestaande internationaal-economische orde, raakten in het antiwesterse en antikapitalistische klimaat van de jaren '70 uit de gratie. Zij maakten plaats voor radicale marxistische theorieën zoals bijvoorbeeld het *dependencia*-denken van A.G. Frank. In deze

---

<sup>40</sup> Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 272-274.

theorie wordt ervan uitgegaan dat onderontwikkeling het resultaat is van een uitbuitingsrelatie, waarbij het centrum in het Noorden via een bourgeoisie in de ontwikkelingslanden zelf, de periferie bleef domineren. Onder het motto *self-reliance* moesten de ontwikkelingslanden streven naar een economische, politieke en sociale verzelfstandiging zonder beïnvloeding van buitenaf. Socialistische 'paradijzen' als Cuba, China en Tanzania waren daar volgens Frank een goed voorbeeld van.<sup>41</sup>

### **Nederlandse situatie**

Het ogenschijnlijke succes van de socialistische systemen van Mao, Castro en Nyerere maakte ook in Nederland veel indruk op jongeren, intellectuelen en Derde Wereldactivisten. Aan het einde van de jaren '60 en begin jaren '70 nam de omvang en betekenis van de Derde Wereldbeweging steeds meer toe. De actiegroepen en landencomités die hiertoe behoorden probeerden in toenemende mate de Nederlandse burger politiek te beïnvloeden en bewust te laten worden van de negatieve aspecten van bepaalde regimes. Daarnaast trad er in de loop van de jaren '70 een duidelijke radicalisering op in de Nederlandse Derde Wereldbeweging. Met name de oorlogvoering van de VS in Vietnam en de door de Amerikanen gesteunde militaire coup tegen het socialistische Allende-bewind in Chili in 1973 hadden een mobiliserend en radicaliserend effect. Maar ook de mislukking van de derde UNCTAD-conferentie in 1972 speelde hierbij een belangrijke rol. Men raakte ervan overtuigd dat het westerse, voornamelijk Amerikaanse, imperialisme bestreden moest worden en de socialistische revolutie die in de Derde Wereld plaats vond meer steun verdiende.<sup>42</sup>

Ook op regeringsniveau hadden de ontwikkelingen die zich op internationaal gebied en binnen de Nederlandse publieke opinie afspeelden invloed. In 1973 trad met de regering-Den Uyl het meest linkse kabinet uit de Nederlandse parlementaire geschiedenis aan. J.P. Pronk, representant van de Nieuw-Linksvleugel binnen de PvdA en ontwikkelingseconoom, werd minister van Ontwikkelingssamenwerking. Hij probeerde in de periode 1973-1977 ingrijpende beleidswijzigingen te realiseren. Pronk was een voorstander van structurele hervormingen in de wereldeconomie en steunde daarom het streven naar een NIEO. Ontwikkelingshulp moest volgens hem een bijdrage leveren aan de opheffing van de bestaande politieke en economische afhankelijkheidsrelaties in de wereld. Centraal binnen Pronks beleid kwam het begrip *self-reliance* te staan: de zelfstandigheid van de ontvangende landen moest vergroot worden.

Met zijn beleid kon Pronk voortbouwen op beleidsveranderingen die al in de voorafgaande jaren hadden plaatsgevonden. Zijn voorganger, de ARP-politicus C. Boertien, had namelijk al samen met minister van Buitenlandse Zaken W.K.N. Schmelzer (KVP) de eerste aanzetten tot een progressieve koersverandering gedaan. De kritiek van de regering op het Amerikaanse optreden in Vietnam nam bijvoorbeeld toe en de ontwikkelingshulp aan het socialistische Chili van Allende werd aanzienlijk uitgebreid. Daarnaast wist Boertien met steun uit de Tweede Kamer een tijdelijke uitbreiding van zijn bevoegdheden inzake het UNCTAD-overleg te bewerkstelligen. Tijdens de derde UNCTAD-conferentie in 1972 behoorde Nederland bovendien samen met de Scandinavische landen tot de weinige westerse landen die bereid waren de handelsbeperkingen voor de Derde Wereldlanden te verminderen. Door de voortijdige val van het kabinet-Biesheuvel moest Boertien echter na twee jaar al weer plaats maken voor Pronk.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 31-32; Baylis & Smith ed., *Globalization of world politics*, 280-281; Ringnalda, 'Verwachtingen en teleurstellingen', 210-312; M. Kuitenbrouwer, 'De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973-1985' in Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 184-185; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 262.

<sup>42</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 32; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 262 en 288; Bos en Prince, 'Partners in ontwikkeling', 175; Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990*, 64-65.

<sup>43</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 32-34; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 289-290; Kuitenbrouwer, 'Ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen', 183.



## **Vorm van hulp**

Nederland begon voor het eerst met het verlenen van bilaterale financiële hulp toen het in 1962 toetrad tot het India Consortium van de Wereldbank. Tot het einde van de jaren '70 bestond deze bilaterale financiële hulp voornamelijk uit zogenaamde 'programmahulp'. Programmahulp houdt in dat een geheel ontwikkelingsprogramma wordt meegefinancierd. Er wordt dus niet afgesproken dat het donorland alleen bepaalde delen of bepaalde projecten betaald. Wel worden de prioriteiten van het beleid (in multi- of bilateraal verband) met het betrokken ontwikkelingsland besproken, maar nadat beide partijen het daar over eens zijn, bemoeit de donor zich niet meer met de besteding van het hulpgeld. De Nederlandse bilaterale financiële hulp werd verstrekt aan landen die door de Wereldbank waren geselecteerd en Nederland was dus medefinancier van het ontwikkelingsbeleid van het ontvangende land. In de jaren '70 groeide echter de behoefte om de effecten van de hulp te evalueren en meer rechtstreekse invloed op het ontwikkelingsbeleid uit te oefenen. Daarom werd er steeds meer 'projecthulp' verleend.

In 1974 introduceerde minister Pronk drie nieuwe selectiecriteria voor de keuze van de concentratielanden. De nieuwe criteria waren: de mate van armoede, de behoefte aan feitelijke hulp en de aanwezigheid van een sociaal politieke structuur die het mogelijk maakte dat de hulp ten goed kwam aan de gehele samenleving, met daarbij speciale aandacht voor de naleving van de mensenrechten. Voortaan zou dus niet meer automatisch de keuze van de Wereldbank worden gevolgd, maar zouden eigen criteria bepalend zijn. Het derde criterium gaf Pronk de mogelijkheid zich met de interne sociaal-economische en politieke verhoudingen in ontwikkelingslanden bemoeien. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat de hulp aan het Suharto-regime in Indonesië vanwege het als negatief beoordeelde sociaal-economische en mensenrechtenbeleid werd verlaagd en het communistische Cuba vanwege Castro's 'sociaalrechtvaardige' beleid op de lijst van concentratielanden werd geplaatst. Pronks derde criterium wekte bij de confessionele en liberale partijen de nodige kritiek omdat men vermoedde dat Pronk dit zou gebruiken om ook socialistisch georiënteerde landen hulp te bieden. Tevens werd Pronk verweten zich met dit criterium in de interne aangelegenheden van de ontwikkelingslanden te willen mengen. KVP-woordvoerder H.J.B. Aarts vroeg zich af of een te rechtstreekse en indringende bemoeienis met gewenste politiek-sociale structuren en de mensenrechten niet in strijd was met het door Pronk zelf gehuldigde beginsel van *self-reliance*. En CHU-senator F.H. Piket vroeg waar het de minister nu om ging: het steunen van een bepaalde type regering of het helpen van de arme mens?

Om de *self-reliance* van ontwikkelingslanden te bevorderen, probeerde Pronk ook de binding van de hulp terug te dringen. Maar onder andere door de tegenwerking van Economische Zaken was aan het einde van de kabinetsperiode- Den Uyl nog altijd 75% van de Nederlandse ontwikkelingshulp gebonden. Daar stond wel tegenover dat tijdens het ministerschap van Pronk de totale omvang van de ontwikkelingshulp bijna verdriedubbelde van 1150 miljoen naar 2808 miljoen gulden. Daarmee kwam Pronk de belofte van voor de verkiezingen na om de hulp tussen 1973 en 1976 op te schroeven tot 1,5 % van het nationaal inkomen. Een van de grootste ontvangers van de Nederlandse bilaterale financiële hulp gedurende de jaren '70 was het in 1975 onafhankelijk geworden Suriname. Mede door postkoloniale schuldgevoelens werd Suriname met een miljardensteun een van de hoogste hulpontvangers per hoofd van de bevolking ter wereld.<sup>44</sup>

## **Organisatie**

Tijdens de formatie van het kabinet-Biesheuvel in 1971 werd besloten opnieuw een minister zonder portefeuille voor Ontwikkelingssamenwerking te benoemen. De positie van deze minister, de ARP-politicus Boertien, leek weer iets sterker te zijn geworden dan die van zijn

---

<sup>44</sup> Posthumus, 'Een ideale vorm van hulp', 146 en 161; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 34-36; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 289-292; Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 148-150.

voorgangers. De status van Boertien inzake de derde UNCTAD-conferentie werd bijvoorbeeld verstevigd. Aan dit besluit ging echter wel een stevige discussie in de ministerraad vooraf. Overigens was het karakter van de UNCTAD inmiddels veranderd en daardoor voor Economische Zaken minder belangrijk geworden. Ook de status van de minister zonder portefeuille ten opzichte van de minister van Buitenlandse Zaken leek sterker. Dit had wellicht ook te maken met het feit dat Luns, die zorgvuldig waakte over zijn bevoegdheden, inmiddels opgevolgd was door Schmelzer.

Pronk vond bij zijn aantreden in 1973 dat een uitbreiding van zijn bevoegdheden noodzakelijk was om zijn beleid goed te kunnen realiseren. Met zijn collega's R.F.M. Lubbers en W.F. Duisenberg van Economische Zaken en Financiën kwam hij al snel tot een oplossing in een aantal belangrijke competentiekwesties. Samen met de minister van Financiën kreeg hij de verantwoordelijkheid over de Wereldbank en voortaan bezat hij de primaire bevoegdheid voor het consortia- en hulpgroepenbeleid. Economische Zaken droeg de verantwoordelijkheid voor de besteding van de financiële hulp aan Pronk over. Daarnaast werd met Economische Zaken overeengekomen dat de verantwoordelijkheid voor het UNCTAD-beleid definitief in een medeverantwoordelijkheid met Ontwikkelingssamenwerking werd omgezet.

De grootste competentieproblemen had Pronk met zijn collega en partijgenoot M. van der Stoep van Buitenlandse Zaken. Over de uitgangspunten van het buitenlandsbeleid waren beide ministers het met elkaar eens. Bij zowel Pronk als Van der Stoep stond het streven naar vrede en gerechtigheid op de eerste plaats. Maar over de positie van ontwikkelingssamenwerking binnen het buitenlandse beleid verschilden ze sterk van mening. Pronk vond dat het ontwikkelingsvraagstuk nauw samenhang met de internationale politieke en economische machtsverhoudingen en dus onderdeel was van het buitenlandse beleid. Daarom had Pronk voortdurend de neiging zich op het beleidsterrein van de minister van Buitenlandse Zaken te begeven. Daar kwam bij dat Pronk door het aanzienlijk toegenomen hulpbudget en de uitgebreide bevoegdheden ook meer mogelijkheden had zich met het buitenlandsbeleid te bemoeien. Dit leidde tot problemen met Van der Stoep omdat hij als gematigd sociaal-democraat weinig moest hebben van de Nieuw Linkse opvattingen van Pronk. De pragmatische en resultaatgerichte Van der Stoep had bovendien als voorstander van voorzichtige diplomatie ten aanzien van de mensenrechtenproblematiek grote moeite met de confronterende onderhandelingsstijl van Pronk waarbij het principe meestal boven de effectiviteit van het beleid ging. Als gevolg van deze verschillen in politieke visie en stijl werd de verhouding tussen Van der Stoep en Pronk steeds slechter en verliep de coördinatie van hun beleid steeds moeizamer.<sup>45</sup> Uiteindelijk was de relatie zo verziekt dat Van der Stoep in een eventueel volgende kabinet niet meer met Pronk wilde samen werken en uitriep: 'Hij eruit of ik eruit!'<sup>46</sup>

### ***Inhoudelijke visie***

Nederland was in de jaren '70 een van de progressieve koplopers op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking wat het UNCTAD- en mensenrechtenbeleid, de concentratie van de hulp op de armste landen en de sterke toename van het hulpbudget betreft. Nederland besteedde 1,5% van het nationaal inkomen aan ontwikkelingshulp en behoorde hierdoor halverwege de jaren '70 samen met Noorwegen, Zweden en Denemarken tot de enige landen die voldeden aan de norm van het 'Development Decade II' van de VN. Pronks progressieve ontwikkelingsbeleid kon rekenen op een zeer brede mate van steun onder de Nederlandse bevolking. Het sloot aan bij de zogenaamde 'gidslandgedachte' die in de jaren '60 en '70 weer populair werd. Deze gedachte hield in dat Nederland bij het verbeteren van

---

<sup>45</sup> Hellema, 'Beschemende situaties', 143; Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 37; P.A.M. Malcontent, 'De schaduwminister van Buitenlandse Zaken': in Malcontent en Nekkens, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingsamenwerking*, 217-218, 228 en 234.

<sup>46</sup> Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 37 en Malcontent, 'Schaduwminister van Buitenlandse Zaken', 234.

de wereld een voorbeeldrol voor andere landen diende te vervullen. Pronk was de eerste bewindspersoon op Ontwikkelingssamenwerking met een vaktechnische achtergrond. Hij had een duidelijke visie op het ontwikkelingsvraagstuk en droeg deze met verve uit. Zijn ideeën waren echter niet nieuw of uniek. Ze waren in lijn met het denken over ontwikkelingssamenwerking dat op dat moment was. In de loop van de jaren '60 was het besef gegroeid dat de overdracht van kennis en kapitaal niet voldoende was en ontwikkeling niet een uitsluitend intern probleem van het ontwikkelingsland was. Ontwikkelingshulp werd steeds meer gezien als een middel om externe belemmeringen op te lossen en in te grijpen in de sociale en economische verhoudingen van de ontwikkelingslanden. Eind jaren '60 en begin jaren '70 kwam daar de veronderstelling bij dat het ontwikkelingsvraagstuk in belangrijke mate bepaald werd door de structuur van de wereldeconomie. Daarnaast kwam de gedachte op dat de economische zelfstandigheid (*self-reliance*) van ontwikkelingslanden moest worden bevorderd. Bovendien kwam het sociale aspect centraal te staan en werd de nadruk gelegd op armoedebestrijding; het vervullen van de basisbehoeften van de armste delen van de bevolking. Ontwikkelingshulp diende met name bij te dragen aan een herverdeling van inkomens in de ontwikkelingslanden en aan sociale rechtvaardigheid. Het westerse industrialisatiemodel, dat steunde op een actieve ondernemersklasse en uitging van de principes van de vrije markt, had weinig invloed op het ontwikkelingsdenken.<sup>47</sup>

#### **§1.4 1977 – 1989 Realisme en verzakelijking**

##### ***Internationale context***

Vanaf het midden van de jaren '70 begon het internationale politieke klimaat te veranderen. De opmars van de communistische staten en de antiwesterse bewegingen in de Derde Wereld stagneerde. In Zuid-en West-Europa begonnen de communistische en sociaal-democratische partijen electorale verliezen te lijden, terwijl de conservatieve partijen aan populariteit wonnen. In 1978 verhoogden de OPEC-landen opnieuw de olieprijs. Het gevolg hiervan was een ernstige internationale en economische recessie die voor zowel het geïndustrialiseerde Westen als de Derde Wereld en hun onderlinge relatie grote gevolgen had. De stagnatie van de economie en de stijgende werkloosheid zorgden ervoor dat de rijke landen zich steeds harder op gingen stellen. Ze vonden dat de ontwikkelingslanden zich maar moesten aanpassen aan het bestaande economische bestel. Tegelijkertijd werd het voor de ontwikkelingslanden steeds moeilijker een eensgezind blok te vormen tegenover de ontwikkelde landen doordat er grote verschillen in hun economische situatie ontstonden. Naast de arme grondstoffenproducenten waren rijke olielanden ontstaan en een aantal Oost-Aziatische landen (de 'Aziatische Tijgers') ontwikkelde zich tot succesvolle nieuwe industrielanden. Bovendien bleken de olieproducerende landen niet bereid het oliewapen in te zetten om structurele veranderingen in de wereldeconomie af te dwingen. Het werd langzamerhand duidelijk dat er niet veel terecht zou komen van een Nieuwe Internationale Economische Orde. De internationale schulden crisis aan het begin van de jaren '80 was uiteindelijk het breukpunt in de verhouding tussen het geïndustrialiseerde Westen en de ontwikkelingslanden. Als gevolg van de wereldwijde recessie konden veel niet-westerse landen hun schulden aan westerse banken en financiële instellingen niet meer afbetalen. De Wereldbank en het IMF dwongen de schuldenlanden vervolgens tot het voeren van een hard, neoliberaal economische beleid. Het streven naar een onbelemmerd functioneren van de vrije markt en een beperking van de rol van de overheid stonden hierbij centraal.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 39; Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 148; D.A. Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 340-341.

<sup>48</sup> Ringnalda, 'Verwachtingen en teleurstellingen', 215; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 304 en 301-302; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 40 en 41.

## **Nederlandse situatie**

Ook in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid trad in de jaren '80 trad een duidelijke verzakelijking op. Het beleid werd in deze periode gevoeliger voor bezuinigingen en het richtte zich meer op het herstel van de Nederlandse economie.

In het eerste kabinet-Van Agt werd de J. de Koning minister van ontwikkelingssamenwerking. Met deze nuchtere en pragmatische CDA-politicus leek een nieuwe wind te gaan waaien op ontwikkelingssamenwerking, maar De Koning kondigde aan het beleid van Pronk in grote lijnen te continueren. Zo ging hij door met Pronk's armoedebeleid, waarbinnen het bevorderen van sociale, economische en politieke self-reliance zowel op micro-als op macroniveau werd nagestreefd. Daarnaast werd economische groei een belangrijke pijler van het 'tweesporenbeleid' van De Koning. In tegenstelling tot Pronk, was de De Koning realistischer over de praktische haalbaarheid van zijn beleidsdoelstellingen, zoals bleek uit zijn opstelling in het streven naar een NIEO. De Koning stond weliswaar net als zijn voorganger achter het streven naar structurele verbeteringen in het geheel van de betrekkingen met de ontwikkelingslanden, maar wilde de huidige internationale economische structuur daarbij als uitgangspunt gebruiken. Bovendien vond hij dat de invloed van de Nederlandse overheid op dat proces betrekkelijk klein was omdat de belangrijkste rol op het terrein van de internationale betrekkingen met ontwikkelingslanden door het bedrijfsleven werd gespeeld. De Konings zakelijker benadering van de ontwikkelingsproblematiek leidde er tevens toe dat hij probeerde om de samenwerking met het bedrijfsleven te intensiveren. Erg succesvol werd deze poging niet, hij moest al snel constateren dat initiatieven of uitgewerkte plannen van de kant van het bedrijfsleven, die aansloten op de hulpbehoefte in de ontwikkelingslanden, nagenoeg uitbleven.<sup>49</sup> Onder minister De Koning kregen de medefinancieringsorganisaties (MFO's) in 1980 meer zelfstandigheid door de invoering van het programmafinancieringsmodel. Voortaan zouden de MFO's telkens vier jaar zelf de volledige verantwoordelijkheid voor het programma dragen. De overheid zou achteraf controleren door inspecties, evaluaties en jaarverslagen. De verantwoording aan de Tweede Kamer zou jaarlijks via de bespreking van de jaarverslagen plaats gaan vinden.<sup>50</sup>

Terwijl het economisch steeds slechter ging met Nederland, trad in september 1981 het tweede kabinet-Van Agt (CDA-PvdA-D'66) aan met de CDA-er C.P. van Dijk als minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Van Dijk had door zijn ervaring als bestuursambtenaar in Nieuw-Guinea en chef Onderwijsdivisie van de Wereldbank veel ervaring op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Maar doordat het kabinet snel viel, moest hij al na veertien maanden zijn ministerspost afstaan aan zijn opvolgster E.M. Schoo.<sup>51</sup>

Van Dijk werd in 1982 opgevolgd door Schoo, voormalig voorzitter van de Emancipatieraad en onervaren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ze maakte deel uit van het CDA-VVD-kabinet-Lubbers I en was de eerste liberale minister van Ontwikkelingssamenwerking. Schoo was van mening dat het op de armste groepen georiënteerde beleid van haar voorgangers te veel was blijven steken bij het verlenen van 'incidentele (nood)- hulp'. Armoedebestrijding diende een centrale doelstelling te blijven, maar daarnaast behoorde het ontwikkelingsbeleid een structureler en duurzamer karakter te krijgen. Daarom vond zij directe vormen van armoedebestrijding met een korte termijnkarakter weinig zinvol. Volgens haar waren de armste groepen op de lange termijn het meest gebaat bij een versterking van de economische groei van het ontwikkelingsland als geheel.

<sup>49</sup> Malcontent, 'Schaduwminister van Buitenlandse Zaken', 216; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 41-42 en 44.

<sup>50</sup> Agnes van Ardenne en Maxime Verhagen, 'Medefinancieringsorganisaties zijn kenmerkend en specifiek', *CD/Actueel* 11 (1994) 8-9, aldaar 8.

<sup>51</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 46.

Verder doorbrak Schoo het taboe op het spreken over het Nederlandse belang met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid. In 1984 kondigde ze in haar nota *Herijking Bilateraal Beleid* aan dat de ontwikkelingssamenwerking de komende jaren meer diende in te spelen op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving en dat naast de bilaterale en multilaterale samenwerking het particulier initiatief als derde kanaal bevorderd moest worden. In dit kader zag Schoo een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties (met name voor de medefinancieringsorganisaties) en het bedrijfsleven in Nederland. Deze omhelzing van het bedrijfsleven leidde tot forse kritiek in de Tweede Kamer. PvdA-woordvoester E.L. Herfkens vond dat dit exportbevordering 'op koste van en ten koste van Ontwikkelingssamenwerking' was. Van Dijk (CDA) had geen bezwaar tegen het nauwer betrekken van het bedrijfsleven bij de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking, maar had er wel moeite mee dit als een afzonderlijke doelstelling van het ontwikkelingsbeleid te erkennen. Ook door ontwikkelingsdeskundigen werd de vraag gesteld hoe bevordering van export en werkgelegenheid samen kon gaan met een beleid dat zich zowel op de armste groepen als de armste landen zou blijven richten. Schoo werd daarnaast verweten zich te eenzijdig op de bilaterale kant van het beleid te richten en de internationale dimensie van de ontwikkelingssamenwerking te verwaarlozen. Aan de internationale schuldenproblematiek, het grootste probleem van de ontwikkelingslanden sinds het begin van de jaren '80, besteedde ze in de begrotingen bijvoorbeeld nauwelijks aandacht. Schoo vond echter dat structurele hervormingen van het internationale bestel voor een groeiend aantal ontwikkelingslanden niet noodzakelijk waren omdat de eigen kracht van deze landen de belangrijkste factor was bij armoedebestrijding en economische ontwikkeling.<sup>52</sup>

In juli 1986 trad voormalig CDA-voorzitter P. Bukman als minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan in het tweede CDA-VVD-kabinet-Lubbers. Het ministerschap van Bukman werd gekenmerkt door weinig noemenswaardige ontwikkelingen en gebeurtenissen. Ook Bukman probeerde de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij het ontwikkelingsbeleid te bevorderen. Net als Schoo ondersteunde Bukman de structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank en hij vroeg in dat kader grotere aandacht voor de problematiek in de Afrikaanse landen. Een sleutelwoord voor Bukman was 'donorcoördinatie': ook Bukman wilde meer lijn brengen in de toegenomen complexiteit van de samenwerking tussen donoren en ontwikkelingslanden en tussen donoren onderling. Daarnaast wilde de minister extra hulp geven aan landen waar een politiek democratiseringsproces plaatsvond, zoals in Latijns-Amerika en op de Filipijnen.<sup>53</sup> Verder kwam Bukman met een nota voor een kwalitatief hoogwaardige organisatie voor de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Hierin werd gepleit voor een twaalf- tot vijftienjarig loopbaanperspectief voor binnenkomende diplomaten in de ontwikkelingssamenwerking, een verlengde plaatsingsduur, verruimde mogelijkheid van 'laterale' instroming (hiermee werd het aantrekken van experts in de Buitenlandse Dienst op latere leeftijd met een vaste aanstelling bedoeld), een goede mix tussen landenkennis, vakkennis, beleidskennis en controle, de opbouw en instandhouding van een collectief geheugen en een nadrukkelijker aanwezigheid ter plekke.<sup>54</sup>

Ondanks alle aangekondigde beleidswijzigingen van de opeenvolgende ministers van ontwikkelingssamenwerking, was er tussen 1977 en 1989 sprake van een grote mate van continuïteit. Pronk's progressieve uitbouw van het beleid werd door zijn opvolgers grotendeels intact gelaten. De omvang van het hulpbudget bleef 1,5 procent van het nationaal inkomen, in de samenstelling van de hulp traden geen grote verschuivingen op en de ontbinding van de bilaterale hulp zette zich voort. Zelfs onder Schoo nam de ongebonden

---

<sup>52</sup> F.A.J. Baneke en C.J. Jepma, 'Nederlands belang en ontwikkelingsbelang' in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 263-281, aldaar 269-270. Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 47-49.

<sup>53</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 51.

<sup>54</sup> J.J.A.M. van Gennip, 'Herijking buitenlands beleid: een redenering over vier cirkels', *Christen Democratische Verkenningen* 6 (1995) 270-279, aldaar 278.

hulp toe, terwijl zij in haar nota *Herijking Bilateraal Beleid* van 1984 het herstel van de binding bepleit had omdat het particulier initiatief als derde kanaal bevorderd diende te worden.<sup>55</sup>

### **Vorm van hulp**

Onder Pronk was het aantal concentratielanden uiteindelijk tot twintig gestegen. Ter vergroting van de kwaliteit en effectiviteit van de bilaterale hulpverlening wilde De Koning dit aantal verkleinen met behulp van een strikte hantering van het armoedecriterium. Door de grens bij een Bruto Nationaal Product (BNP) van 550 dollar per hoofd van de bevolking te leggen, wilde De Koning zowel Tunesië, Cuba, Jamaica, Peru als Colombia van de lijst van concentratielanden te verwijderen. Vanuit het parlement en de Derde Wereldbeweging kreeg De Koning echter de kritiek dat hiermee alle Latijns-Amerikaanse landen van de lijst van concentratielanden dreigden te verdwijnen. Het CDA-Tweede Kamerlid H.J.B. Aarts stelde dat De Koning het armoedecriterium te veel als een 'dodelijk mes' had gebruikt en vroeg zich af in hoeverre andere criteria zoals het gevoerde sociaal-economische beleid en de mensenrechten nog een rol binnen het beleid van de minister speelden. Hij werd bij dit standpunt gesteund door PvdA-woordvoerder Pronk. Maar anders dan deze kritiek doet vermoeden, bleken de veranderingen in het landenbeleid onder De Koning uiteindelijk mee te vallen. Ook op dit gebied overheerste de continuïteit. Na forse druk vanuit de CDA-fractie liet De Koning Colombia toch op de lijst van concentratielanden staan en hij gaf bovendien aan dat met de landen die wel werden afgevoerd, de samenwerking via andere hulpbronnen zou worden voortgezet. En ook het interne beleid van de concentratielanden bleef een grote rol spelen.

Bij haar aantreden constateerde Schoo nog steeds een enorme verbrokkeling en versnippering van de bilaterale hulp. Nederland bleek in totaal in meer dan 110 ontwikkelingslanden activiteiten te financieren. Ook Schoo wilde de kwaliteit en effectiviteit van de hulp te verbeteren en daarom dit aantal drastisch verminderen. De hulp zou voortaan worden gericht op tien 'programmalanden' (voorheen concentratielanden genoemd) en drie regio's met grensoverschrijdende problemen: Zuidelijk Afrika, de Sahel-landen en Midden-Amerika. Verder werden de bilaterale activiteiten gestroomlijnd door ze te beperken tot een tweetal nieuwe 'sectorprogramma's': één voor plattelandsonwikkeling en één voor industriële ontwikkeling. De vermindering van het aantal landen was echter minder grootschalig dan de minister deed voorkomen. Ook de criteria waaraan de programmalanden moesten voldoen, veranderden niet rigoureuus. Wel wilde Schoo minder de nadruk leggen op de mensenrechten en het gevoerde sociaal-economische beleid. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat de minister in het geval van Indonesië, waar de situatie van de mensenrechten ook in de jaren '80 in Nederland de aandacht bleef trekken, geneigd was een oogje dicht te knijpen.<sup>56</sup>

### **Organisatie**

Tussen 1972 en 1978 steeg het hulpbudget van 1050 naar 3374 miljoen, maar het aantal beleidsambtenaren bij Ontwikkelingssamenwerking groeide slechts van 329 tot 395. De groei van de personele organisatie was dus sterk achtergebleven bij de omvang van de hulp. Bovendien was het werk begeleidingsintensiever geworden doordat de hulp steeds meer in de vorm van projecten ten behoeve van de armste bevolkingsgroepen gegeven werd. Daardoor kon het DGIS al het werk steeds moeilijker aan en dit had tot gevolg dat het 'stuwmeer' van nog niet uitgegeven ontwikkelingsgelden steeds groter werd. Pronk had in 1975 al ingezien dat het DGIS moest worden gereorganiseerd. Maar tijdens zijn ministerschap bleef het bij de oprichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), die ontwikkelingsprojecten op 'doelmatigheid, doeltreffendheid en

---

<sup>55</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 58-59.

<sup>56</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 50.

beleidsmatigheid' moest controleren. Uiteindelijk werd onder De Koning het ambtenarenapparaat grondig geherstructureerd. Hierdoor was een betere beleidsplanning mogelijk en konden hulpprogramma's beter worden gecontroleerd. De Koning kreeg verder te maken met een toenemende druk, die door VVD-minister van Economische Zaken G.M.V. van Aardenne werd uitgeoefend, om ontwikkelingssamenwerking in te zetten bij de exportbevordering. De economische recessie maakte de positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking steeds kwetsbaarder. Het ruime budget van 1,5 % van het nationaal inkomen was, vooral in een periode van financiële krapte, een gemakkelijke prooi voor andere bewindslieden. De Koning kon dan ook niet voorkomen dat onder zijn bewind de 'vervuiling' van het hulpbudget gestaag zou toenemen.

Van Dijk was door de voortijdige val van het kabinet maar veertien maanden minister. Toch lukte het Van Dijk in deze korte periode, als eerste bewindspersoon op Ontwikkelingssamenwerking, de boekhouding op orde te krijgen. Daarnaast werd zijn ministerschap gedomineerd door problemen met minister van Financiën A.P.J.M.M. van der Stee over de zeggenschap over de Wereldbankinstellingen. Ondanks de afspraak in het regeerakkoord dat deze ter bevordering van een integraler ontwikkelingsbeleid naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zou gaan, weigerde Van der Stee zijn bevoegdheid op dit terrein af te staan. Daarnaast dwong hij vanwege de grote financiële problemen een uitgavestop bij Ontwikkelingssamenwerking af voor de begroting van 1982. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking mochten van Van der Stee niet boven het vastgestelde begrotingsbedrag van 1,5% van het nationaal inkomen uitstijgen. Dit betekende in de praktijk dat er geen geld meer zou mogen worden besteed uit het inmiddels tot 1,7 miljoen gulden gegroeide stuwmeer van nog niet uitgegeven ontwikkelingsgelden. Uiteindelijk kreeg Van Dijk het, met behulp van een kritisch parlement, voor elkaar dat hij voor 1982 tweehonderd miljoen gulden boven het begrote bedrag mocht uitgeven. Onder Schoo werd Ontwikkelingssamenwerking binnen het interdepartementale krachtenveld nog verder in de verdediging gedrongen. Door haar zwakke optreden als minister en haar gebrekkige kennis van zaken slaagde Schoo er niet in haar positie ten opzichte van haar collega's van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën te verstevigen. Voorafgaand aan de aanstelling van haar opvolger Bukman werd in verschillende publicaties voor een andere organisatie van de ontwikkelingssamenwerking gepleit, variërend van de terugkeer naar een staatssecretariaat tot de instelling van een superministerie van Internationale Economische Betrekkingen. Uiteindelijk bleven dergelijke drastische veranderingen uit en werd alleen een voorstel overgenomen om ter verbetering van de interdepartementale coördinatie een onderraad van de ministerraad in te stellen voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>57</sup>

### ***Inhoudelijke visie***

Eind jaren '70 trad er een zekere verzakelijking op in het denken over ontwikkelingssamenwerking. Door de aanzwellende recessie was het voor de donorlanden geen taboe meer om over hun eigen belangen te praten. Niettemin bleef het streven naar armoedebestrijding centraal staan. Daarnaast vond er in de jaren '80 een ontwikkeling plaats die de positie van de ontwikkelingssamenwerking en het denken erover ingrijpend zou veranderen. Deze betrof de indrukwekkende groei-explosie van de Noordoostelijke en Zuidoostelijke Aziatische economieën. Van 1965 tot 1990 groeiden deze economieën sneller dan alle andere regio's in de wereld. Dit economische succesverhaal van Azië begon met Japan. Daarna volgden sinds de jaren '60 en '70 de vier 'Tijgers': Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore. Vervolgens kwamen sinds het midden van de jaren '80 de 'aspirant-Tijgers' op. Hiermee werden Indonesië, Maleisië en Thailand bedoeld. Het succes van deze 'Aziatische Tijgers' zette een vraagteken achter een aantal populaire ontwikkelingstheorieën, zoals de centrumperiferie theorie en de *dependencia*-gedachte. Vooral ook omdat de OostAziatische groei-economieën, zoals Zuid-Korea, Taiwan en

---

<sup>57</sup> Ibidem, 45-47 en 50-51.

Thailand, in een voorbereidend stadium wel Amerikaanse ontwikkelingshulp hadden ontvangen, maar de beslissende sprong voorwaarts grotendeels op eigen kracht maakten, zonder ontwikkelingshulp. Met de opkomst van de Zuidoost-Aziatische 'aspirant-Tijgers' ontstond een intensieve internationale discussie over de oorzaken en de aard van de groei. In dit debat kwamen de aanhangers van de vrije markttheorie tegenover de voorstanders van klassieke socialistische ideeën over de rol van de staat en een geleide economie te staan. De laatste groep leek het onderspit te delven. Liberale economen zagen in de Aziatische groei het bewijs van het succes van het liberaal-kapitalistische systeem. Regeringen moesten er daarom volgens deze opvatting vooral voor zorgen dat de vrije markt optimaal kon functioneren en dat alle belemmeringen die dit verhinderden uit de weg werden geruimd.<sup>58</sup>

Een debat over deze kwestie kwam vooralsnog in Nederland niet van de grond. Professor F. van Dam, plaatsvervangend directeur-generaal van het DGIS, gaf in 1982 een aanzet door het ontwikkelingsbeleid van de jaren '70 te bekritisieren. Hij stelde dat dit beleid met zijn nadruk op armoedebestrijding, planeconomie, self-reliance en projecthulp niet erg succesvol was geweest. Op Van Dams stelling werd echter nauwelijks gereageerd, hij werd zelfs als een ketter in ontwikkelingsland beschouwd. Pas eind jaren '80 kwam ook in Nederland een discussie over het nut en de effectiviteit van ontwikkelingshulp op gang. Deze discussie richtte zich echter vooral op de mislukking van het Nederlandse beleid. Het succes van de Aziatische landen en de hierdoor veranderde inzichten in het internationale ontwikkelingsdenken kwamen nauwelijks ter sprake. Op het ontwikkelingsbeleid van Nederland werd echter forse kritiek geleverd. Verschillende ontwikkelingsdeskundigen zetten hun vraagtekens bij verschillende beleidsuitgangspunten en bij de doeltreffendheid van het beleid in het algemeen. Het commentaar van deze critici had echter nauwelijks invloed op het beleid van de Nederlandse regering. Het leidde in ieder geval niet tot een fundamentele discussie en ook een grondige evaluatie van het resultaat van de hulp bleef uit. Zowel van de kant van de regering als van de zijde van het parlement bleef het stil. Waarschijnlijk omdat ontwikkelingssamenwerking, ondanks de kritiek van de ontwikkelingsdeskundigen, in de publieke opinie goed bleef scoren.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', 341; J.J.P. de Jong, 'Genegeerde uitdaging', in: Malcontent en Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, 305 en 309.

<sup>59</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 52-53; De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 311-313.



## Hoofdstuk 2 De periode Pronk

### §2.1 1989 – 1993 Een wereld van verschil

#### *Internationale context*

De Val van de Berlijnse muur in 1989 markeerde het begin van ingrijpende veranderingen in de internationale politieke verhoudingen. In de Oostbloklanden maakte een 'fluwelen revolutie' een einde aan de heerschappij van de communistische partijen. De politieke en economische omwenteling die in Oost-Europa volgde, had ook grote consequenties voor de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Samen met het economische succes van de 'Aziatische tijgers' impliceerde ze het totale failliet van het groeimodel dat ook in allerlei Derde Wereldlanden populair was geweest: dat van de door de staat geleide planeconomie. De liberaal-kapitalistische methodes in Azië en Latijns-Amerika, die lange tijd door veel ontwikkelingsdeskundigen afgewezen werden, leken toch succesvol te zijn.

De omwenteling in de Oostbloklanden en het verdwijnen van de Koude Oorlog had ook tot gevolg dat de totale omvang van de wereldwijde ontwikkelingshulp afnam. Voor landen zoals de VS, Groot-Brittannië en West-Duitsland was de Koude Oorlog altijd een belangrijke reden geweest bepaalde ontwikkelingslanden te steunen. Nu dit motief wegviel, liep de hulp vanuit deze landen dan ook aanzienlijk terug.<sup>60</sup>

#### *Nationale context*

Ook in Nederland deed zich in 1989 een opvallende politieke wending voor. Na twee centrumrechtse coalities vormde het CDA, wederom onder leiding van Lubbers, een kabinet met de PvdA. De PvdA was bereid mee te werken aan een verdere herziening van de verzorgingsstaat. Maar het kabinet moest nog meer bezuinigen, met name in de WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) werd fors ingegrepen. Dit leverde op termijn spanningen op, vooral bij de PvdA.

Ook het budget voor ontwikkelingssamenwerking kwam steeds meer onder druk te staan. Vanaf eind jaren '60 was er in Nederland politieke consensus dat 1% van het BNP aan ontwikkelingshulp besteed zou moeten worden. Terwijl in de media een discussie plaats vond over het nut van de ontwikkelingssamenwerking, bleef een overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking voor handhaving of verhoging van het hulpbudget. Wel kwam uit onderzoek van Buitenlandse Zaken naar voren dat sinds het begin van de jaren '80 de hoop op een positieve verandering in de ontwikkelingslanden bij veel mensen sterk was afgenomen. De betrokkenheid bij de ontwikkelingsproblematiek nam af in de jaren '90, maar de Nederlandse burger was nog altijd bereid om uit charitatieve overwegingen veel geld te doneren.<sup>61</sup>

#### *Regeringsbeleid*

In het derde kabinet-Lubbers trad Pronk opnieuw aan als minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Pronk deed zijn radicale reputatie eer aan door direct aan te kondigen dat het allemaal anders moest. In 1990 presenteerde hij de Tweede Kamer zijn visie en plannen in de vuistdikke nota *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking*. Hierin probeerde hij de ontwikkelingsproblematiek in een bredere context te plaatsen. Ontwikkelingssamenwerking werd een instrument om ook doelstellingen ver buiten het traditionele ontwikkelingsterrein te bereiken, zoals op het gebied van het milieu en vrouwenemancipatie.

<sup>60</sup> Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 53; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 349.

<sup>61</sup> Ibidem en Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', 341-342; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 351; <http://www.parlement.com>, 23 juli 2005.

Ten eerste werd in *Een wereld van verschil* vastgesteld dat de Val van de Berlijnse muur in 1989 het falen van het communistische ontwikkelingsmodel had aangetoond en de internationale machtsverhoudingen fundamenteel had gewijzigd. Volgens Pronk moest de les hieruit zijn dat economische ontwikkeling gebaseerd diende te zijn op vrijheid, democratie en respect voor de mensenrechten. Ten tweede werd in de nota gewezen op de noodzaak van ecologisch duurzame ontwikkeling. De aanhoudende bevolkingsgroei was mede de oorzaak van de toenemende aantasting van het milieu en de leefomgeving. Ten derde bleef volgens Pronk een structurele hervorming van de internationale economische orde noodzakelijk. Maar in tegenstelling tot vroeger stelde hij nu dat de ontwikkelingslanden zich aan de bestaande kapitalistische wereldorde dienden aan te passen. Om deel te nemen aan de globaliserende wereldeconomie moesten ontwikkelingslanden echter wel een eerlijke kans krijgen.

De belangrijkste doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid bleef 'duurzame armoedebestrijding' van onderop: 'ontwikkeling voor en door mensen zelf'.

In de nota greep Pronk met beleidsthema's als de nadruk op armoedebestrijding en de bevordering van de mensenrechten terug op ideeën uit de jaren '70. Ook het streven naar een verandering van de internationaal-economische verhoudingen was niet nieuw, al was Pronk nu zelfs voorstander van de aanpassing van de ontwikkelingslanden aan het bestaande internationale economische bestel. Andere elementen, zoals de aandacht voor milieu waren wel betrekkelijk jong. Ook werd pas in *Een wereld van verschil* voor de eerste keer duidelijk onderkend dat bij ontwikkelingssamenwerking de cultuur van het ontvangende land als uitgangspunt diende te fungeren.

De bevolgen minister werd al snel geconfronteerd met de harde realiteit. Ook Ontwikkelingssamenwerking kreeg te maken met de forse bezuinigingen van het kabinet. De vervuiling van Pronks begroting nam steeds grotere vormen aan. Hij moest meebetalen aan de opvang van asielzoekers, de hulp ten behoeve van de voormalige Oostbloklanden, taalcursussen aan allochtonen, de financiering van de Nederlandse deelname aan vredesoperaties en de aanschaf van een transporthelikopter voor Defensie. Tot Pronks grote frustratie liep de zuivere ontwikkelingshulp tijdens zijn tweede ministerschap terug van 1 tot 0,8% van het BNP.<sup>62</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

Na de Val van de Muur heerste in de westerse wereld een optimistische zendingsdrang. Nu het democratische systeem en het liberale kapitalisme bleken te zegevieren, moesten deze zegeningen ook in de rest van de wereld ingang vinden. Ook in de nota *Een wereld van verschil* was deze opvatting dominant aanwezig. Omdat deze gedachte in de Nederlandse publieke opinie en het parlement eveneens zeer populair was, werd de nota over het algemeen positief ontvangen. Het NOVIB-blad *Onze Wereld* noemde de nota 'gedurfd, een verademing' en de PVDA sprak van 'bouwstenen voor een internationale politieke consensus'.

Desondanks werd door een aantal ontwikkelingsdeskundigen ook kritiek op de nota geuit. De verbreding die Pronk toepaste was te ideologisch van karakter en te zeer gebaseerd op de veronderstelde superioriteit en universele toepasbaarheid van puur westerse concepties. Tegelijkertijd ontbrak een duidelijke centrale visie ten aanzien van de ontwikkelingsproblematiek zelf. Aan de verrassende opkomst van de Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen werd niet veel aandacht besteed. De economische successen werden afgedaan met de stelling dat zij uniek waren. Daarnaast greep de nota terug op methodes van duurzame armoedebestrijding uit de jaren '70. Er werd volgens sommige critici geen

---

<sup>62</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 53-55; De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 313-315; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 373-374.

rekening gehouden met het feit dat deze methodes grotendeels hadden gefaald en averechtse effecten hadden gehad.

Ook coalitiepartner het CDA stond kritisch ten aanzien van *Een wereld van verschil*. Een rapport van de Commissie Buitenland van het CDA uit februari 1992 stelde dat de wereld sinds twee decennia ingrijpend was veranderd en de oude filosofieën niet meer van toepassing waren. Ontwikkelingssamenwerking hield meer in dan armoedebestrijding. Het criterium voor ontwikkelingssamenwerking zou een behoorlijk (door de Wereldbank getoetst) macro-economisch beleid van het betreffende ontwikkelingsland moeten zijn. Het CDA vond bovendien dat de nota veel te veel overhoop haalde en te pretentief was. Minister van Buitenlandse Zaken H. van den Broek (CDA) sprak misprijzend van 'de ontwikkelingsbijbel'.<sup>63</sup>

Pronk kreeg ook scherpe kritiek van het CDA te verduren op zijn Indonesiëbeleid. In november 1991 richtten Indonesische militairen op Oost-Timor een bloedbad aan onder demonstranten. Tijdens een spoeddebat hierover in de Tweede Kamer kondigde Pronk aan dat Nederland voorlopig geen ontwikkelingshulp meer aan Indonesië zou verlenen. Nadat een relatief kritisch Indonesisch onderzoek naar de gebeurtenis had plaatsgevonden, maakten Pronk en Van den Broek in januari 1992 bekend de hulp weer te hervatten. Hierop liet de Indonesische regering weten niet langer prijs te stellen op Nederlandse ontwikkelingshulp. President Soeharto oordeelde bovendien dat Nederland afstand moest doen van het voorzitterschap van de IGGI. Volgens Soeharto waren met 'het roekeloze gebruik van ontwikkelingshulp als instrument van intimidatie en als gereedschap voor dreigementen aan het adres van Indonesië' voor de Indonesische regering de grenzen overschreden. Het plotselinge einde van de met zoveel moeite opgebouwde ontwikkelingsrelatie zorgde voor grote consternatie in politiek Den Haag.<sup>64</sup>

Vooraf bij het CDA waren de irritaties over de kwestie groot. De christen-democraten verweten Pronk weer te veel op de stoel van de minister van Buitenlandse Zaken te willen zitten. Vooral Pronks uitspraak in het *Algemeen Dagblad* dat 'pas met een volgende generatie Indonesische machthebbers misschien geleidelijk aan weer nieuwe contacten zijn op te bouwen', viel slecht bij het CDA. In een debat in de Tweede Kamer verweet CDA-woordvoerder J.G. de Hoop Scheffer Pronk 'een presentatie, stijl en toonhoogte die onnodig heeft bijgedragen aan de irritatie van de Indonesische regering'. Ook zijn christen-democratische collega-ministers leverden pittige kritiek. Minister van Economische Zaken J.E. Andriessen beschuldigde Pronk van 'padvinderij' en minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek suggereerde dat er voortaan maar een staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking moest worden benoemd.<sup>65</sup>

## §2.2 1993 – 1998 Een wereld in geschil

### *Internationale context*

De eerste helft van de jaren '90 bestond uit een aaneenschakeling van ingrijpende ontwikkelingen in verschillende delen van de wereld. In april 1990 had de Zuid-Afrikaanse president F.W. de Klerk aangekondigd dat er een einde zou worden gemaakt aan het apartheidsregime. Onder Amerikaanse leiding en gesanctioneerd door de VN werd in februari 1991 een einde gemaakt aan de Iraakse bezetting van Koeweit en het leek erop dat de VN nu eindelijk in staat waren om een vuist te maken. Met de opheffing van het Warschaupact in april 1991 kwam de Oost-Westtegenstelling in de internationale politiek definitief ten einde. Al snel daarna viel de Sovjet-Unie uiteen in een reeks van staten. Dit zette een kettingreactie in gang, waardoor ook verschillende door Moskou ondersteunde regimes buiten Europa in elkaar stortten, zoals het bewind in Ethiopië.

<sup>63</sup> De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 313-315; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 374; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 53-54.

<sup>64</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 55 en 56.

<sup>65</sup> Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 375; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 56; Malcontent, 'Schaduwminister van Buitenlandse Zaken', 235.

Een nieuwe, democratische wereldorde leek binnen handbereik, maar dit optimisme werd al snel getemperd door de realiteit. Het verdwijnen van de Koude Oorlog had een machtsvacuüm achtergelaten waardoor de vaak al sluimerende religieuze en etnische conflicten de kans kregen tot een uitbarsting te komen. In de loop van de jaren '90 werden delen van Afrika en Oost-Europa verscheurd door religieuze en etnische conflicten, waarbij de VN machteloos toekeken hoe mensenrechten op grote schaal werden geschonden. Daarnaast verliep de overgang naar een meer democratisch systeem en een geliberaliseerde economie in de voormalige Oostbloklanden moeizaam, waarbij de kans aanwezig was dat de sterke economische terugval de nog kwetsbare democratie zou ondermijnen.

Begin jaren '90 heersten in West-Europa sombere voorspellingen over de economische vooruitzichten. De succesvolle Oost-Aziatische economieën dreigden zware concurrentie te gaan vormen voor de West-Europese landen. Maar vanaf het midden van de jaren '90 bleek het tij te keren en vond een spectaculaire economische groei en welvaartsstijging plaats. Oost-Azië werd daarentegen geconfronteerd met ernstige financieel-economische problemen.<sup>66</sup>

Ook in de tweede helft van de jaren '90 bleef de omvang van de ontwikkelingshulp dalen. Die terugloop kwam volgens ontwikkelingsdeskundige Paul Hoebink voor een belangrijk deel door toedoen van de Verenigde Staten en Japan. Het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling leek op het eerste gezicht de teruggang in de Amerikaanse hulp te verklaren. Maar Hoebink stelt dat er eigenlijk al vanaf de tweede helft van de jaren '70 een verschuiving van de Amerikaanse hulpstroom naar het Midden-Oosten, naar Israël en Egypte, plaats vond. Hij verklaart de terugval in de Amerikaanse hulp dan ook vooral uit het verdwijnen van de Midden-Amerikaanse landen van de lijst van belangrijkste Amerikaanse hulpontvangers. In Japan heeft de economische recessie in de jaren'90 gezorgd voor forse bezuinigingen op het hulpbudget. Hetzelfde gold voor een aantal Europese donoren. Daarom zijn het volgens Hoebink veel eerder binnenlandse overwegingen (recessie, bezuinigingen) die de stroom aan ontwikkelingshulp hebben doen stagneren, dan internationale, geopolitieke oorzaken.<sup>67</sup>

### **Nationale context**

Terwijl ook in Nederland de economische groei toenam, werd voor het eerst sinds 1918 een kabinet zonder een confessionele partij geformeerd. In augustus 1994 trad onder leiding van PvdA-leider Wim Kok het eerste 'parse' kabinet aan. De coalitie met vertegenwoordigers uit PvdA, D66 en VVD kwam tot stand nadat CDA en PvdA bij de verkiezingen fors verloren hadden. D66 en VVD kwamen daarentegen als winnaars uit de bus. De veranderde politieke verhoudingen en de gematigder koers van de sociaal-democraten maakten samenwerking tussen PvdA en VVD mogelijk. Bovendien was de laatste jaren in beide partijen de weerstand tegen de machtspositie van het CDA steeds groter geworden. Achter de schermen was onder aanvoering van D66 al langer naar deze coalitie toegewerkt.<sup>68</sup>

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok werd een 'herijking' van het buitenlands beleid aangekondigd. Officieel waren de veranderde geopolitieke situatie en de noodzaak meer coherentie in het buitenlandse beleid te brengen de aanleiding tot de herijkingsoperatie. De belangrijkste reden was echter dat de coalitiepartijen geen overeenstemming hadden kunnen bereiken over de hoogte van de buitenlanduitgaven en met name de omvang van het ontwikkelingsbudget was een twistpunt. D66 en PvdA hadden in hun verkiezingsprogramma's 1,0% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking bepleit,

<sup>66</sup> De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 315; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 349-351; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 56.

<sup>67</sup> Paul Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars. Gekortwiekt of ontijkt?', *Internationale Spectator* 7/8 (1998) 371-378, aldaar 371-372.

<sup>68</sup> Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 351; <http://www.parlement.com>, 23 juli 2005.

plus 0,1% voor internationale hulp op milieuterrein. De VVD wilde echter 0,8% van het BNP voor ontwikkelingshulp bestemmen. Wel waren alle drie de partijen een voorstander van het beëindigen van de vervuiling van de begroting, waarop sinds 1973 steeds meer oneigenlijke uitgaven waren komen te staan.<sup>69</sup>

In september 1995 verscheen de nota *De herijking van het buitenlands beleid* onder verantwoordelijkheid van minister van Buitenlandse Zaken Hans Van Mierlo. De strekking van de nota was dat er een 'ontschotting' plaats diende te vinden van het buitenlands beleid. Dit hield in dat zowel de samenwerking tussen de betrokken ministeries (Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken) als de samenwerking tussen de verschillende afdelingen op het ministerie van Buitenlandse Zaken verbeterd moest worden. De organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken diende ook grondig herzien te worden. Er werden zogenaamde 'regiodirecties' gevormd. Hierin moesten zowel de politieke als de op ontwikkelingssamenwerking gerichte landebureaus van Buitenlandse Zaken en de landebureaus van Economische Zaken op gaan. Alle regiodirecties zouden samen het nieuwe Directoraat-Generaal Regio-en Landen Beleid gaan vormen.<sup>70</sup> In het kader van de reorganisatie van het ministerie werd ook een groot deel van de bevoegdheden naar de ambassades gedelegeerd. Waar voordien het ministerie in Den Haag de scepter zwaaide, werden nu de ambassades verantwoordelijk voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Het ministerie speelde nog slechts een rol bij de budgetbewaking en bij de uitvoering van evaluaties.<sup>71</sup>

De herijking van het ontwikkelingsbeleid, de zogenaamde 'kleine herijking' kreeg vorm in de *Memorie van Toelichting op de Begroting van Buitenlandse Zaken voor 1996*, in het deel dat de ontwikkelingssamenwerking betrof. In de vierde paragraaf werden de maatregelen ter 'verdergaande kwaliteitsverhoging van de hulp' uiteengezet. Deze kwaliteitsverhoging zou bereikt moeten worden door a) minder projecten, meer andere vormen van hulp; b) meer *ownership* van de betrokkenen; c) meer aandacht voor de procesbenadering.<sup>72</sup> De bedoeling was om van kleine hulpprojecten over te gaan op programmahulp op nationaal niveau. Hieraan lag de overweging ten grondslag dat geïsoleerde interventies met een specifieke doelstelling, die gedurende een bepaalde periode in een bepaald gebied werden gerealiseerd, in veel gevallen niet aan de verwachtingen voldeden. Programmahulp daarentegen werd geacht effectiever te zijn, zeker als daarbij in de toekomst geprobeerd zou worden om meer met de ontwikkelingslanden over de inhoud ervan te onderhandelen.<sup>73</sup> Dit laatste hing samen met het begrip *ownership*. Hiermee werd bedoeld dat hulpontvangers of de beoogde begunstigen het project of het programma in hun beheer moesten hebben, het als hun 'eigendom' moesten beschouwen. De laatste jaren was men in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking tot de ontdekking gekomen dat dit een belangrijke voorwaarde voor effectieve ontwikkelingshulp was. Daarom stelde Pronk: 'Daadwerkelijke betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden bij identificatie, planning, uitvoering en beheer van activiteiten is het uitgangspunt'.<sup>74</sup>

## ***Regeringsbeleid***

Met de eerste poging tot 'ontschotting' van het ontwikkelingsbeleid ging een langgekoesterde wens van Pronk in vervulling. Hij was in 1994 voor de derde keer minister voor Ontwikkelingssamenwerking geworden. Door de ontwikkelingen op internationaal terrein werd Ontwikkelingssamenwerking steeds meer geconfronteerd met de bestrijding en voorkoming van crisissituaties. Dit was voor Pronk aanleiding om wederom te pleiten voor

<sup>69</sup> Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars', 372-373.

<sup>70</sup> Malcontent en Neekers, 'Inleiding', 57 en Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 359.

<sup>71</sup> Annelies Zoomers, 'Ontwikkelingssamenwerking: nieuwe tijden, nieuwe kansen', *Internationale Spectator* 7/8 (1998) 379-383, aldaar 380.

<sup>72</sup> Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars', 376.

<sup>73</sup> Zoomers, 'Ontwikkelingssamenwerking: nieuwe tijden, nieuwe kansen', 380.

<sup>74</sup> Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars', 376.

een nauwere samenwerking tussen Ontwikkelingssamenwerking en het traditionele buitenlandse beleid. Noodhulp in een conflictsituatie had immers meer zin als tegelijkertijd gewerkt werd aan een vergroting van de veiligheid en aan een politieke oplossing van het conflict. De herijking van het buitenlands beleid had echter ook een zeer ongunstig gevolg voor Ontwikkelingssamenwerking. Om meer samenhang te creëren, werden vanaf 1997 alle uitgaven in het kader van Nederlandse aanwezigheid in het buitenland gebundeld in de zogenaamde 'Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)'. Er werd vastgesteld dat voortaan maximaal 1,1% van het BNP aan deze buitenlanduitgaven besteed mocht worden. Hiervan werd 0,8% voor officiële ontwikkelingshulp gereserveerd, ook wel 'Official Development Assistance (ODA)'<sup>75</sup> genoemd. Deze nieuwe norm moest een einde maken aan de vervuiling van het ontwikkelingsbudget. Tot dan toe had de Nederlandse regering namelijk nooit vastgelegd welke uitgaven precies onder de noemer van ontwikkelingshulp mochten vallen. Hierdoor waren naast zuivere ontwikkelingshulp steeds meer posten die slechts zijdelings met armoedebestrijding te maken hadden op de begroting komen te staan. Maar de instelling van deze norm betekende wel dat de tijdelijke bezuinigingen uit het laatste kabinet-Lubbers nu omgezet werden in permanent beleid. Hierdoor daalde het zuivere hulppercentage met 20% ten opzichte van de periode voor 1989.<sup>76</sup> Nederland zakte hiermee terug van een topospositie onder de meest genereuze donoren naar een vierde plaats achter Denemarken, Noorwegen en Zweden. Het Nederlandse percentage van 0,8% in 1996 was wel nog altijd 0,1% boven het streefcijfer van de VN en ruim boven het gemiddelde van de leden van het *Development Assistance Committee* van de OESO/OECD (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/ Organisation for Economic Cooperation and Development) van 0,25%.<sup>77</sup>

Pronks pleidooi voor een integratie van het buitenland- en het ontwikkelingsbeleid kwam ook naar voren in de beleidsnota die Pronk in 1993 aan de Tweede Kamer presenteerde. Het post-Koude Oorlogtijdperk bleek er anders uit te zien dan Pronk in *Een wereld van verschil* had gehoopt. Hierdoor zag hij zich genoodzaakt zijn beleid aan de actuele ontwikkelingen aan te passen. In 1993 verscheen daarom een nieuwe nota van zijn hand, met de titel *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*. Pronk stelde daarin dat voortaan het tegengaan van gewelddadige confrontaties en het handhaven van de vrede meer op de voorgrond diende te staan bij het ontwikkelingsbeleid. Vrede en maatschappelijke stabiliteit waren immers belangrijke voorwaarden voor ontwikkeling. Daarom was het verlenen van noodhulp in conflictsituaties, gevolgd door steun bij reconstructie en rehabilitatie, van groot belang. Deze vorm van hulp had echter pas zin als tegelijkertijd ook gewerkt werd aan vergroting van de veiligheid en aan een politieke oplossing van conflicten. Daarnaast diende meer aandacht besteed te worden aan landen, zowel in de Derde Wereld als in Midden- en Oost Europa, die bezig waren met de moeizame overgang naar een meer democratisch systeem en een gemengde markteconomie. In navolging van de Wereldbank wees Pronk ook op het belang van *good governance*: de aanwezigheid van een betrouwbaar overheidsbestuur en een effectief economisch beleid.

---

<sup>75</sup> Nadat in 1968 de 0,7% doelstelling voor officiële hulp – Official Development Assistance (ODA) – was geïntroduceerd, stelde de groep van bilaterale donoren, verenigd in het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO/OECD (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/ Organisation for Economic Cooperation and Development) voor de eerste maal de ODA-definitie vast. Dit werd nodig geacht om ontwikkelingshulp-stromen te onderscheiden van andere officiële geldstromen. Het DAC is sindsdien de gezaghebbende instantie gebleven waar interpretaties van de overeengekomen definitie en nieuwe hulpinstrumenten worden getoetst. Voor besluiten over wat al dan niet als ODA kan worden beschouwd is consensus nodig. Bron: *Handelingen Eerste Kamer, 2004-2005*, 29 800V, D, Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking, 1-2.

ODA wordt gedefinieerd als hulpstromen aan ontwikkelingslanden of aan multilaterale organisaties die de hulp op hun beurt verstrekken aan ontwikkelingslanden. ODA dient verstrekt te worden door officiële instanties, zoals de staat of lokale overheden en moet gericht zijn op het bevorderen van economische ontwikkeling en de welvaart van de ontwikkelingslanden. In ieder geval moet vijftig procent van de gelden worden verstrekt als een schenking. Bron: <http://www.oecd.org>, 11 januari 2006.

<sup>76</sup> Malcontent en Nekkens, 'Inleiding', 56-57; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 374-375; De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 315; Malcontent, 'Schaduwminister van Buitenlandse Zaken', 235-236.

<sup>77</sup> Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars', 371-372.

Om de totstandkoming daarvan te bevorderen moesten organisaties en instellingen die bijdroegen aan de versterking van de democratie en de rechtstaat ondersteund worden.<sup>78</sup>

Pronk schafte in 1996 ook het landenlijstje af. In 1990 had hij het aantal regiolanden juist uitgebreid. Om politieke ingangen te behouden of te verkrijgen, wilde Pronk namelijk in veel landen actief zijn. VVD-kamerlid Erica Terpstra merkte naar aanleiding hiervan op dat Nederland zich niet met de hele wereld moest bemoeien en dat de VVD het eens was met het CDA en andere woordvoerders dat er keuzes gemaakt dienden te worden. Vervolgens schrapte Pronk in 1992 15 landen en volgde er een opsplitsing in vier categorieën in 1994. In het kader van de herijking bepleitte de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) het aantal landen te halveren en in slechts een tiental landen een breed programma uit te voeren. Een van de redenen voor dit pleidooi was dat bij een groot aantal hulpontvangers de hulp zodanig dun zou worden uitgesmeerd, dat die slechts een symbolische waarde en geen reële betekenis meer zou hebben. Maar Pronk volgde dit advies niet op en vanaf 1996 kon elk ontwikkelingsland in aanmerking komen voor hulp, opgehangen aan een aantal thema's zoals 'milieu' of 'sociale ontwikkeling'. Pronk vond namelijk de inhoudelijke doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking belangrijker dan een landenlijst die bepaalde aan welk land wel of geen hulp werd gegeven. Hij stelde wel een aantal voorwaarden waaraan landen dienden te voldoen. Naast een goed mensenrechtenbeleid en goed sociaal-economisch beleid stelde hij als derde criterium dat hulp gebruikt moest worden waarvoor deze was bedoeld.<sup>79</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

Voor het CDA was de herijkingsoperatie van het paarse kabinet aanleiding voor kritiek. In november 1994 schreven CDA-Tweede Kamerleden A.M.A. (Agnes) van Ardenne en M.J.M. (Maxime) Verhagen in een artikel in het ledenblad van het CDA misprijzend over het feit dat ruim een kwart van de normale regeerperiode besteed werd om na te denken over het toekomstige buitenlandse beleid omdat er binnen de paarse coalitie geen overeenstemming op dit terrein was. Ook hekelden ze het 'hap-snaps scenario' van de regering waardoor de Tweede Kamer geconfronteerd werd met 'hele of halve voorstellen op onderdelen van het toekomstige beleid', waarover vervolgens in de paarse coalitie forse meningsverschillen bleken te bestaan.

Het belangrijkste punt van kritiek in hun artikel betrof echter het plan van de coalitiepartijen om de vier medefinancieringsorganisaties (MFO's) CEBEMO, HIVOS, ICCO en NOVIB tot één algemene en neutrale ontwikkelingsorganisatie te bundelen om de efficiency te bevorderen. Tijdens een publieke discussie over ontwikkelingssamenwerking in het Koninklijk Instituut voor de Tropen hadden de buitenlandwoordvoerders van de PvdA, de VVD en D66 dit voorstel gelanceerd. Van Ardenne en Verhagen vonden dit een 'onzalig idee'. Ze verweten de paarse fracties een 'weinig consistente en consequente houding' omdat zij nu opeens riepen dat het anders moest. Bovendien reageerden de coalitiepartijen met hun voorstel 'tegen beter weten in', volgens Van Ardenne en Verhagen. Hiermee doelden ze op de uitkomsten van een onderzoek naar de resultaten van het medefinancieringsprogramma en de bespreking hiervan door de Tweede Kamer.

Ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het medefinancieringsprogramma hadden de vier MFO's een onderzoek naar de betekenis van het programma laten uitvoeren door een Stuurgroep van onafhankelijke deskundigen. Het resultaat hiervan was de 'Impactstudie'. Het idee om van de vier één grote organisatie te maken, werd door de Stuurgroep genoemd, maar ook weer verworpen omdat gevreesd werd dat een dergelijke samensmelting zou

<sup>78</sup> Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 56-57; Hellema, *Neutraliteit en Vrijhandel*, 374-375; De Jong, 'Genegeerde uitdaging', 315; Malcontent, 'Schaduwminister van Buitenlandse Zaken', 235-236.

<sup>79</sup> Jolke Oppewal, 'Hulplanden gaan door de zeef', *Internationale Samenwerking* 13 (1998) 31-36, aldaar 35; Hoebink, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars', 376.

leiden tot een hiërarchische organisatie met een te grote en te dure overhead. Het leek de Stuurgroep logischer om de verschillende accenten die de organisaties legden en de verschillen in identiteit en netwerken te zien als het sterke punten van deze organisaties. De vier MFO's zetten op basis van de Impactstudie een meerjaren-actieplan op. De reactie van de minister hierop was, aldus Van Ardenne en Verhagen, dat hij het werk van de organisaties ook in de toekomst van groot belang achtte en dat volgens hem particuliere organisaties niet alleen de ondersteuning van activiteiten aan de basis mogelijk maakten, maar tevens bijdroegen aan het tot stand komen van een veelvormige maatschappij. Volgens Van Ardenne en Verhagen werd tijdens de bespreking van de Impactstudie in de Tweede Kamer ook met waardering gesproken over het werk van de MFO's en werd de minister gevraagd toe te zien dat de MFO's hun aangegeven marsroute en de opmerkingen van de minister terzake zouden volgen.

Los van het feit dat ze op basis van het bovenstaande de paarse fracties inconsistentie verweten, vonden Van Ardenne en Verhagen de bundeling van de MFO's bovendien een slecht idee omdat het niet strookte met de opvatting van het CDA over het belang van de verschillende medefinancieringsorganisaties. Volgens beide kamerleden lag de kracht van het medefinancieringswerk juist in het feit dat de vier MFO's met hun verschillende opvattingen op humanistische, katholieke en protestants-christelijke grondslag ieder een geheel eigen netwerk van (niet-gouvernementele) organisaties en scala van activiteiten hier en daar hadden opgebouwd. Ze stelden dat het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor ontwikkelingssamenwerking werd gevoed doordat grote groepen mensen zich herkenden in het beleid en de identiteit van de verschillende medefinancieringsorganisaties. En ook in de verschillende ontwikkelingslanden kozen organisaties op basis van beleid en identiteit voor samenwerking met een bepaalde MFO in Nederland. Volgens Van Ardenne en Verhagen waren 'veelkleurige' organisaties onmisbaar voor de opbouw van een democratische samenleving en was ook voor structurele armoedebestrijding het dragend zelforganiserend vermogen van mensen in basisorganisaties nodig. Het voorstel van de paarse fracties om de MFO's te bundelen verwonderde en verbaasde hun dan ook.<sup>80</sup>

De herijking van het buitenlands beleid was ook het onderwerp van een artikel van mr. J.J.A.M. van Gennip. Het artikel verscheen in juni 1995 in *Christen Democratische Verkenningen*, het tijdschrift van het Wetenschappelijk Instituut (WI) van het CDA. Van Gennip schreef het artikel als directeur van het WI, maar in de jaren '60 en '70 was hij directeur van het Centraal Missie Commissariaat en oprichter en eerste directeur van CEBEMO geweest. Bovendien had hij tot 1990 als plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking bij het ministerie van Buitenlandse Zaken gewerkt. In het artikel in *Christen Democratische Verkenningen* uitte hij kritiek op het feit dat de herijkingsoperatie uitsluitend leek te draaien om de verdeling van de centen en de competenties en schetste hij een beeld van hoe in zijn ogen het buitenlands beleid herijkt zou moeten worden. Volgens Van Gennip had de 'niet op de revolutionaire ontwikkelingen voorbereide' Nederlandse buitenlandse politiek sinds 1987, het jaar van de Perestroika, geen kans gekregen om scenario's te ontwikkelen voor de over elkaar heen rollende gebeurtenissen. De herijking zou daarom veel meer moeten zijn dan 'een herhaling van discussies en een heraanpassing van centen en competenties tussen verschillende departementen'. Aan de orde waren 'niet minder dan de motiveringen, doelstellingen, strategieën en instrumenten voor een herpositionering van ons land'. Hij omschreef vervolgens vanuit zijn christen-democratische visie wat voor veranderingen er plaats zouden moeten vinden in het buitenlands beleid. Ontwikkelingssamenwerking kwam hierbij ook aan de orde.

---

<sup>80</sup> Agnes van Ardenne en Maxime Verhagen, 'Medefinancieringsorganisaties zijn kenmerkend en specifiek', *CD/Actueel* 11 (1994) 8-9.



De hoofddoelstelling van het ontwikkelingsbeleid moest 'uiteraard' opheffing van de armoede blijven. Specifieker geformuleerd diende het te gaan om het 'opheffen en voorkomen van uitsluiting'. Dit hield in de 'bevordering van participatie en van de krachten en middelen die tot bescherming en vergroting van menswaardigheid leiden, economisch, sociaal en cultureel'. Participatie was hierbij het sleutelwoord. Participatie van mensen, menselijk gemeenschappen en naties. Hieraan lag de veronderstelling ten grondslag dat er in beginsel voldoende bronnen aanwezig waren of geschapen zouden kunnen worden. Dat was volgens Van Gennip dus iets anders dan de herverdelingsproblematiek. Bij het realiseren van deze doelstelling, moest er rekening gehouden worden met een aantal zaken, aldus Van Gennip. In de eerste plaats was hulp assistentie. Hulp zou dus nooit eigen inspanningen kunnen vervangen. In de tweede plaats was een samenleving niet maakbaar. '[N]iet hier, niet ginds en zeker niet van hier naar ginds'. In de derde plaats waren er vier dragers voor ontwikkeling en alleen als deze alle vier ingeschakeld werden, zou er succes geboekt kunnen worden. Dit waren: de nationale overheid, de individuele persoon, de vrije markt en de *civil society*, oftewel het maatschappelijk middenveld. Volgens Van Gennip konden de 'echte krachten voor ontwikkeling' pas gemobiliseerd worden als deze veel verwaarloosde vierde actor maximaal werd ingeschakeld. Daarbij was het belangrijk dat de hulp, of 'assistentie zoals Van Gennip het noemde, meer procesmatig en programmatisch dan projectmatig zou zijn. En dat het eigenaarschap (*ownership*) van de activiteiten bij de uitvoerder bleef. Als deze uitvoerder vervolgens het vertrouwen beschaamde, dan diende dat gewoon bestraft te worden met het sluiten van het loket en niet in de vorm van het telkens bijsturen van de activiteiten. Dit zouden volgens Van Gennip de elementen kunnen zijn van een misschien niet zo revolutionaire, maar toch wel nieuwe ontwikkelingsstrategie. In feite kwam dit volgens hem neer op het model voor 'autonome maatschappijontwikkeling', zoals omschreven in het Program van Uitgangspunten van het CDA.

Dit Program van Uitgangspunten was in 1993 geschreven door een commissie onder leiding van Prof. dr. P.A.J.M. Steenkamp. Van Gennip had als secretaris deel uitgemaakt van deze commissie. In het voorwoord en het eerste hoofdstuk van het Program van Uitgangspunten werd uitgelegd dat het 'revolutionaire jaar 1989' een 'nieuw tijdperk met nieuwe kansen en nieuwe vragen' had ingeluid. Deze nieuwe fase vroeg om bezinning van de christendemocratie op haar positie in de veranderde wereld en de betekenis van haar uitgangspunten in deze tijd. Deze uitgangspunten stoelden op een lange traditie met katholieke en protestantse noties als het 'sociaal-personalisme' en 'solidariteit' en met staatkundige opvattingen zoals het 'subsidiariteitsbeginsel' en de leer van 'soevereiniteit in eigen kring'. De bijbel was hiervoor altijd inspiratiebron en grondslag geweest. Dat was de bijbel voor het CDA nog steeds en bovengenoemde noties werden nu verwoord in de kernbegrippen 'gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid'. Het CDA streefde naar 'een maatschappij waarin gerechtigheid gestalte kreeg', de mens 'zijn vrijheid en verantwoordelijkheid kon beleven' en waarin 'het welzijn van allen werd gediend'. Het wilde mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor hun naaste. Daarom legde het CDA nadruk op de betekenis van maatschappelijke verbanden en instellingen waarin ruimte was die gespreide verantwoordelijkheid gestalte te geven. Vanuit deze kernbegrippen wilde het een antwoord geven dat paste in de heersende omstandigheden en gericht was op de toekomst. Het doel van het Program van Uitgangspunten was daarom: 'de politieke overtuiging bij de tijd brengen en de route uit te stippelen voor de volgende fase'.<sup>81</sup>

Ook de visie op ontwikkelingssamenwerking werd met het oog op de veranderingen in de wereld opnieuw geformuleerd in het Program van Uitgangspunten. De visie van het CDA op de maatschappij in het algemeen, zoals in de voorgaande alinea uiteengezet, was hierin duidelijk herkenbaar. In de veranderende internationale gemeenschap zou de bevordering van publieke gerechtigheid een integraal onderdeel van het Nederlandse buitenlands beleid

---

<sup>81</sup> Program van Uitgangspunten CDA 1993 (Den Haag, 1993), 1-3.

moeten zijn met hoge prioriteit. Ontwikkelingssamenwerking als onderdeel hiervan diende gericht te zijn op het uitbannen van honger en armoede en op het scheppen van omstandigheden waarin mensen als verantwoordelijk persoon tot hun recht konden komen en landen een volwaardige positie konden innemen in de wereldeconomie. Steeds duidelijker werd dat bevordering van deze doelstellingen gepaard moest gaan met de vestiging van een sociale en democratische rechtsstaat waarin de fundamentele mensenrechten werden gerespecteerd, met milieubehoud, met opvang van vluchtelingen in de regio en met vredesoperaties. Deze uiteenzetting over wat het doel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zou moeten zijn, toonde opvallende gelijkenis met de doelstellingen van het beleid van Pronk. Over de grote lijnen van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking bestond dan ook een grote mate van consensus in de Nederlandse politiek. Wel probeerden de verschillende partijen hun eigen accenten te leggen of bestonden er verschillen van mening over de uitwerking van de doelstellingen.

Omdat ontwikkelingssamenwerking zo moest worden ingericht dat werd bijgedragen aan het scheppen van omstandigheden waarin mensen zich als verantwoordelijk persoon konden ontplooiën, had het CDA een sterke voorkeur voor 'autonome maatschappijontwikkeling'. Hiermee werden bijvoorbeeld lokale initiatieven, kerkelijke instellingen, coöperaties en vakbondswerk bedoeld. Inschakeling van het particulier initiatief dus, zowel hier als in de betrokken landen zelf. De betrokkenen zouden ook zelf moeten kiezen welke weg van economische hervormingen zij wilden inslaan. Daarmee werd een alternatief geboden voor eenzijdige concentratie op de rol van regeringen enerzijds of modieus vertrouwen in de werking van de vrije markt aan de andere kant. Dit was het model van 'autonome maatschappijontwikkeling' waaraan Van Gennip refereerde.<sup>82</sup>

Van Gennip besteedde in zijn artikel ook aandacht aan de organisatie van het departement. Hij vond dat het logische gevolg van zijn eerdere uiteenzetting was dat het aanwezige ontwikkelingspotentieel 'ginds' het uitgangspunt was. Bij de uitvoering van het beleid ging het om waarnemen, luisteren en signalen opvangen in plaats van doelstellingen in Nederland te formuleren. Daarom dienden de bevoegdheden naar het veld verplaatst te worden. Verder was het volgens hem wel duidelijk dat de elementen die zes jaar eerder waren voorgesteld in de nota-Bukman, voor een kwalitatief hoogwaardige organisatie voor de beleidsvoorbereiding en –uitvoering, nog steeds actueel waren en helaas nog nauwelijks gerealiseerd. Tot slot merkte Van Gennip op dat hij niets zag in een drastische beperking van het aantal landen waarmee Nederland bilateraal samenwerkte. Dat voorstel paste in zijn ogen wel bij het 'verwerpelijk idee' van de maakbare samenleving, maar paste niet bij de strategie 'van de handreiking aan autonome initiatieven en bewegingen'.<sup>83</sup>

Een aantal van de door Van Gennip aangehaalde punten, kwam enkele maanden later ook weer terug in een artikel van de hand van J.G. (Jaap) de Hoop Scheffer in *CD/Actueel*. De Hoop Scheffer was op dat moment woordvoerder Buitenland van de CDA-Tweede Kamerfractie en gaf in het artikel 'de christen-democratische visie op de herijking van het buitenlands beleid'. Hierbij besteedde hij ook uitgebreid aandacht aan het ontwikkelingsbeleid. Volgens De Hoop Scheffer waren ontwikkelingssamenwerking, internationaal-veiligheids- en economisch beleid, migratievraagstukken en internationaal milieubeleid 'alle aspecten van de manier waarop optimale ontplooiing van mensen hier en buiten onze grenzen moe[s]t worden nagestreefd'. Dit brede buitenlandse beleid speelde zich af in een wereld die zodanig was veranderd dat veel vertrouwde begrippen en kaders niet meer bestonden. Nieuwe tijden vroegen om nieuw beleid en internationaal hulpbeleid was meer nodig dan ooit. Er moest kritisch worden bekeken waar en hoe vanuit de uitgangspunten van internationale publieke gerechtigheid hulp gegeven zou worden.

---

<sup>82</sup> Ibidem, 26-27.

<sup>83</sup> J.J.A.M. van Gennip, 'Herijking buitenlands beleid: een redering over vier cirkels', *Christen Democratische Verkenningen* 6 (1995) 270-279.

Afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van een land zou een volwassen hulp- en samenwerkingsrelatie op 'gelijkwaardigheid' en 'wederzijds belang' gebaseerd moeten zijn. Dit betekende geen paternalisme, meer inschakelen van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en bovendien het Nederlandse bedrijfsleven. Daarbij was effectieve besteding een belangrijke voorwaarde, net als concentratie op een beperkter aantal sectoren en landen. In tegenstelling tot Van Gennip zag de CDA-fractie dus wel wat in een dergelijke concentratie. Omdat de activiteiten op het gebied van 'internationale solidariteit' de laatste jaren sterk in de breedte waren toegenomen, was een geïntegreerde benadering en een gecoördineerde inzet van verschillende beleidsinstrumenten nodig. Hierbij diende rekening gehouden te worden met de aard van de problematiek en het ontwikkelingsniveau van de landen waarmee werd samengewerkt.

Dit leidde grofweg tot een drietal categorieën hulp –en samenwerkingsrelaties, aldus De Hoop Scheffer. De eerste categorie betrof 'basishulp' aan landen met een slecht overheidsbestuur, etnische spanningen en een zeer laag inkomen per hoofd van de bevolking. Bij de hulp aan deze landen moest de nadruk komen te liggen op humanitaire hulp, noodhulp, vredesoperaties en directe armoedebestrijding. Bij het ontbreken van een betrouwbare overheid zou veel hulp gegeven moeten worden via niet-gouvernementele organisaties. De tweede categorie betrof 'structurele hulp en samenwerking' aan landen met een goed georganiseerd openbaar bestuur en een markteconomisch systeem. De hulp diende bij deze landen vooral gericht te zijn op duurzame armoedebestrijding en economische verzelfstandiging met als doel de aansluiting bij de wereldeconomie te vinden. Met het oog op de effectiviteit en het belang van de ontwikkeling van een *civil society* zou het accent bij de uitvoering verschoven moeten worden van hulp van overheid tot overheid naar particuliere organisaties en bedrijfsleven. De rol van de overheid zou het streven naar meerjarige samenwerkingsafspraken op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds belang moeten zijn. Samen met alle betrokken ministeries en NGO's en bedrijfsleven hier en daar diende een coherent en samenhangend landenprogramma te worden ontwikkeld. De derde categorie betrof samenwerking met opkomende economieën die de aansluiting bij de wereldmarkt al hadden gevonden. Bij deze landen kon worden volstaan met samenwerkingsinstrumenten gericht op bevordering van wederzijdse handel en investeringen ten einde deze landen te ondersteunen in hun internationaliseringproces.

Wat betreft de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken schreef De Hoop Scheffer dat het van groot belang was dat een 'herkenbaar, slagvaardig en goed gecoördineerd' buitenlands beleid 'één kapitein op het schip' had. De beslissende verantwoordelijkheid voor het gehele internationale beleid diende te berusten bij de minister van Buitenlandse Zaken. Dit gold ook voor het hulp- en samenwerkingsbeleid, dat immers een integraal onderdeel van het buitenlandse beleid uitmaakte. Daarom was een aparte minister voor Ontwikkelingssamenwerking ook niet nodig. In het kader van de ontschotting was een staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerkingsbeleid beter op zijn plaats. Verder was er volgens de Buitenlandwoordvoerder geen reden om de omvang van het budget voor internationale hulp- en samenwerking te verminderen. De 0,8% BNP voor zuivere hulp volgens de ODA-criteria diende dus gehandhaafd te blijven.

Tot slot merkte De Hoop Scheffer op dat hij hoopte dat de CDA-fractie snel een oordeel zou kunnen vellen over de herijkingnota van het kabinet. Volgens hem zouden belangrijke toetsten daarbij de invulling van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking zijn, maar ook de mate waarin de Kamer zicht zou kunnen houden op de buitenlanduitgaven. Hij vroeg zich af of de herijking, voortgekomen uit onenigheid tussen PvdA en VVD over de hoogte van het budget en dus een 'verlegenheidsexercitie', zou leiden tot de 'zo gewenste samenhang en doorzichtigheid'.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Jaap de Hoop Scheffer, 'Nieuwe tijden vragen nieuw beleid', *CD/Actueel* 9 (1995) 4-5.

In de aanloop naar de verkiezingen in het voorjaar van 1998 gaf De Hoop Scheffer zelf antwoord op deze vraag op de opiniepagina van het tijdschrift *Internationale Samenwerking*. Hier stelde hij dat het al langere tijd duidelijk was dat de coördinatie van het Nederlandse buitenlandse beleid de nodige gebreken vertoonde en dat de Herijking nog niet echt van de grond was gekomen. Hij was nog steeds van mening dat een deel van de problematiek schuilde in de aanwezigheid van 'twee kapiteins op een schip', maar beweerde nu dat dit niet zozeer te maken had met het feit dat er een minister voor Buitenlandse Zaken was én een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Wellicht dat de naderende verkiezingen en een mogelijke deelname van het CDA aan een volgend kabinet tot dit veranderde inzicht hadden geleid. Als beide bewindslieden zich zouden beperken tot hun eigen takenpakket, zou er volgens De Hoop Scheffer geen enkel probleem hoeven te bestaan. Maar doordat minister Pronk zich als een tweede minister voor Buitenlandse Zaken gedroeg, liep hij voortdurend de echte minister van Buitenlandse Zaken voor de voeten. Dat zou 'nog tot daaraan toe zijn, als hij niet voortdurend afwijkende en tamelijk eigenzinnige opvattingen zou vertolken'. Minister Van Mierlo had op zijn beurt zijn verantwoordelijkheid moeten nemen en de coördinatie van het buitenlandse beleid op moeten eisen. Met een aantal sprekende voorbeelden toonde De Hoop Scheffer aan dat de coördinatie van het buitenlands beleid vooralsnog zoek was en de herijking nog een lange weg te gaan had. Het was daarom niet voor niets dat het CDA-verkiezingsprogramma een verdere versterking van de rol van de minister van Buitenlandse Zaken bepleitte.<sup>85</sup> Hiermee doelde De Hoop Scheffer op het verkiezingsprogramma voor de regeerperiode 1998-2002. Deze periode en de manier waarop het CDA zich gedurende deze jaren opstelde ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

---

<sup>85</sup> Jaap de Hoop Scheffer, 'Coördinatie is zoek. Herijking is geen Paars pronkstuk', *Internationale Samenwerking* 4 (1998) 19-20.

## Hoofdstuk 3 Het CDA in de oppositie

### §3.1 Inleiding

#### *Internationale context*

Het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw was op internationaal-politiek gebied een onzekere periode. De oorlogen in Joegoslavië en Afrika hadden de tekortkomingen in het functioneren van de VN pijnlijk blootgelegd en daarmee het gezag van de VN aangetast. Ook was het onvermogen van de Europese Unie (EU) om in internationaal politieke kwesties namens de lidstaten gezamenlijk en daadkrachtig op te treden zichtbaar geworden. Met de toekomstige uitbreiding van de EU met de Midden-en Oost-Europese landen en de daarmee samenhangende meningsverschillen tussen de lidstaten over de institutionele hervorming van de EU, was de internationale politieke status van de EU bovendien nog niet geheel duidelijk. Na het uiteenvallen van de Sovjet Unie waren alleen de VS overgebleven als grote mogendheid. Het was echter nog de vraag wat dit in de praktijk zou betekenen.<sup>86</sup>

Maar niet alleen de aard van de spelers op het wereldtoneel was onduidelijk, ook de aard van de gevaren die de wereld bedreigden. De overzichtelijkheid van dreigende interstatelijke conflicten had namelijk plaats gemaakt voor een meer diffuse situatie. Door de ineenstorting van staten viel het klassieke onderscheid in oorlog tussen landen of burgeroorlog moeilijker te maken. Daarnaast waren de traditionele natiestaten kwetsbaarder geworden doordat zij niet meer over het monopolie van de gewapende macht beschikten. Verscheidene terroristische aanslagen hadden dit aangetoond. Tegelijkertijd nam gedurende de jaren '90 de welvaart in het Westen sterk toe en klommen de Aziatische tijgers weer succesvol uit het economische dal. Deze welvaartstijging sterkte het vertrouwen in het markteconomische systeem en de positieve gevolgen van een toenemende globalisering<sup>87</sup> van de wereldeconomie, ook voor ontwikkelingslanden. Maar over deze laatste ontwikkeling waren ook steeds meer kritische geluiden te horen, zowel van ontwikkelingslanden als van westerse critici. De beweging van de zogenaamde 'antiglobalisten'<sup>88</sup> won in toenemende mate aan aanhang en liet op steeds spraakmakender wijze van zich horen tijdens grote demonstraties bij belangrijke internationale conferenties. De tegenstanders van globalisering voerden aan dat vrijhandel niet tot eerlijke handel hoefde te leiden en dat het bijvoorbeeld onterecht was dat welvarende Westerse landen de ontwikkelingslanden aanmoedigden meer te exporteren terwijl ze tegelijkertijd door handelsbarrières die exporten weerden van hun markten. Omdat grote internationaal opererende Westerse ondernemingen de drijvende kracht achter het vrijmaken van het internationaal handels- en kapitaalverkeer zouden zijn, vreesden de critici dat dit zou leiden tot een mondiaal bestuur dat vooral de belangen van die grote ondernemingen zou dienen en sociale ontwikkeling, de rechten van de consument en de kwaliteit van het milieu weinig aandacht zouden krijgen.<sup>89</sup> Het islamitisch

---

<sup>86</sup> Eric Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw 1914-1991* (Utrecht 1996) 640-645 en Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 373.

<sup>87</sup> 'Globalisering' betekent dat mensen wereldwijd steeds meer met elkaar in verbinding staan. Dit begrip wordt vaak gebruikt in relatie tot de toenemende wereldhandel. Maar globalisering betekent niet alleen dat handelswaar, maar ook media, politieke ideeën, mensenrechten makkelijker hun weg vinden over de wereldbol. Politieke systemen, economieën en culturen hebben steeds meer invloed op elkaar, als gevolg van technologische innovaties en toenemende vrijhandel.

Bron: <http://www.globalisering.com/index.php?page=2&backgroundId=25>; [http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002\\_7.htm](http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002_7.htm)

<sup>88</sup> 'Antiglobalisten' is een containerbegrip dat in zwang raakte tijdens de WTO-top in Seattle in 1999. Binnen de beweging van de antiglobalisten lopen de opvattingen zeer uiteen; een deel van de antiglobalisten is radicaal tegen globalisering, maar er zijn ook meer gematigde antiglobalisten die wel voordelen zien in globalisering. Deze groep wordt ook wel 'anders-globalisten' genoemd. De meeste antiglobalisten zien internationale instellingen zoals de VN en de International Labour Organization (ILO) als essentiële componenten van een sterk en transparant mondiaal bestuur. Maar de Wereldbank, het IMF, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de WTO kunnen op minder steun rekenen. Vooral de WTO wordt gezien als symbool van een soort globalisering dat minder gewenst is omdat de WTO niet democratisch en transparant (genoeg) is en economisch sterke landen meer invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming dan arme ontwikkelingslanden.

Bron: <http://www.globalisering.com/index.php?page=2&backgroundId=25>  
[http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002\\_7.htm](http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002_7.htm)

<sup>89</sup> <http://www.globalisering.com/index.php?page=2&backgroundId=25>; [http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002\\_7.htm](http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002_7.htm)

fundamentalisme verzette zich eveneens steeds meer tegen de toenemende invloed van het Westen. Deze beweging richtte zich echter niet zozeer tegen de negatieve gevolgen van de dominante economische positie van het Westen in de wereld, maar met name tegen de Westerse politieke en culturele invloed die hiermee gepaard ging.

### **Ontwikkelingsdenken**

Ondanks het feit dat de kloof tussen de rijke en arme delen van de wereld niet kleiner werd, vertoonden publieke ontwikkelingsbudgetten overal ter wereld een dalende trend. Deze neergaande conjunctuur van de hulp viel samen met een marktgerichter benadering van ontwikkelingssamenwerking. De roep om concrete resultaten nam toe en er werd meer nadruk op het belang van de effectiviteit van hulpinterventies gelegd. De relatie tussen het overheidsbeleid in een ontwikkelingsland en de effectiviteit van ontwikkelingshulp was al decennia geleden benadrukt, onder andere door de econoom Lord Peter Bauer. Er was echter tot op heden geen overtuigende empirische onderbouwing. Het werk van Wereldbankeconomen Craig Burnside en David Dollar bracht hier verandering in. In het artikel *Aid spurs growth- in a sound policy environment*<sup>90</sup> uit 1997 stelden zij dat hulp een positieve invloed had op economische groei in ontwikkelingslanden met een goed fiscaal, monetair en handelsbeleid, maar weinig effect resulteerde in landen met een slecht beleid. In 1998 bracht de Wereldbank de studie *Assessing Aid*<sup>91</sup> uit, die gedeeltelijk op hun werk gebaseerd was.<sup>92</sup> Deze veelbesproken publicatie trok wereldwijd de aandacht en sloot goed aan bij de opvattingen over ontwikkelingshulp die op dat moment steeds dominanter werden. Sinds halverwege de jaren '90 werd de nadruk steeds meer gelegd op *ownership*, effectiviteit, goed beleid en goed bestuur (*good governance*) en op het afrekenen op resultaten in plaats van intenties.<sup>93</sup>

In Nederland vond in de jaren '90 eveneens een omslag plaats in het denken van Nederlandse politici en beleidsmakers over ontwikkelingssamenwerking. In 1994 stelden de politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's bijvoorbeeld nog nauwelijks voorwaarden aan het beleid van ontwikkelingslanden. Alleen D'66 en het CDA benadrukten het belang van goed bestuur voor de effectiviteit van de hulp. Maar in 1998 nam *good governance* een prominentere plaats in steeds meer programma's in.<sup>94</sup> Ook verschenen in Nederland in de jaren '90 regelmatig kritische artikelen over de effectiviteit van ontwikkelingshulp. Hans Jansen, arabist en lid van de NAR, sprak zich bijvoorbeeld in een aantal provocerende artikelen uit als tegenstander van de internationale hulp. Zijn stelling was dat ontwikkelingssamenwerking gedoemd is te mislukken omdat overheden in ontwikkelingslanden niet gecharmeerd zijn van het centrale doel van de internationale hulp; machtsvorming onder arme bevolkingsgroepen.<sup>95</sup> VVD-kamerlid Frits Bolkenstein beweerde herhaaldelijk dat wetenschappelijk onderzoek had aangetoond dat de hulp nooit effectief was; de kwantiteit moest dus tot een minimum worden beperkt, namelijk tot de omvang waartoe Nederland zich internationaal had verplicht.<sup>96</sup>

Maar ook al was het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking op politiek niveau aan het afnemen, op maatschappelijk gebied was dit niet het geval. Uit onderzoeken kwam namelijk

---

<sup>90</sup> Het betreft het artikel: Craig Burnside en David Dollar, 'Aid spurs growth- in a sound policy environment', *Finance and Development* 34 (4) 1997, 4-7.

<sup>91</sup> Het betreft de studie: *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. Worldbank (Oxford 1998).

<sup>92</sup> Kees Biekart, 'Particuliere hulporganisaties en maatschappijopbouw in Midden-Amerika', *Internationale Spectator* 7/8 (1999) 425-429, aldaar 425.

<sup>93</sup> Lau Schulpen, 'Inleiding' in: *Hulp in ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking* (Assen 2001) 1-9, aldaar 8-9; Kristoffel Lieten & Fons van der Velden ed., 'Inleiding' in: *Idem, Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking* (Amsterdam 1997) 1-15, aldaar 6-8 en 10-12.

<sup>94</sup> Politiek en internationale samenwerking. De visie van de Nederlandse politiek op ontwikkelingssamenwerking in de periode 1994-2004 (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2005), 14 en 16.

<sup>95</sup> Geert Custers, 'Ontwikkelingssamenwerking getoetst. Gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten', *Internationale Spectator* 7/8 (2000) 383-388, aldaar 383.

<sup>96</sup> Jan Willem Gunning en Thijs de Ruyter van Steveninck, 'Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp', *Internationale Spectator* 2 (1999) 67-73, aldaar 67.

steeds weer naar voren dat de Nederlandse bevolking de medemens in de Derde Wereld een warm hart toedroeg. Wel moest de ontwikkelingslobby steeds meer opboksen tegen negatieve beeldvorming.<sup>97</sup> Ontwikkelingsdeskundige Annelies Zoomers wijt deze ontwikkeling onder andere aan de kritische evaluaties die sinds de jaren '80 verschenen. Hierdoor zou steeds vaker de conclusie getrokken worden dat ontwikkelingssamenwerking niet zoveel heeft opgeleverd. Terwijl volgens haar de kwaliteit van de hulp is verbeterd, mede als gevolg van de lessen die uit het verleden zijn geleerd, blijken de evaluaties van ontwikkelingssamenwerking in de loop der tijd alleen maar negatiever te zijn geworden. Rapporten van de IOV, adviezen van de NAR en commentaren van wetenschappers plaatsten inderdaad herhaaldelijk kritische kanttekeningen. Voor de sceptici van ontwikkelingssamenwerking, zoals Hans Jansen en Frits Bolkenstein, was dit 'gebrek aan resultaat' aanleiding om te pleiten voor afschaffing van de hulp. Dit was volgens hen immers toch niet meer dan een druppel op de gloeiende plaat. Voorstanders, zoals Pronk, vonden juist dat het aantoonde dat het ontwikkelingsbudget verhoogd moest worden omdat het huidige budget blijkbaar te gering was in verhouding tot de omvang van de problematiek. Anderen benadrukten dat in de toekomst gestreefd zou moeten worden naar een efficiënter gebruik van middelen, onder meer door het aantal landen waaraan steun werd verleend te beperken.<sup>98</sup> Dit was ook het standpunt van de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens (PvdA), die na de verkiezingen in 1998 aantrad.

### **Nationale context**

Op internationaal-politiek gebied heerste eind jaren '90 onzekerheid, maar dit gold (nog) niet voor de interne politieke situatie in Nederland. De eerste regels van het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok, dat op 3 augustus 1998 aantrad, klonken dan ook zelfverzekerd. Volgens het kabinet kon ons land de volgende eeuw met vertrouwen binnengaan. Het preeste de 'sterke economie', het 'hoogwaardig sociale stelsel' en de 'cultuur van vrijheid, verantwoordelijkheidszin, tolerantie en solidariteit' van Nederland en wees erop dat in de voorgaande kabinetsperiode de centrale doelstellingen van het regeerakkoord 1994 (het creëren van veel werk en het herijken van de verzorgingsstaat) in belangrijke mate bereikt waren. Wel waarschuwde het tweede Paarse kabinet voor gezapigheid of zelfvoldaanheid omdat de gunstige economische conjunctuur immers op enig moment weer om zou kunnen slaan.<sup>99</sup>

De paarse coalitie kon haar samenwerking voortzetten doordat ze bij de Tweede Kamerverkiezingen op 6 mei 1998 haar meerderheid behouden had. Wel verloor D'66 fors en ging van 24 naar 14 zetels, maar PvdA en VVD wonnen beide 8 zetels en compenseerden hiermee het verlies van D'66 ruimschoots. Groen Links was de grote winnaar en steeg van vijf naar elf zetels. De SP kreeg er drie zetels bij en de SGP één. Voor het CDA was de uitslag van de verkiezingen weer teleurstellend. De partij verloor vijf zetels en kwam met 29 zetels in de Tweede Kamer terug.<sup>100</sup> Bij de verkiezingen in 1994 had het CDA al een flinke nederlaag moeten incasseren. Voor het eerst sinds vele decennia waren de christen-democraten genoodzaakt plaats te nemen in de oppositiebankjes. Op deze dramatische verkiezingsuitslag volgde voor het CDA een periode van bezinning. De commissie-Gardeniers onderzocht de oorzaken van de verkiezingsnederlaag en een commissie onder leiding van Frans Andriessen boog zich over de positie en koers van de christen-democratie in de Nederlandse politiek op de (middel)lange termijn. Dit zogenaamde 'Strategisch Beraad' presenteerde op 8 november 1995 het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden*. Dit rapport diende vervolgens als uitgangspunt voor het verkiezingsprogramma

---

<sup>97</sup> Lieten ed., *Grenzen aan de hulp*, aldaar 11.

<sup>98</sup> Annelies Zoomers, 'Ontwikkelingssamenwerking: nieuwe tijden, nieuwe kansen', *Internationale Spectator* 7/8 (1998) 379-383, aldaar 381.

<sup>99</sup> Regeerakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10 93.

<sup>100</sup> <http://www.parlement.com>

voor de periode 1998-2002, dat onder de titel 'Samenleven doe je niet alleen' op het CDA-Congres van 7 februari 1998 werd vastgesteld.<sup>101</sup>

### **Verkiezingsprogramma CDA 1998**

In het verkiezingsprogramma *Samenleven doe je niet alleen* werd in de laatste paragraaf van het laatste hoofdstuk aandacht besteed aan de ontwikkelingsproblematiek. Volgens het CDA-verkiezingsprogramma was het doel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: 'uitbanning van honger en armoede, schepping van omstandigheden waarin mensen als verantwoordelijk persoon tot hun recht komen, volwaardige deelname van landen in de wereldeconomie, vestiging van de democratische en sociale rechtstaat, respect voor de mensenrechten, een vitale civiele samenleving, bescherming van het milieu en de opvang van vluchtelingen'. Deze passage is vrijwel identiek aan de uiteenzetting over het doel van ontwikkelingssamenwerking in het Program van Uitgangspunten van het CDA uit 1993. Blijkbaar was in de tussenliggende periode het inzicht hierover niet veranderd.

Het CDA zette in het verkiezingsprogramma ook uiteen hoe het bilaterale landenbeleid eruit zou moeten zien naar christen-democratisch inzicht. Omdat de verschillen tussen de ontwikkelingslanden enorm toegenomen waren, was een gedifferentieerde benadering afgestemd op de uiteenlopende ontwikkelingsstadia nodig. Hierop volgden de drie categorieën die De Hoop Scheffer in 1995 ook noemde in zijn artikel in *CD/Actueel*: basishulp aan de armste en minst ontwikkelde landen, structurele hulp en samenwerking aan landen met de potentie binnen afzienbare tijd te participeren in de wereldeconomie en samenwerking met landen die de aansluiting tot de wereldeconomie al hadden gevonden. Systematische schending van de mensenrechten, onvoldoende bestrijding van corruptie en de weigering om uitgeprocedeerde asielzoekers terug te nemen waren gronden voor stopzetting van een bilaterale ontwikkelingsrelatie.

Verder was van belang dat de effectiviteit van het beleid werd bevorderd. Projecten dienden aan te sluiten bij initiatieven uit en omstandigheden in de betrokken samenlevingen en er moest een omslag gemaakt worden van donorafhankelijkheid naar wederzijdse samenwerking en gelijkwaardigheid. Een procesbenadering genoot de voorkeur boven projectdenken. Met de partners in de ontwikkelingslanden zou een contract afgesloten moeten worden met gerichte doelstellingen. De partners zouden zelf de verantwoordelijkheid voor de uitvoering dienen te dragen. Omdat vrouwen een essentiële rol speelden in de ontwikkeling van economie en maatschappij verdienden projecten die hun sociale en economische positie versterkten steun.

Veel nadruk werd gelegd op het belang van de inschakeling van het particulier initiatief, zowel hier als in de betrokken landen. Bijdragen vanuit het bedrijfsleven aan ontwikkeling en investeringen in ontwikkelingslanden zouden daarom door de Nederlandse overheid ondersteund moeten worden. En het CDA wilde de methode van medefinanciering uitbreiden door de regering een zeker percentage toe te laten voegen aan de bedragen die door particuliere initiatieven bijeen werden gebracht. Want de medefinancieringsorganisaties versterkten met hun herkenbare identiteit en wortels in de samenleving het zelforganiserend vermogen van de samenleving in ontwikkelingslanden en het draagvlak in Nederland. Solidariteit hoorde immers primair haar basis te hebben in de samenleving, aldus het CDA.

Tot slot stond er in het verkiezingsprogramma dat Nederland minimaal 0,8% van het BNP voor zuivere hulp zou moeten blijven reserveren. Een onvoorziene stijging van de noodhulp mocht hier niet uit betaald worden, die zouden gefinancierd moeten worden uit de algemene omslag op de gehele begroting.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> <http://gemeenteraadsverkiezingen.cda.nl/page.asp?id=328>

<sup>102</sup> *Samenleven doe je niet alleen*. Verkiezingsprogramma CDA 1998 (Den Haag 1998) 105-108.



## Formatiebesprekingen 1998

Alle inspanningen van het CDA leidden bij de verkiezingen in 1998 echter nog niet tot succes, met het gevolg dat de partij gedwongen was de coalitieonderhandelingen van de zijlijn te volgen. Met het oog op de formatiebesprekingen schreven de leden van de fractiecommissies<sup>103</sup> Defensie, Europese Zaken en Buitenlandse Zaken van de CDA-Tweede Kamerfractie in juli een notitie voor hun fractiegenoten waarin ze de standpunten van het CDA op het gebied van buitenlandse beleid op een rijtje zetten. Hierin werd in het onderdeel 'fractiecommissie Buitenlandse Zaken' ook aandacht besteed aan ontwikkelingssamenwerking. Allereerst werd kritiek geuit op de coördinatie en het eenduidig uitdragen van het Nederlands buitenlands beleid, want hieraan had het volgens de CDA-kamerleden in de afgelopen kabinetsperiode nogal ontbroken. Volgens hun had dit 'in belangrijke mate te maken [gehad] met de meningsverschillen binnen de coalitie en de manier van opereren van diverse bewindspersonen'. Het verdiende daarom de aanbeveling de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindsman zowel ten opzicht van zijn collega op Ontwikkelingssamenwerking als ten opzichte van de andere collega's te versterken. Verder was het de CDA-Tweede Kamerfractie ter ore gekomen dat Pronk wilde bezuinigen op exportbevordering. Het verbaasde de auteurs van de notitie niet, Pronk had dit immers ooit 'zondegeld' genoemd. Het CDA achtte exportbevordering en investeringssteun juist van groot belang voor de economische ontwikkeling en opbouw van de *civil society* in ontwikkelingslanden. Wat hulpbudget betreft zou er niet getornd mogen worden aan de 0,8% zuivere ontwikkelingshulp, '[J]uist nu het met Nederland economisch zo goed gaat is er minder reden dan ooit om te bezuinigen op de hulp aan de allerarmsten'. Wel zou bekeken moeten worden of met name de investeringssteun niet verder zou kunnen worden uitgebreid en niet een bepaald percentage van de Nederlandse hulp gebonden zou moeten zijn. Hieraan werd toegevoegd dat ontbinding alleen in Europees verband plaats kon vinden.

Ook werd aandacht besteed aan de medefinancieringsorganisaties (MFO's). Volgens de leden van de fractiecommissie Buitenlandse Zaken leveren de MFO's 'een belangrijk aandeel in het juist besteden van Nederlands ontwikkelingsgeld'. De positie van de MFO's diende derhalve niet verder te worden aangetast en 'centralisatie tot één MFO zou de effectiviteit niet ten goede komen'. Verder zou er binnen het ontwikkelingsbeleid 'meer aansluiting gezocht moeten worden bij die particuliere initiatieven die hun nut hebben bewezen' en diende Nederland in het buitenlands beleid meer prioriteit te geven aan Midden-Amerika en Latijns Amerika. Deze landen kwamen niet in aanmerking voor ontwikkelingshulp, maar initiatieven ter ondersteuning van de opbouw van de *civil society* en investeringen zouden ondersteund moeten worden. Ook vond de CDA-fractie dat het mede vanwege het afnemen van kennis van internationale problemen en besef van de noodzaak van internationale samenwerking nuttig zou zijn jongeren een maatschappelijke stage in het buitenland te laten volgen. Tot slot achtte de fractiecommissie een nadere bezinning noodzakelijk op de manier waarop grote bedragen ontwikkelingshulp via multilaterale kanalen (bijvoorbeeld de Wereldbank) naar ontwikkelingslanden werden doorgesluisd. De Nederlandse overheid kon hier betrekkelijk weinig invloed op uitoefenen en kreeg er evenmin meer invloed in internationale instellingen voor terug. Daarom zouden meer middelen bilateraal in plaats van multilateraal besteed moeten worden.<sup>104</sup>

De drie coalitiepartijen PvdA, VVD en D'66 hadden al voor de verkiezingen duidelijk gemaakt dat zij hun samenwerking bij een volgend kabinet graag wilden voortzetten. In augustus

---

<sup>103</sup> De leden van de CDA-Tweede Kamerfractie komen wekelijks samen in zogenaamde 'fractiecommissies'. In een fractiecommissie worden onderwerpen van een bepaald beleidsterrein (zoals bijvoorbeeld Buitenlandse Zaken) met alle woordvoerders en beleidsmedewerkers op dit gebied besproken alvorens ze op dinsdagochtend in de vergadering met alle leden van de CDA-Tweede Kamerfractie (de 'fractievergadering') aan de orde komen.

<sup>104</sup> Standpunten met het oog op de formatie, Notitie van de leden van de fractiecommissies Defensie, Europese Zaken en Buitenlandse Zaken aan de leden van de CDA-Tweede Kamerfractie d.d. 3-7-1998, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gebouw Justitie, Archief cluster Buitenland CDA-Tweede Kamerfractie.

kwam er een regeerakkoord tot stand tussen de drie partijen en Kok trad wederom aan als minister-president van een paars kabinet.<sup>105</sup> Ontwikkelingssamenwerking bleef in handen van de PvdA, maar Pronk, die acht jaar achtereen de scepter over het ontwikkelingshulpbeleid had gezwaaid, kwam niet terug als minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze post ging naar Eveline Herfkens, die eveneens zeer ervaren was op dit gebied. Van 1976 tot 1981 had zij als beleidsmedewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken gewerkt bij de Directie Financieel-economische Ontwikkelingssamenwerking. Hierna werd zij woordvoerder voor ontwikkelingssamenwerking namens de PvdA-fractie in de Tweede Kamer. Even leek het er in 1989 al op dat Herfkens minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd. Kok had haar al gevraagd, maar uiteindelijk ging de post toch naar Pronk.<sup>106</sup> In plaats daarvan was ze vanaf 1990 zes jaar Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank en vervolgens ambassadeur van Nederland bij de Verenigde Naties in Genève. Bovendien vervulde ze nevenfuncties bij particuliere organisaties die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighielden, zoals de Evert Vermeerstichting<sup>107</sup> en diverse landencomités.

### §3.2 1998 – 1999 Uitgangspunten beleid minister Herfkens

#### **Regeerakkoord**

Het uitgangspunt voor het beleid van minister Herfkens was het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet. Hierin werd op het gebied van internationale samenwerking wederom duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding als belangrijkste doelstelling genoemd. Het regeerakkoord stelde dat in dit kader de nadruk zou worden gelegd op voedsel- en drinkwatervoorziening, basis-gezondheidszorg en basisonderwijs, alsmede op een vergroting van de mogelijkheden van mensen om deel te hebben aan de economie. Het versterken van de autonomie van vrouwen diende daarbij een centrale plaats in te nemen. In het regeerakkoord werd verder aangekondigd dat de Nederlandse hulp geconcentreerd zou gaan worden op landen die een goed economisch en sociaal beleid voerden, aandacht hadden voor democratisering en mensenrechten, hun conflicten op vreedzame wijze oplosten en sociale ontwikkeling boven militaire uitgaven plaatsten. Want, zo stelde het regeerakkoord, '[h]ulpverlening heeft een katalyserende en aanvullende functie. Zij kan niet in de plaats komen van goed eigen beleid.' De doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid dienden daarom in eerste instantie door de bevolking van de betrokken landen zelf bepaald te worden. Deze landen zouden dat beleid in hoofdzaak ook zelf moeten uitvoeren (*ownership*). Volgens het regeerakkoord kon de bevolking in andere landen worden gesteund via particuliere organisaties, bij voorkeur zoveel mogelijk uit het land zelf. Om dit beleid goed te kunnen uitvoeren moest ook het beleid op terreinen als handelspolitiek, landbouwbeleid en wapenleveranties hiermee in lijn worden gebracht. In de afgelopen regeerperiode was door middel van de ontschotting een begin gemaakt met de versterking van de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor de buitenlandse politiek. Om de coherentie in het Nederlandse beleid te bevorderen zou dit proces voortgezet worden. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking werden gehandhaafd op 0,8% van het BNP, plus de bedragen die waren gemoeid met de hulp aan Indonesië, aldus het regeerakkoord. Verder kwamen de uitgaven ten behoeve van het zogenoemde *Clean Development Mechanism* voor ontwikkelingslanden, bestemd om ontwikkelingslanden te helpen hun uitstoot van 'broeikasgassen' te verminderen, op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking te staan. Voor de kosten van opvang van door Nederland erkende vluchtelingen uit ontwikkelingslanden stond op de begroting een vast bedrag van 119 miljoen gulden. Het nieuwe regeerakkoord hanteerde dezelfde definitie,

---

<sup>105</sup> <http://www.parlement.com>

<sup>106</sup> Paul Hoebink, 'Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', *Internationale Spectator* 4 (2002) 191-198, aldaar 191.

<sup>107</sup> De in 1967 opgerichte Evert Vermeer Stichting streeft naar internationale solidariteit en is een neveninstelling van de PvdA.

maar sprak van een bedrag op declaratiebasis voor de opvangkosten gedurende één jaar. Hoe hoog dat bedrag zou uitvallen was dus nog niet bekend.<sup>108</sup>

### **Beleidsaccenten van minister Herfkens**

In het regeerakkoord waren de grote lijnen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid al uitgezet. Naast deze uitgangspunten legde Herfkens echter ook nog een aantal eigen accenten. Vlak na haar aantreden gaf ze aan dat ze veel belang hechtte aan verbetering van de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp. In een interview met het maandblad *Internationale Samenwerking* zei ze: "Ik ben altijd geïnspireerd geweest door Jan Pronk. Vanwege hem ben ik medio jaren zeventig lid geworden van de PvdA. (...) Maar ik ben een heel ander mens, ik pak zaken anders aan. Volgens mij is er nu een overdosis aan beleid en visie. Te veel thema's, sectoren en landen, terwijl de geldstroom krimpt. Ik vraag me af of dat nog effectief en efficiënt is. Als we niet kunnen laten zien dat hulp helpt, dan leggen we een bom onder het draagvlak. Daar wil ik veel serieuzer naar kijken."<sup>109</sup> Om de effectiviteit te vergroten kondigde Herfkens een drastische beperking aan van het aantal landen waaraan door Nederland voor langere termijn ontwikkelingshulp zou worden gegeven. In haar brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 over 'Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale ontwikkelingshulp' lichtte ze haar plannen toe.<sup>110</sup> Zoals uit de titel van de brief blijkt, hadden haar voornemens betrekking op de zogenaamde structurele bilaterale hulp. Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking had in 1997 ongeveer 6 miljard gulden te besteden. Hiervan werd circa 2 miljard gulden rechtstreeks uitgegeven door de Nederlandse regering (dus niet via particuliere of internationale organisaties) aan specifieke landen. De door Herfkens voorgestelde beperking van het aantal landen speelde zich af binnen deze uitgavenpost van 2 miljard gulden aan bilaterale hulp. Structurele bilaterale hulp onderscheidt zich van overige bilaterale hulp in de wijze waarop de besteding van het geld tot stand komt. Over de besteding van zo'n 700 miljoen gulden van de 2 miljard gulden aan bilaterale hulp werd in 1997 door directies in Den Haag beslist. Dit geld werd bijvoorbeeld besteed aan het bedrijfslevenprogramma, noodhulp, schuldverlichting, een programma voor goed bestuur en democratisering en nog een aantal andere programma's. De besteding van de overige 1,3 miljard was gedelegeerd aan de ambassades. Voor de herijkingsoperatie van het eerste Paarse kabinet werd ook over dat geld in Den Haag besloten, maar sinds de reorganisatie speelden de ambassades een veel grotere rol. Dit bedrag van 1,3 miljard gulden was in 1997 de omvang van de 'structurele bilaterale hulp'.<sup>111</sup>

De herwaardering van Herfkens richtte zich vervolgens op 78 landen waaraan in 1997 meer dan 1 miljoen gulden aan bilateraal ontwikkelingsgeld werd besteed. Herfkens wilde deze landen toetsten aan de hand van drie criteria. Met de groep van landen die voldeed aan de criteria zou Nederland in de komende jaren een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie blijven onderhouden. Deze selectie was volgens Herfkens ten eerste nodig omdat men niet meer heen kon om studies van verschillende internationale instellingen, waaronder de EU, de VN en de Wereldbank, die stelden dat de effectiviteit van de hulp in grote mate afhing van de vraag of er in het ontvangende land sprake was van goed beleid en goed bestuur. Ten tweede zou het door die beperking mogelijk worden de beschikbare hulp gelden en menskracht doelmatiger in te zetten. In het Regeerakkoord waren al twee criteria voor het voortzetten van een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie gegeven. Dit waren het sociaal-economische beleid en de situatie op het terrein van goed bestuur in het

<sup>108</sup> Regeerakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 10 93

<sup>109</sup> Jolke Oppewal, 'Herfkens wil accent op resultaten van de hulp. "Het wordt knokken, heel hard knokken".' *Internationale Samenwerking* 10 (1998) 20.

<sup>110</sup> Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale ontwikkelingshulp, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200V, nr. 8.

<sup>111</sup> Jolke Oppewal, 'Hulp landen gaan door de zeef. Minister Herfkens wil vooral steun voor arme landen met een goed beleid', *Internationale Samenwerking* 10 (1998) 31-36, aldaar 35-36.

ontvangende land. Herfkens voegde daar nog een derde criterium aan toe: de mate van armoede en de behoefte aan hulp in het ontvangende land. De groep landen die aan deze criteria voldeed, zou vervolgens getoetst worden op een aantal aanvullende overwegingen. Daartoe hoorden bijvoorbeeld de kwaliteit van het lopende hulpprogramma, de rol van het land in het ondersteunen van de rechtsorde in zijn regio en de relaties met Nederland op sociaal-economisch of cultureel gebied.

Verder kondigde Herfkens in haar brief aan dat de Nederlandse structurele bilaterale ontwikkelingshulp in een zo breed mogelijke integrale context zou worden gegeven.<sup>112</sup> In de praktijk betekende dit dat hulp niet langer zou worden verstrekt in de vorm van losse projecten, maar sectorgewijs en zo mogelijk als budgetsteun. De reden hiervoor was dat losse projecten zelden de gewenste navolging kregen. Bovendien bleken zij door hun isolement op langere termijn vaak niet levensvatbaar te zijn, met al het investeringsverlies van dien.<sup>113</sup> Voor de landen die op basis van de drie criteria niet meer in aanmerking kwamen voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie bleef het wel mogelijk om in aanmerking te komen voor een beperkte samenwerkingsrelatie langs multilaterale of particuliere hulpkanalen of voor de verschillende specifieke programma's van het ministerie, zoals bijvoorbeeld het bedrijfslevenprogramma of het deskundigenprogramma. Het verstrekken van noodhulp en hulp gericht op internationaal natuur- en milieubeleid bleef in alle ontwikkelingslanden mogelijk.<sup>114</sup>

Herfkens gaf ook aan dat ze meer aandacht wilde voor de positieve ontwikkelingen in ontwikkelingslanden. Te veel aandacht voor de misère zou het draagvlak alleen maar ondergraven.<sup>115</sup> Deze positieve benadering sprak ook heel duidelijk uit de gedeelten over ontwikkelingssamenwerking van de Memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1999. Hierin stelde de minister bijvoorbeeld dat het aantal mensen in absolute armoede weliswaar nog steeds enigszins toenam, maar dat het percentage mensen dat in absolute armoede leefde volgens de Wereldbank gedaald was. Ook was de wereldbevolking als geheel beter gevoed, gezonder en beter opgeleid dan 25 jaar geleden.<sup>116</sup> En volgens Herfkens had ontwikkelingshulp hier een positieve bijdrage aan geleverd: "Juist nu in een groot aantal van de armste landen orde op zaken wordt gesteld, dreigt de hulpstroom op te drogen. Terecht wordt de vraag naar de effectiviteit van de hulp gesteld. Sceptis hierover mag echter niet het zicht benemen op hetgeen de afgelopen decennia is bereikt. Onderzoek heeft ondubbelzinnig aangetoond dat hulp helpt in landen die een goed beleid voeren. Ook de rapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking duiden op de bijdrage die hulp heeft geleverd aan de eerder genoemde positieve ontwikkelingen in de betrokken landen."<sup>117</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Kok werd met geen woord over ontwikkelingssamenwerking gerept. Wel liet CDA-fractievoorzitter Jaap de Hoop Scheffer zich bij de Algemeen Politieke Beschouwingen positief uit over de voornemens van de minister om de hulp te concentreren. Hiermee zou zij gevolg geven aan een 'jarenlange CDA-wens'.<sup>118</sup> Met deze bewering ging De Hoop Scheffer

<sup>112</sup> Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale ontwikkelingshulp, 26 200V, nr. 8.

<sup>113</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200, hoofdstuk V, nr. 2, pag. 38; F. van Dam, 'Het eerste jaar van minister Herfkens', *Internationale Spectator*, 11 (1999) 608-611, aldaar 608 en 609; Gunning ea, 'Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp', 67-73.

<sup>114</sup> Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale ontwikkelingshulp, 26 200V, nr. 8.

<sup>115</sup> Oppewal, 'Herfkens wil accent op resultaten van de hulp', 21.

<sup>116</sup> Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999, Memorie van Toelichting, 26 200 V, nr. 2, pag. 33 en 34.

<sup>117</sup> *Ibidem*, 38.

<sup>118</sup> Algemeen politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 1999, Tweede Kamer, 16 september 1998, 2-7.

echter voorbij aan het feit dat zijn partijgenoot Van Gennip dit een 'verwerpelijk idee' had genoemd.<sup>119</sup>

De behandeling van het onderdeel Ontwikkelingssamenwerking van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1999 was de eerste gelegenheid waarbij het parlement uitgebreid de gelegenheid had zich uit te spreken over het beleid van minister Herfkens. Het CDA leverde bij monde van kamerlid Van Ardenne wederom kritiek op het resultaat van de herijking van het buitenlands beleid. Volgens de CDA-Tweede Kamerfractie ontbrak het nog steeds aan integraal beleid, heldere aansturing door één minister en duidelijke verantwoording van financiën en beleid. Een aantal posten op de begroting had een voorlopig karakter omdat op het laatste moment de taakstellingen uit het Regeerakkoord nog verwerkt moesten worden. Over de financiële verwerking hiervan zou de Tweede Kamer bij de Voorjaarsnota geïnformeerd worden. Van Ardenne vroeg zich af hoe het parlement in zou kunnen stemmen met een begroting waarvan nu al bekend was dat er nog forse wijzigingen zouden komen. De minister moest volgens haar meer helderheid verschaffen over hoe deze bedragen verwerkt zouden worden en wat de beleidsmatige consequenties zouden zijn. Bovendien vond de CDA-fractie de inzichtelijkheid van de begroting ontoereikend. Dat kwantitatieve gegevens bij de gepresenteerde begrotingsbedragen geheel ontbraken, was niet meer van deze tijd. Als de minister wilde gaan aantonen dat de hulp hielp, dan dienden de begrotingen vanaf dat moment met meetbare doelen en bijbehorende bedragen opgesteld te worden.

Wat de concentratie van het landenbeleid betreft, steunde het CDA van harte de gedachte het aantal hulplanden te beperken. Maar Van Ardenne vroeg zich wel af of de concentratie van het landenbeleid niet meer een bezuinigingsmaatregel was dan een beleidsombuiging, aangezien de minister volgens haar met grote financiële problemen kampte als gevolg van kennelijk ondeugdelijk financieel beheer van haar voorganger en bezuinigingen van het kabinet-Kok II. Ook was Van Ardenne benieuwd welke aanpak de minister zou kiezen om nu wel succesvol te concentreren. Net als De Hoop Scheffer beweerde Van Ardenne dat het CDA altijd voorstander geweest was van een concentratie van landen en een inperking van thema's. Diverse pogingen in het verleden van CDA-ministers voor Ontwikkelingssamenwerking waren tot dan toe echter mislukt. Verder vond de CDA-fractie het niet wenselijk dat de minister een beperkte lijst van hulplanden had opgesteld zonder consultatie van de particuliere organisaties, het bedrijfsleven, de EU, verschillende donorlanden, de VN-instellingen, Wereldbank en IMF. Er zou immers nagegaan moeten worden wie wat waar bleef doen, want met het afbouwen van de hulprelatie zouden geen gaten in de hulpverlening mogen vallen. Er zou een exit-strategie ontwikkeld moeten worden waarbij de inzet van particuliere organisaties en het bedrijfsleven onvermijdelijk was. Daarnaast was het, ondanks de gestelde criteria, volgens het CDA niet duidelijk welke landen wel of niet voor een hulprelatie in aanmerking zouden komen. De minister had bijvoorbeeld aangegeven dat de bilaterale hulprelatie met Jemen sowieso in stand zou blijven, maar kijkend naar de criteria vond de CDA-fractie dit helemaal niet zo voor de hand liggend.

Herfkens had, in navolging van Pronk die het 'zondegeld' noemde, al te kennen gegeven tegen exportsteun te zijn. Daarom benadrukte Van Ardenne dat de CDA-fractie de rol van het bedrijfsleven in de economische verzelfstandiging van landen in ontwikkeling juist onmisbaar vond. Naast armoedebestrijding was dit volgens het CDA zelfs het tweede belangrijke spoor van het ontwikkelingsbeleid. Verder had de minister aangekondigd meer geld via multilaterale instellingen te willen besteden, maar het CDA was van mening dat er al te lang teveel geld 'ongeclausuleerd' naar multilaterale instellingen ging. Nederland zou daarom beter vertegenwoordigd moeten zijn in deze instellingen en er zou meer binding van gelden naar deze organisaties via parallelle co-financiering plaats moeten vinden. Het CDA

---

<sup>119</sup> In Van Gennip, 'Herijking buitenlands beleid' 270-279. Zie ook hoofdstuk 2 van deze scriptie.

miste bovendien een totaalvisie van de minister op de functie van de drie hulpkanalen (particulier, bilateraal en multilateraal), het bedrijfsleven, de medefinancierings- en andere particuliere hulporganisaties in het ontwikkelingsbeleid. Volgens het CDA ontbrak het de minister ook aan visie op de plaats die conflictpreventie, humanitaire hulpverlening, crisisbeheersing, schuldenverlichting en religie en cultuur in het beleid zouden moeten innemen.

Volgens Van Ardenne stond in de visie van het CDA bij ontwikkelingssamenwerking het permanent zoeken naar vrede en gerechtigheid en naar het herstellen van de waardigheid van de mens als persoon en de mensheid als geheel centraal. Hierbij hanteerde het CDA drie doelstellingen: duurzame economische ontwikkeling, opbouwen van een democratische rechtsstaat/ *good governance* en versterken van de *civil society* (burgersamenleving). Wat het landenbeleid betreft, was het CDA voor de driedeling die Jaap de Hoop Scheffer ook in zijn artikel in *CD/Actueel* in 1995 uiteen gezet had. De eerste aandacht van Nederland diende uit te gaan naar de armste en minst ontwikkelde landen. Zoals al eerder aangegeven diende het accent hier te liggen op directe armoedebestrijding via projecthulp gericht op basisvoorzieningen en kleine economische projecten. De uitvoering van de hulp lag hier voornamelijk in handen van particuliere organisaties, gericht op lokale gemeenschappen. Op zich was het CDA het eens met het voornemen van minister Herfkens om de bilaterale hulprelatie met deze groep stop te zetten, mits ter compensatie extra geld voor armoedebestrijding en economische verzelfstandiging van deze categorie landen via particuliere kanalen zou gaan. Bovendien zou de Nederlandse overheid wel betrokken moeten blijven bij de processen van vrede, verzoening en democratisering, want deze konden niet uitsluitend overgelaten worden aan particuliere of multilaterale organisaties.

Landen met een goed bestuur die de potentie hadden om binnen afzienbare tijd te participeren in de wereldeconomie dienden het tweede aandachtsveld te zijn. Zij kwamen in aanmerking voor structurele bilaterale hulp van de overheid op grond van meerjarige samenwerkingsafspraken. Hier lag het zwaartepunt van de hulp op de ontwikkeling van sociale en economische sectoren in plaats van directe projecthulp. De partners zouden zelf de verantwoordelijkheid voor de uitvoering moeten dragen en beoordeeld worden op resultaat. Dit was de categorie waarmee minister Herfkens een meerjarige bilaterale hulprelatie wilde aangaan. Volgens het CDA dreigde hierbij het gevaar dat een overvloed aan donoren geïnteresseerd was om aan de tafel te zitten met de beste leerlingen, met verwaarlozing van de achterblijvers in de klas als gevolg. Daarom benadrukte Van Ardenne nogmaals dat afstemming met het brede veld van donoren, multilaterale instellingen, medefinancierings- en overige particuliere organisaties en het bedrijfsleven noodzakelijk was.

Een derde categorie bestond uit landen die de aansluiting op de wereldeconomie al hadden gevonden en niet meer afhankelijk waren van structurele hulp, zoals een aantal landen in Latijns Amerika en Zuidoost Azië. Het hoofdaccent van de internationale samenwerkingsrelatie moest bij deze categorie liggen op het bevorderen van duurzame ontwikkeling door investeringen en handel met inschakeling van het bedrijfsleven, 'midden, klein en groot'. Daarbij was het CDA voorstander van het bevorderen van ethisch ondernemerschap. Van Ardenne drong er bij de minister op aan om binnen de Stichting van de Arbeid<sup>120</sup> aan de orde te stellen hoe in overleg met het Nederlands bedrijfsleven een algemeen aanvaarde standaard opgesteld kon worden voor sociaal en milieuverantwoord ondernemen in het buitenland.

---

<sup>120</sup> De Stichting van de Arbeid is een landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in Nederland, t.w. de Vereniging VNO-NCW, de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, de Vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger Personeel (MHP). Bron: <http://www.stvda.nl/>

Van Ardenne bekritiseerde verder het feit dat geld uit structurele projecten werd gehaald om noodhulp te bekostigen. De CDA-fractie vond dit onjuist, want noodhulp was noodhulp. Om dit standpunt kracht bij te zetten, diende Van Ardenne een motie in waarin zij de regering vroeg onvoorziene stijging van de noodhulp te financieren uit een algemene omslag op de gehele rijksbegroting.

Tot slot stelde van Ardenne dat de ontwikkelingen in Indonesië meer dan gewone aandacht vroegen. Enerzijds vanwege de banden die Nederland jarenlang met Indonesië had en sinds kort gelukkig ook weer had. Anderzijds om de economische crisis, de diepe armoede en de sociale onrust waarmee het land het afgelopen jaar kampte. Van Ardenne vroeg de minister van Buitenlandse zaken wat hij hieraan ging doen, want afzijdig blijven kon volgens haar niet.

Er waren particuliere initiatieven en er kon bijvoorbeeld ingespeeld worden op de versterking van particuliere coöperaties, met name in de landbouw en de voedselverwerkende industrie. Het Nederlandse bedrijfsleven had hiervoor een prima positie. De CDA-fractie vroeg de beide ministers de relatie met Indonesië te herstellen en hierbij te beginnen met de uitbouw van particuliere relaties.<sup>121</sup> Het was waarschijnlijk niet voor niets dat Van Ardenne hierbij nadrukkelijk de minister van Buitenlandse Zaken betrok. Het CDA had immers eerder, tijdens de Indonesie-kwestie, Pronk verweten zich te veel te bemoeien met het beleidsterrein van zijn collega van Buitenlandse Zaken.

### ***Bilateraal landenbeleid van minister Herfkens***

In het debat over de begroting 1999 voor Ontwikkelingssamenwerking werd de motie Dijkema met algemene stemmen aangenomen. Hiermee gaven de Tweede- Kamerfracties aan dat ze voor de aanbidding van de Voorjaarsnota in 1999 een verdere uitwerking van de criteria voor de landenkeuze verwachtten van de minister. De Tweede Kamer verzocht de minister in dezelfde motie de hulp zoveel mogelijk te concentreren op de armste landen die voldeden aan de criteria van goed bestuur en goed sociaal-economisch beleid.<sup>122</sup> De minister stuurde op 26 februari 1999 een brief naar de Kamer met daarin een uitwerking van het landenbeleid. Hierin legde ze nogmaals uit waarom volgens haar een concentratie van de structurele bilaterale hulp noodzakelijk was en presenteerde ze de lijst van negentien landen waarmee Nederland een structurele hulprelatie zou voortzetten. Ook beschreef ze het selectieproces dat aan die lijst ten grondslag lag, zette ze uiteen wat de gevolgen waren voor het totaal van de Nederlandse hulp en gaf ze een indicatie van de voorgenomen vervolgvactiteiten.

De landen waarmee Nederland een structurele hulprelatie aan zou gaan, dienden te voldoen aan de drie al eerder door Herfkens benoemde criteria: mate van armoede en behoefte aan hulp, goed sociaal-economisch beleid en goed bestuur. Het uitgangspunt bij het criterium van de mate van armoede en de behoefte aan hulp was de landenlijst die de Wereldbank gebruikte voor het verstrekken van zachte leningen. Deze lijst werd verstrekt door de International Development Association (IDA). Landen die niet konden lenen op de reguliere kapitaalmarkt en een inkomen per hoofd van de bevolking van minder dan \$925 hadden, kwamen in aanmerking voor deze lijst. Bij het criterium van goed bestuur had de minister in het bijzonder gelet op zaken als: integriteit van het overheidsapparaat, het voorkomen van corruptie, transparant beheer van openbare middelen, toezicht op de overheidsuitgaven, de mate van participatie van de bevolking, de scheiding van de machten, rechtszekerheid, democratisering en naleving van de mensenrechten. Ook de relatieve hoogte van het

---

<sup>121</sup> Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999 (inclusief het deel Ontwikkelingssamenwerking), Tweede Kamer, 32<sup>ste</sup> vergadering, 2 december 1998, 26 200V.

<sup>122</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Motie van het lid Dijkema c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200V, nr.25; Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999 (26 200V), Tweede Kamer, 8 december 1998, 34-2486.

defensiebudget had ze bij haar afweging betrokken. Maar beslissend was hierbij of de overheid wel de politieke wil had en toonde om zich hiervoor in te zetten. De drie criteria waren steeds in hun samenhang beschouwd en er was ook gekeken naar de kwaliteit van het lopende ontwikkelingsprogramma en de rol die een land speelde in het handhaven van de regionale vrede en veiligheid. Voor de criteria goed bestuur en goed beleid ging het bovendien niet om een momentopname, maar was er gekeken of er sprake was van een positieve meerjarige trend. De uiteindelijk vastgestelde lijst van negentien landen was ook 'niet in marmer gebeiteld', aldus Herfkens in haar brief. Veranderingen ten goede of ten kwade konden altijd tot aanpassing van de lijst leiden.

De negentien landen die in aanmerking kwamen voor een structurele bilaterale hulprelatie waren: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia en Zimbabwe. Hiervan behoorden tien landen tot de categorie minst ontwikkelde landen. Daarnaast zou Nederland met drie landen nog vijf jaar intensief samenwerken. Dit waren Zuid-Afrika, Egypte en de Palestijnse gebieden. Zuid-Afrika voldeed niet aan het armoedecriterium van Herfkens, maar de jarenlange apartheid had wel geleid tot een onevenwichtige welvaartsverdeling tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Voortzetting van de ontwikkelingssamenwerking gedurende de overgangperiode was volgens Herfkens van groot belang. Ook Egypte zat boven de armoedegrens van \$925 per hoofd van de bevolking. Maar om Egypte te helpen aansluiting te vinden bij de industrielanden, vond Herfkens het van belang de hierop gerichte bilaterale hulp te handhaven. Ter ondersteuning van het vredesproces in het Midden Oosten werd ook de tijdelijke samenwerkingsrelatie met de Palestijnse gebieden voortgezet. Naast deze 'negentien plus drie' landen die structurele bilaterale hulp zouden ontvangen, konden 29 andere landen rekenen op bilaterale hulp uit de drie programma's voor milieu, goed bestuur, vredesopbouw en democratisering of bedrijfsleven<sup>123</sup>. Met nog eens vier landen (Benin, Costa Rica, Bhutan en Suriname) was de hulprelatie in een verdrag geregeld. In 2001 zou deze vorm van samenwerking geëvalueerd worden.

Toespitsing van de hulp op een kleiner aantal landen was volgens Herfkens een eerste stap op weg naar kwaliteitsverbetering van de hulp. Maar daarbij wilde ze het niet laten. Ook de hulprelatie met de 'lijst van negentien' zou van karakter moeten veranderen. De eigen verantwoordelijkheid van het ontwikkelingsland diende voorop komen te staan. Door de ontvangende landen de zeggenschap en de verantwoordelijkheid over de hulp gelden te geven, wilde Herfkens *ownership* bevorderen. De delegatie van taken en bevoegdheden naar de ambassades was al een belangrijke stap in de goede richting geweest. Nu was het tijd voor een stap verder. In de betrokken landen zou een intensieve dialoog gevoerd moeten worden om de hulp aan te laten sluiten bij de vraag van het ontwikkelingsland. Om dit proces verder te stroomlijnen wilde de minister komen tot een sectorale benadering. Dit hield in dat door de overheid van het betrokken land een beleid voor een specifieke sector (bijvoorbeeld gezondheidszorg) werd opgesteld, waaraan alle betrokkenen zich vervolgens meerjarig dienden te committeren. Bij voorkeur wilde Herfkens met alle donoren gezamenlijke begrotingssteun voor die sector geven. Waar mogelijk zou ze hiernaar streven.

Voor de activiteiten in landen die niet meer in aanmerking kwamen voor een structurele bilaterale hulprelatie zou per geval worden bekeken hoe de follow-up het beste kon worden aangepakt. In een aantal gevallen zouden programma's worden beëindigd of langs andere

---

<sup>123</sup> Landen die in aanmerking kwamen voor het milieuprogramma waren: Brazilië, China\*, Colombia\*, Ecuador\*, Filippijnen\*, Guatemala\*, Kaapverdië\*, Mongolië, Nepal, Peru en Senegal.

Landen die in aanmerking kwamen voor het programma voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur waren: Albanië, Armenië, Bosnië, Cambodja\*, Colombia\*, El Salvador\*, Georgië\*, Guatemala\*, Guinee-Bissau, Honduras, Kenia, Moldavië\*, Namibië, Nepal\* en Rwanda.

Landen die in aanmerking kwamen voor het bedrijfslevenprogramma: Armenië\*, Bosnië\*, China\*, Colombia\*, Cuba, Ecuador\*, El Salvador\*, Filippijnen\*, Georgië\*, Guatemala\*, Ivoorkust, Jordanië, Kaapverdië\*, Moldavië\*, Nigeria, Peru en Thailand.

Landen met een \* komen op meer lijsten voor.



kanalen geleid worden. Herfkens was van plan hierover gesprekken te voeren met de verschillende niet-gouvernementele organisaties. Er zou volgens de minister geen sprake zijn van een geforceerde stopzetting van lopende activiteiten en programma's. Nederland zou zich een betrouwbare partner tonen en zich aan zijn afspraken houden.<sup>124</sup>

Blijkbaar vond een meerderheid van de Tweede-Kamerfracties de uiteenzetting van minister Herfkens in haar brief van 26 februari ontoereikend. Daarom verzocht de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, waarin de Tweede-Kamerfracties de te volgen procedures ten aanzien van buitenlandonderwerpen bespreken, om een nieuwe brief van de minister. Deze brief zou nadere informatie over de toepassing van de criteria bij de door de minister gemaakte keuzen en een financiële onderbouwing moeten bevatten. Herfkens voldeed aan dit verzoek en stuurde op 17 mei een brief naar de kamer waarin zij in detail uitlegde hoe het selectieproces eruit gezien had en aangaf dat het nog niet mogelijk was om een financiële onderbouwing te geven, mede omdat dit afhankelijk was van de uitkomst van het debat over de landselectie en dit debat moest immers nog plaats vinden.<sup>125</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

Het debat vond uiteindelijk vlak voor het zomerreces van de Tweede Kamer plaats, op 28 juni 1999. Maar in een interview in de *CD/Actueel* van april 1999 nam woordvoerder Agnes van Ardenne alvast een voorschot op het debat en leverde scherpe kritiek op het door Herfkens ingezette beleid. Zo verweet ze Herfkens een 'ontstellend gebrek aan ambitie' wat haar landenbeleid betreft. Van Ardenne kon namelijk geen samenhang ontdekken tussen de plannen van Herfkens en het buitenlandbeleid van Van Aartsen en vond dat hiermee de klok van de herijking werd teruggedraaid. Verder noemde ze Herfkens een 'sociaal-democratische centralist die [dacht] dat de samenleving maakbaar [was]'. Volgens Van Ardenne bracht Herfkens het begrip *good governance* terug tot iets waar de regie over het beleid bij de overheid lag en ging ze voorbij aan de rol van maatschappelijke organisaties. Terwijl die juist een essentiële rol speelden bij effectieve samenwerking. Zowel overheid als samenleving zouden samen verantwoordelijk moeten zijn voor de ontwikkelingsprogramma's, aldus Van Ardenne. Ook stelde ze dat de minister een 'verborgen agenda' had en de kamer opscheepte met een 'drogreden' voor de concentratie van de hulp. De werkelijke redenen waren volgens haar namelijk de enorme financiële beheersproblematiek op het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gevolg van de herijkingspolitiek van Pronk, en de bezuinigingen van Paars II. Door het paarse regeerakkoord was Herfkens gedwongen de opvang van asielzoekers te betalen, een milieutaakstelling van 500 miljoen gulden en een efficiencykorting voor haar rekening te nemen. Van Ardenne bekritiseerde eveneens de landenkeuze van de minister. De drie criteria gaven te veel interpretatieruimte waardoor discutabele keuzen werden gemaakt. Als voorbeeld noemde ze India, dat weliswaar arm was, maar dat geen gelijkwaardige positie van vrouwen waarborgde. Bovendien zou de minister voor de allerarmste landen moeten kiezen, maar deed ze dit niet consequent, getuige de keuze voor donordarling Oeganda en middeninkomenland Egypte. Daarnaast werden bilaterale relaties nodeloos onder spanning gezet omdat er geen sprake was van een 'exit-beleid', ondanks toezeggingen van de minister hierover. Van Ardenne sloot het interview af met een doemscenario waarin ze waarschuwde voor de VVD die met haar liberale marktfilosofie een einde dreigde te maken aan alles wat in de vorige periodes was opgebouwd en bovendien uit was op ondermijning van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder de Nederlandse bevolking. De beheersproblemen op het ministerie kwamen de VVD wat dat betreft goed uit.

---

<sup>124</sup> Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 februari 1999, 26 433, nr. 1; Hans Spruijt en Tim Kos, 'Minister kiest negentien landen die deugen. "Goed beleid kun je niet kopen".', *Internationale Samenwerking* 4 (1999) 9-15, aldaar 9-12.

<sup>125</sup> Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 17 mei 1999, 26 433, nr. 2.

Coalitiepartijen D66 en PvdA dienden daarom bij het komende Kamerdebat in juni 'karaktervastheid' te tonen door een veel beter beleid af te dwingen zodat de managementproblemen aangepakt werden. En in juni zou ook de CDA-fractie 'all-out' moeten gaan om het tij te keren. 'Lukte dat niet, dan [moest] deze regeerperiode voor ontwikkelingssamenwerking als verloren worden beschouwd'.<sup>126</sup>

Van Ardenne bereidde zich dan ook goed voor op het debat over het landenbeleid en schreef hiervoor de notitie 'Horizon 2000+'<sup>127</sup>, die door de CDA-fractiecommissie Buitenlandse Zaken positief ontvangen werd.<sup>128</sup> Hierin gaf ze eerst een kritische beschouwing op het landenbeleid van Herfkens en vervolgens een 'eigen CDA-benadering van landenconcentratie en bilaterale hulp'. De beschouwing begon met de opmerking dat het teleurstellend was dat Herfkens zich uitsluitend richtte op effectiviteit en efficiency en een normatief kader ontbrak. Er werd hierdoor geen antwoord gegeven op vragen als 'waarom doen we dit eigenlijk en wat beweegt ons?'. Verder kwam de kritiek in grote lijnen overeen met de uitspraken van Van Ardenne in het interview in het aprilnummer van *CD/Actueel*. Ze hekelde opnieuw de focus van de minister op de bilaterale hulp, waardoor de Nederlandse particuliere hulp en de inzet van het bedrijfsleven niet voldoende aandacht kregen. Ook de landenkeuze van Herfkens en de drie criteria die hierbij gehanteerd waren, werden wederom bekritiseerd. Maar tien van de negentien landen voldeden aan het armoedecriterium en op de landenlijst stonden Pakistan, India en Ethiopië, terwijl dit grote wapenaankopers waren die de mensenrechten regelmatig schonden. Onder goed bestuur viel volgens Van Ardenne ook het niet stelselmatig discrimineren van vrouwen. Maar toch waren Jemen en Pakistan op de lijst van de minister terecht gekomen. Kortom, de landenkeuze van minister Herfkens was 'willekeurig' en de lijst van criteria 'multi-interpretabel'. Er was geen afweging gemaakt tussen het belang van de verschillende criteria en gradaties ontbraken. Hierdoor werden de criteria 'een ongelijksoortig cluster van voorwaarden, waarbij volstrekt onduidelijk [was] op welke wijze ze gehanteerd [waren]'. Van Ardenne noemde in haar notitie vervolgens een aantal 'vergeten' criteria die ook een rol zouden kunnen spelen bij de landenkeuze: continuïteit, complementariteit (aanvullend op wat het Nederlands particulier initiatief al doet in ontwikkelingslanden), Nederlandse expertise, historische en culturele banden, remigratie van in Nederland verblijvende migranten, regionale versterking, Europees belang en doelstelling buitenlands beleid.

Ook de door de CDA-fractie al veelvuldig bekritiseerde herijking kwam in de notitie weer aan de orde. Van Ardenne vroeg zich af of het ministerie van Buitenlandse Zaken wel klaar was voor een volgende ingrijpende vernieuwingsoperatie, na de weinig geslaagde en nog steeds niet afgeronde herijkingsoperatie. Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer was immers gebleken dat de programmahulp tussen 1994 en 1997 niet altijd goed verlopen was doordat het ministerie en de ambassades de organisatie nog niet op orde hadden. Daarbij vreesde Van Ardenne dat er met de nieuwe sectorale aanpak geen rekening meer gehouden zou worden met andere relevante beleidsterreinen. Er zou dus weer geschot gewerkt gaan worden terwijl sinds de herijking juist getracht was de samenhang in het ontwikkelingsbeleid te bevorderen. De voorkeur van de minister voor hulp via multilaterale instellingen kon eveneens weer op kritiek rekenen. Volgens Van Ardenne bood dit geen enkele garantie voor het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit, zou het de betrokkenheid van het Nederlandse publiek bij de internationale samenwerking niet bevorderen en was de Nederlandse invloed in dergelijke multilaterale organisaties te gering.

Na de kritische beschouwing van het landenbeleid van Herfkens zette Van Ardenne de CDA-benadering uiteen. Uitgangspunt voor het ontwikkelingsbeleid was in de CDA-visie het

---

<sup>126</sup> Christof Wielemaker, 'Herfkens' landenkeuze onsamenhangend en niet consequent', *CD/Actueel* 4 (1999) 20-21.

<sup>127</sup> Horizon 2000+. Van Ownership naar Partnership. Een andere benadering van de internationale samenwerking, Notitie van Agnes van Ardenne aan de leden van de CDA-Tweede-Kamerfractie, juni 1999.

<sup>128</sup> Besluitenlijst van de vergadering van de fractiecommissie Buitenlandse Zaken van woensdag 16 juni 1999.

streven naar publieke gerechtigheid, een van de kernbegrippen uit het Program van Uitgangspunten. Dit vertaalde zich op zijn beurt weer in het streven naar:

- Respect voor de menselijke waardigheid;
- Verbondenheid tussen mensen, een gezamenlijke inzet voor het gemeenschappelijke goede (common goods) waaruit het welzijn van een ieder en een rechtvaardige verdeling van natuurlijke rijkdommen van de wereld voort zou komen;
- Het scheppen van voorwaarden voor mensen om vrij, verantwoordelijk en met respect voor cultuur en gemeenschap te kunnen leven;
- Een breed gedragen besef dat de werking van de vrije markt in termen van ongelijkheid en uitsluiting gecorrigeerd zou moeten worden door wetgeving en controle, in het belang van de meest kwetsbaren en in solidariteit met de armen

Mensen waren volgens de visie van het CDA voor alles 'relationeel geaard', waardoor ze niet konden en wilden leven zonder anderen. Hieruit kwam het begrip 'relationeel burgerschap' voort, dat inhield dat men zich in diende te zetten voor de ander, over grenzen van generaties en tijden heen. Hierbij moest het zoeken naar wederzijds belang en het streven naar de waardigheid van ieder mens en die van de mensheid als geheel centraal staan. De waardering van het CDA voor het particuliere initiatief kwam hier ook uit voort. Internationale samenwerking moest in de eerste plaats gedragen worden door de samenleving. Overheden konden wel duurzame relaties met andere overheden onderhouden en via beleidsdialogen tot gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's komen. Financieel was het uitgangspunt van het CDA dat 0,8% van het BNP aan zuivere hulp besteed moest blijven worden. Voor noodhulp kwam wat het CDA betreft jaarlijks een vast percentage van 10% beschikbaar. Indien onverhoopt meer nodig was, dan moest dat uit de algemene middelen betaald worden en niet uit het budget voor structurele hulp.

De snel veranderende wereld noopte tot een nieuwe benadering van de internationale samenwerking. Nu de klassieke Noord-Zuid tegenstelling verdwenen was, bleek dat de ontwikkelingslanden sterk van elkaar verschilden qua structuur en niveau van ontwikkeling. De vraag hoe met deze landen het meest effectief kon worden samengewerkt, kon volgens het CDA het beste beantwoord worden met de uitwerking van een soort matrix, waarbij per groep landen aangegeven werd welke hulpinstrumenten, organisaties en middelen nodig waren. Hiermee werden de drie categorieën bedoeld die al eerder aan de orde zijn gekomen. Zoals Van Ardenne al had aangegeven bij de begrotingsbehandeling, kwam alleen de categorie landen die binnen afzienbare tijd kon deelnemen aan de wereldeconomie in aanmerking voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie. Bij de keuze van deze landen waren een aantal criteria van belang:

- a) Behoeftte aan hulp: concentratie op echt arme landen plus de mate waarin andere donoren al hulp verstrekten;
- b) Welke langdurige en succesvolle ontwikkelingsrelaties bestonden, onder andere als gevolg van goed bestuur;
- c) In welke landen was specifieke Nederlandse deskundigheid van nut en leverde het een meerwaarde;
- d) In hoeverre was sprake van goed bestuur: mensenrechten, fatsoenlijk regeringsbeleid, afwezigheid van corruptie, maatschappijopbouw, hoogte defensie-uitgaven;
- e) Nationaal belang, zoals het belang van veiligheid en stabiliteit in Europa en het handelsbelang;
- f) Regionale spreiding: meer Midden/ Latijns Amerika en Zuidoost-Azië;
- g) Flexibiliteit

Met de landen waarmee Nederland een structurele hulprelatie aan zou gaan, wilde het CDA een 'meerjarig ontwikkelingscontract' aangaan. Dit kon op basis van een gezamenlijk onderschreven ontwikkelingsstrategie worden opgesteld. Het donorland en het

hulpontvangende landen waren immers 'partners in ontwikkeling', met ieder een eigen verantwoordelijkheid en eigen rol. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de hulp zou bij het ontwikkelingsland moeten liggen en per partnerland diende een controlerende instantie als nationale rekenkamer ingesteld te worden. Op basis hiervan kwam het Van Ardenne tot de volgende landenlijst: Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Burkina Fasso, Ghana, Mali, Mozambique, Bolivia, Nicaragua, Macedonië, Indonesië, Kaapverdië, Guatemala, Honduras en Albanië.

In het landenbeleid zouden in ieder geval sectoren als basisgezondheidszorg, voedsel en drinkwater, basis- en beroepsonderwijs, vrouwen en ontwikkeling en kinderen en jongeren in ontwikkeling prioriteit moeten hebben. Verder waren projecten voor versterking van goed bestuur, civil society en instituties (zoals kadasters en nationale rekenkamers), versterking van de juridische en rechterlijke macht, conflictpreventie, steun aan verzoeningsprocessen en democratisering van belang. Het bedrijfslevenprogramma diende verder te groeien en verbreed te worden naar export- en investeringssteun. Daarnaast was de komende jaren meer aandacht en geld nodig voor de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en het Balkangebied. Voor ondersteuning van sociale en economische ontwikkeling zou naast het bestaande budget voor Midden- en Oost-Europa de autonome groei van het budget voor ontwikkelingssamenwerking ingezet moeten worden voor hulp aan DAC-landen elders in Europa. De uitgaven aan multilaterale instellingen moesten kritisch onderzocht worden op effectiviteit en efficiency. En tot slot zou er een 'plan de campagne' moeten komen om de maatschappelijke discussie over internationale samenwerking te stimuleren en het draagvlak te versterken en met nieuwe bevolkingsgroepen in de samenleving te verbreden.

Het debat over het landenbeleid vond uiteindelijk op 28 juni 1999 plaats. Van Ardenne voerde namens het CDA het woord. Haar bijdrage aan het debat kwam neer op een samenvatting van de nota Horizon 2000+, die hierboven is beschreven. Verder benadrukte Van Ardenne dat de financiële consequenties van het beleid van Herfkens nog te onduidelijk waren om definitief een oordeel te kunnen vellen. In een motie vroeg ze de minister het parlement meer inzage te verschaffen in de begrote kosten voor structurele bilaterale relaties, het themabeleid per land en de exitstrategie. Ook diende ze moties in met het verzoek om Albanie en Indonesië in aanmerking te laten komen voor een structurele bilaterale relatie, de relatie met Jemen over een jaar te heroverwegen en die met Pakistan en Zimbabwe te verbreken. De moties over Zimbabwe en Pakistan haalden, met behulp van de coalitiepartijen, een meerderheid in het parlement. Hierdoor was de minister gedwongen beide landen van haar landenlijst af te voeren. De moties over Albanië en Indonesië werden echter door de meerderheid van de Tweede Kamer verworpen, evenals de motie over inzage in de begrote kosten. Doordat Pakistan en Zimbabwe afvielen, werd de oorspronkelijke lijst van 'negentien plus drie' een lijst van 'zeventien plus drie'. Hiervan werden er bovendien nog twee 'in de ijskast gezet'. De grensoorlog die Ethiopië en Eritrea sinds mei 1998 uitvochten, was namelijk aanleiding de bilaterale hulprelatie met beide landen tijdelijk te bevriezen.<sup>129</sup>

De discussie over welke landen een plek op de lijst met concentratielanden verdienden, bleef de hele kabinetsperiode van Herfkens spelen. Zo vond de minister dat Rwanda in 2001 aan de lijst toegevoegd kon worden, maar was het CDA van mening dat Rwanda de toets van goed bestuur en beleid nog niet kon doorstaan. Het lukte het CDA dat jaar een meerderheid in het parlement te vinden voor een motie die verhinderde dat Rwanda op de landenlijst kwam. Een motie met hetzelfde verzoek werd bij de begrotingsbehandeling een jaar later echter wel verworpen, waardoor Rwanda in 2002 toch op de landenlijst terecht kwam. Ook het herhaalde verzoek van het CDA om Albanië op de lijst te zetten, had geen succes.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Verslag van notaoverleg op 28 juni 1999 over de notitie inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp (26 433), Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr. 14 ; Stemmingen over acht moties, ingediend tijdens het notaoverleg over het landenbeleid structurele bilaterale hulp (26 433), Tweede Kamer, 1 juli 1999, 96-5624.

<sup>130</sup> Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001 (27 400 V), Tweede Kamer, 7 november 2000, 19-1409 en 19-1411;

Het CDA bleef verder eerder geuite kritiek ten aanzien van het landenbeleid van Herfkens herhalen. In haar bijdrage aan het debat over de begroting voor 2000 wees Van Ardenne er opnieuw op dat de minister het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden en andere donoren en instellingen moest consulteren voor de concentratie van haar beleid. Verder legde de minister volgens de CDA-fractie teveel nadruk op 'ownership met blanco cheques aan overheden', terwijl wat het CDA betreft *partnership* leidraad zou moeten zijn. Ook bracht Van Ardenne de noodzaak van een meerjarig ontwikkelingscontract per partnerland en het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het landenbeleid weer ter sprake. Bij de behandeling van de begroting voor 2001 pleitte de CDA-fractie voor meer samenhang in het landenbeleid en een afzonderlijk hulpbeleid voor de armste landen, zodat deze landen niet buiten de boot zouden vallen. Ook dit was geen nieuw thema, want hier had het CDA met het matrixmodel van de drie landencategorieën al voor gepleit. Wel een nieuw geluid was het pleidooi van het CDA om *good governance* niet alleen als voorwaarde voor, maar ook als doel van bilaterale samenwerking te hanteren. Het CDA erkende het belang van goed bestuur voor het succes van ontwikkelingssamenwerking, maar was bang dat de zogenaamde *donor darlings* geholpen zouden worden terwijl een grote groep arme landen buiten de boot viel. Die laatste zouden dan slechts kunnen rekenen op steun van projecten en programma's van non-gouvernementele organisaties. Daarom moesten landen er toe aangespoord worden, door middel van het bieden van uitzicht op economische hulp en kadertraining, om tot de categorie landen met goed bestuur te gaan horen.<sup>131</sup>

### §3.3 1999 – 2002 Uitwerking beleid minister Herfkens

#### **Effectiviteit en efficiency**

Behalve op het nieuwe landenbeleid, bleef het CDA ook op andere punten van Herfkens' beleid kritiek leveren. Terwijl het CDA eerder zelf op het belang van effectiviteit gewezen had, onder andere in het verkiezingsprogramma voor 1998, kon de nadruk van Herfkens hierop niet op veel bijval van het CDA rekenen. In de notitie 'Horizon 2000+' had Van Ardenne al de focus van Herfkens op effectiviteit en efficiency bekritiseerd. Bij de behandeling van de begroting voor 2000 passeerde dit onderwerp opnieuw de revue. Van Ardenne betoogde namelijk dat het debat over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking verschaald was tot efficiency en effectiviteit als gevolg van de 'nieuwe zakelijkheid' van Herfkens.<sup>132</sup>

#### **Partnerschap en particuliere sector**

Twee andere thema's die het CDA herhaaldelijk naar voren bleef brengen, waren 'partnerschap' en de rol van de particuliere sector. Ook in de CDA-notitie 'Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw' speelden deze begrippen een belangrijke rol. De notitie verscheen in juli 2001 onder auspiciën van de Commissie Buitenland van het CDA en was voorbereid door het projectteam Internationale Samenwerking, waar onder andere Van Ardenne en Van Gennip deel van uit maakten. De notitie beoogde een actualisering te bieden van het verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen' en stelde met name twee zaken centraal in het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking: partnerschap en de rol van de particuliere sector. Volgens de

---

Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002 (28 000 V), Tweede Kamer, 6 november 2001, 19-1244 en 19-1246 en Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, Tweede Kamer, 1 en 2 november 2000, 27 400 V, 17-1235 en 18-1327.

<sup>131</sup> Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Tweede Kamer, 7 t/m 9 december 1999, 26 800 V; Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001, 27 400 V; Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Tweede Kamer, 31 oktober en 1 november 2001, 28 000 V en *Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*. Discussienotitie Commissie Buitenland 4 juli 2001 (Den Haag 2001), 13-14.

<sup>132</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse voor het jaar 2000, 26 800 V.

notitie waren dit de belangrijkste pijlers waarop het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking naar christen-democratisch inzicht zou moeten rusten. Partnerschap als leidend beginsel bij samenwerking met ontwikkelingslanden en de activiteiten van de particuliere sector – bedrijfsleven en *civil society* – als voornaamste instrument voor het tot ontwikkeling brengen van landen uit de Derde Wereld.<sup>133</sup>

Hieraan ten grondslag lag het principe van gespreide verantwoordelijkheid. Vanuit dit uitgangspunt had het CDA de voorkeur voor een maatschappij waarin de eigen kracht van mensen in ontwikkelingslanden werd versterkt. Dat vroeg volgens het CDA om een structurele inschakeling van particulier initiatief – bedrijfsleven en *civil society* – zowel in de betrokken landen zelf als in Nederland. Hieraan werd toegevoegd dat de christen-democratie mensen centraal stelde en niet instituties of overheden. Daarom wilde het CDA mensen verantwoordelijk laten zijn voor hun eigen ontwikkeling in nauwe samenwerking met de hulpverstrekkende landen en de eigen overheden.

De thema's partnerschap en de rol van de particuliere sector keerden steeds weer terug in de bijdragen van de CDA-fractie aan de debatten in de Tweede Kamer en leidden tot kritische opmerkingen aan het adres van de minister. Gerda Verburg, die namens de CDA-fractie het woord voerde tijdens de behandeling van de begroting voor 2002, stelde bijvoorbeeld dat duurzame economische ontwikkeling niet bereikt kon worden via *good governance* en *ownership* alleen. Daarvoor was partnerschap nodig. *Civil society* en bedrijfsleven zouden medeverantwoordelijke moeten zijn voor het ontwikkelingsbeleid van het betreffende ontwikkelingsland. In plaats van *ownership* zou daarom *partnership* centraal moeten staan in het beleid van de minister. Maar volgens Verburg zat echt partnerschap bij deze minister helaas niet tussen de oren en was er sprake van een te eenzijdige focus op de overheid. Van Ardenne had zich bij de bespreking van de begroting voor 2000 ook al kritisch uitgelaten over de 'etatistische benadering' van de minister die wel erg 'sociaal-democratisch' aandeed. Volgens Van Ardenne waren nationale overheden de voornaamste actoren in haar nieuwe landenbeleid. Het ging niet meer om het land, niet om de bevolking, maar om de overheid, die stond centraal. De rol van de burgersamenleving werd daarmee grenzeloos onderschat en tekort gedaan, aldus Van Ardenne.<sup>134</sup>

### **Bedrijfsleven**

Ook de houding van Herfkens ten aanzien van de rol van het bedrijfsleven bij de bestrijding van armoede kon niet de goedkeuring dragen van de CDA-fractie. Volgens het CDA ging het bij armoedebestrijding om het bevorderen van sociale, economische en politieke participatie. Armoedebestrijding hield dus tevens het bevorderen van economische zelfstandigheid in. Daarom was naar de overtuiging van het CDA armoedebestrijding het beste gediend met het ondersteunen van zelfredzaamheid en het opbouwen van de eigen economie. Van Ardenne vond het daarom onbegrijpelijk dat uit de begroting voor 2000 bleek dat het bedrijfslevenprogramma niet werd uitgebreid en zelfs gekort werd. Om dezelfde reden had Van Ardenne er bij de begrotingsbehandeling een jaar later weinig begrip voor dat de beloofde notitie over economie en ontwikkeling pas na twee jaar was verschenen. Wel was de CDA-fractie verrast door de positieve toonzetting van de notitie. Nu werd dan toch de private sector voor duurzame ontwikkeling ten volle erkend.<sup>135</sup> Van Ardenne doelde op de notitie 'Ondernemen tegen armoede' van staatssecretaris Gerrit Ybema van Economische Zaken en minister Herfkens, die in oktober 2000 naar de Tweede Kamer werd gestuurd.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> *Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*. Discussienotitie Commissie Buitenland 4 juli 2001 (Den Haag 2001) 3.

<sup>134</sup> Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V en Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 V.

<sup>135</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 V en Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse voor het jaar 2001, 27 400 V.

<sup>136</sup> Het betreft de notitie: Ondernemen tegen armoede, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 20 oktober 2000, 27 467, nr. 1.

Hierin werd gesteld dat een goede balans tussen de private en publieke sector de beste garantie was voor duurzame armoedebestrijding. Herfkens en Ybema zetten vervolgens uiteen hoe Nederland de private sector in ontwikkelingslanden kon helpen ontplooiën. De notitie noemde het assisteren van regeringen hierbij het kernpunt van het Nederlandse beleid.<sup>137</sup> Blijkbaar had Van Ardenne te vroeg positief geoordeeld, want bij de bespreking van de notitie in januari 2001 was CDA-woordvoerder Verburg aanmerkelijk kritischer. Volgens Verburg concentreerde de notitie zich te veel op de ondernemers uit ontwikkelingslanden die met Nederland en Europa handel wilden drijven en te weinig op investeringen van Nederlandse bedrijven die in ontwikkelingslanden voor werkgelegenheid zorgden. Verburg constateerde dat Herfkens het Nederlandse bedrijfsleven blijkbaar niet zag als een 'bondgenoot' in de strijd tegen armoede. De minister bevestigde in het debat dat zij bij ondernemen tegen armoede inderdaad vooral dacht aan de derdewereldondernemers die wilden handelen met Nederland en Europa.<sup>138</sup> Het CDA bleef de minister ook aansporen gevolg te geven aan de toezegging om met de Stichting van de Arbeid een gedragscode op te stellen voor ethisch internationaal ondernemen. De CDA-fractie vond dat het veel te lang duurde voordat de minister actie ondernam op dit punt. Het CDA was ook nog steeds niet positief gestemd over de strijd die Herfkens voerde tegen gebonden hulp. Het Nederlandse bedrijfsleven zou wel voordelen hebben van de afschaffing van de gebondenheid van de hulp, maar zo lang dit internationaal nog niet het geval was, vond het CDA ontbinding van de hulp niet reëel. Internationale consensus hierover bleef wat de CDA-fractie betreft daarom voorwaarde.<sup>139</sup>

### **Multilaterale organisaties**

Volgens het CDA was de etatistische benadering van Herfkens ook zichtbaar in haar beleid ten aanzien van de multilaterale organisaties. Dat de minister zich op dit punt veel kritischer uitliet dan haar voorganger, overtuigde het CDA blijkbaar niet van het tegendeel. In twee notities en een tussentijdse rapportage<sup>140</sup> kondigde Herfkens aan dat de organisaties veel zorgvuldiger zouden worden gevolgd. Ook verhoogde ze de druk op de organisaties om verandering aan te brengen.<sup>141</sup> Herfkens had in de Memorie van Toelichting op de begroting voor 2000 aangekondigd dat het budget voor speciale multilaterale activiteiten op jaarbasis verhoogd zou worden met twintig miljoen gulden. Hiermee zou Nederland meer nieuwe initiatieven in multilateraal verband kunnen steunen. Dit geld zou worden ingezet voor programma's van de VN-organisaties waarvan het functioneren als goed werd bedoordeeld in de notitie over de kwaliteit van de VN-kanalen.<sup>142</sup> Desondanks kon de verhoging van het budget voor hulp via multilaterale organisaties bij de behandeling van de begroting op weinig begrip van de CDA-fractie rekenen. Het CDA kon dit voornemen niet rijmen met de conclusie van een rapport van de Algemene Rekenkamer over internationale organisaties<sup>143</sup>. Hieruit was gebleken dat Nederland nauwelijks invloed op het beleid daarvan uitoefende en geen verantwoording kon afleggen over de bestedingen. Ook vond de CDA-fractie het niet in lijn met het kritische evaluatierapport over het functioneren van de VN-instellingen van de

<sup>137</sup> 'Ondernemen tegen armoede', *Internationale Samenwerking* 12 (2000) 44.

<sup>138</sup> 'Sufpolderen hier en... ondernemen tegen armoede daar', *Internationale Samenwerking* 4 (2002) 15.

<sup>139</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 V; Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001, 27 400 V; Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V en *Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*, 18.

<sup>140</sup> Het betreft de notities: 'De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 3 september 1999, 26 714, nr. 1); 'De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking' (Tweede Kamer, 1999-2000, 27 september 1999, 26 967, nr. 1); en 'Rapportage over VN-organisaties & IFI's', 16 juli 2001.

<sup>141</sup> Paul Hoebink, 'Van wervelwind tot nachtkaaers? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', *Internationale Spectator* 4 (2002) 191-198, aldaar 196.

<sup>142</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800, hoofdstuk V, nr. 2, pag. 142-143.

<sup>143</sup> Het betreft het rapport 'Bijdragen aan Internationale organisaties', Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 november 1999, 26 895, nrs. 1-2.

minister zelf.<sup>144</sup> De CDA-fractie vond het daarom weinig zinvol nog meer ontwikkelingsgeld multilateraal weg te zetten en wilde de bedragen aan multilaterale organisaties juist verminderen. In de discussienotitie 'Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw' werd daarom gepleit voor een verschuiving van multilaterale en bilaterale hulp via overheden en internationale organisaties ten gunste van ontwikkelingssamenwerking via de particuliere sector.<sup>145</sup> Hiermee ging de notitie nog een stap verder dan de notitie van de CDA-Tweede Kamerfractie ter voorbereiding op de formatie in 1998. Hierin werd toen het voorstel gedaan om meer middelen bilateraal in plaats van multilateraal in te zetten.

Bij de behandeling van de begroting voor 2001 was de CDA-fractie iets milder gestemd over de plannen van de minister ten aanzien van de multilaterale kanaal. Herfkens was nu van plan om eenderde van haar budget aan multilaterale organisaties af te staan. Hiermee hoopte ze meer invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de multilaterale organisaties en een intensievere samenwerking en coördinatie tussen de belangrijkste multilaterale instellingen te bevorderen.<sup>146</sup> De CDA-fractie steunde de minister in haar streven om de internationale structuur van de instellingen te versterken, maar vond dat de voorwaarde gesteld moest worden dat de instellingen beter gingen coördineren, efficiënter gingen werken en in staat zouden zijn om financiële verantwoording af te leggen. De CDA-fractie was van mening dat grotere bedragen via de multilaterale organisaties pas verleend konden worden, nadat voldaan was aan deze voorwaarden. Bovendien moesten de multilaterale instellingen transparanter en democratischer gaan werken.<sup>147</sup> De opstelling van het CDA inzake het multilaterale kanaal was dus nog steeds kritisch, maar van een vermindering van de hulp aan multilaterale instellingen was in de CDA-bijdrage even geen sprake meer.

### **Medefinancieringsorganisaties (MFO's)**

Op het gebied van het medefinancieringsprogramma speelden in de regeerperiode van Herfkens twee zaken. Ten eerste vond de minister dat het tijd werd het programma te herzien en ten tweede was er veel commotie over haar beslissing om Foster Parents Plan Nederland (FPPN) tot het programma toe te laten.

Begin 1999 stelde Herfkens het medefinancieringsprogramma ter discussie in een nieuwjaarsrede bij de NOVIB. Ze liet blijken dat de medefinancieringsorganisaties (MFO's) zich wat haar betreft duidelijker zouden mogen onderscheiden van het door haar gevoerde beleid. In een brief aan de Tweede Kamer in november 1999 zette ze vervolgens haar eerste ideeën hierover uiteen. Ze benadrukte dat ze het werk van de particuliere sector zeer op prijs stelde. Voor ontwikkeling was een actieve *civil society* van belang. Particulieren waren daarom een onmisbare schakel in het ontwikkelingsproces, want een overheid kon immers geen *civil society* bouwen. Particuliere organisaties stelden hun eigen prioriteiten en waren autonoom in eigen kring. Maar, stelde de minister, dit gold zolang ze met eigen fondsen werkten. Zodra overheidssubsidies aan het particuliere initiatief werden gegeven, diende de overheid eigen voorwaarden te stellen. In het verleden was dit te veel in algemene zin gebeurd en konden beleidskaders ruim geïnterpreteerd worden. Herfkens was van plan deze beleidskaders specifiek in te gaan vullen om het beleid tussen de Nederlandse overheid en de particuliere organisaties beter af te stemmen. Daarnaast ontstonden er naast de gesubsidieerde organisaties steeds meer nieuwe particuliere organisaties. Voor deze organisaties zou ook plaats moeten zijn in het subsidiestelsel.<sup>148</sup>

<sup>144</sup> Het betreft de notitie: 'De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking', Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 3 september 1999, 26 714, nr. 1.

<sup>145</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 Ven Ontwikkelingssamenwerking *in de eenentwintigste eeuw*, 16 en 18.

<sup>146</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400, hoofdstuk V, nr. 2, pag. 72.

<sup>147</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 V en Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001, 27 400 V.

<sup>148</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 V, nr. 14.



Het CDA was eveneens van mening dat meer particuliere initiatieven in aanmerking dienden te komen voor overheidssteun. Ook deelde de CDA-fractie de waarneming dat de MFO's zich te ambtelijk, te weinig onafhankelijk en nauwelijks kritisch opstelden ten opzichte van de minister. Zij was het met de minister eens dat aanpassing van het medefinancieringsprogramma noodzakelijk was. Dat betekende volgens het CDA echter niet dat Herfkens de MFO's kon voorschrijven hoe ze hun geld moesten besteden. Dan zouden de organisaties uitvoerders van het overheidsbeleid worden en steeds verder verwijderd raken van hun oorspronkelijke opdracht. Het CDA was er niet gerust op dat de minister afstand tot de organisaties zou blijven houden en de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties voor het beleid in tact zou laten. Dit was volgens het CDA van belang omdat de medefinancierings- en andere particuliere organisaties hun eigen verantwoordelijkheid hadden en juist op eigen benen zouden moeten staan. Daarom diende er een Wet op de medefinanciering te komen die duidelijk aangaf wie voor het medefinancieringsprogramma in aanmerking zou kunnen komen. Daarmee kon tegelijk het oorspronkelijke karakter van het begrip medefinanciering worden hersteld. Dit hield in dat de betrokken organisaties allereerst in staat moesten zijn om fondsen op te brengen, door *fundraising* en contributies. Daartoe diende een einde gemaakt te worden aan de huidige bepalingen die MFO's verhinderden reclame te maken en aan eigen fondsenwerving te doen. Door eigen fondsenwerving zouden MFO's namelijk hun maatschappelijke relevantie aan kunnen tonen. De overheid zou vervolgens een bepaald percentage aan het ingezamelde bedrag toe moeten voegen. De nieuwe wet moest de medefinancieringsorganisaties in staat stellen zich herkenbaar te profileren.<sup>149</sup>

Uiteindelijk stemde een meerderheid van de Tweede Kamer, waaronder het CDA, eind september 2001 in met een nieuw en vereenvoudigd subsidieplan voor de MFO's.<sup>150</sup> Het nieuwe plan zou per 1 januari 2003 in werking treden. De totstandkoming hiervan had heel wat voeten in de aarde gehad. Na grote conflicten met de MFO's, die zich verzetten tegen de poging van de minister om meer greep op hun organisaties te krijgen, had Herfkens het subsidieplan in nauw overleg met de MFO's opgesteld. Binnen het subsidiestelsel was onder andere ruimte gemaakt voor initiatieven van andere particuliere organisaties. Verder werd het budget voor het medefinancieringsprogramma verhoogd.<sup>151</sup> Het CDA kon in ieder geval opgelucht ademhalen, want de autonomie van de medefinancieringsorganisaties binnen het beleidskader bleef gehandhaafd.

Eind december 1999 besloot Herfkens de ontwikkelingsorganisatie Foster Parents Plan Nederland (FPPN) toe te laten tot het medefinancieringsprogramma. De meerwaarde van de organisatie was volgens de minister de kindgerichte benadering, waarbij kinderen niet alleen doelgroep waren, maar ook *change agent* om tot armoedebestrijding te komen. De beslissing van de minister riep vele reacties op. De vier bestaande MFO's waren het niet eens met dit besluit. Volgens hun voldeed FPPN niet aan alle criteria die in de subsidieregeling voor medefinanciering werden gesteld. In de Kamer leidde het besluit tot een serie felle debatten en uiteindelijk breed gesteunde moties die de minister verzochten het besluit zo snel mogelijk terug te draaien. Een van deze moties was de motie Verhagen/Dijksma, die het CDA en de PvdA samen indienden. Ook het ledenblad van het CDA besteedde aandacht aan de kwestie. In een artikel werd gesteld dat de methode van werken van FPPN weliswaar talloze concrete projecten opleverde, maar absoluut niet vernieuwend was. Managers op veldkantoren beslisten wat er gebeurde. De aanpak van FPPN was daarom iets heel anders dan samenlevingsopbouw waarbij aan organisaties van de

<sup>149</sup> Behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, 26 800 V; Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001, 27 400 V en *Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*, 17 en 23.

<sup>150</sup> Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma. Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 september 2001, 27 433, nr. 5.

<sup>151</sup> 'Tweede Kamer akkoord met nieuw subsidieplan', *Internationale Spectator* 11 (2001) 45 en Hoebink, 'Van wervelwind tot nachtkaaars', 195.

bevolking zelf een actieve meedenkende rol werd gegeven. En dit zou volgens het CDA toch de rol van een medefinancieringsorganisatie moeten zijn. De minister had dan ook een verkeerd besluit genomen. Het artikel sloot af met de waarschuwing dat de minister op moest passen, want over de organisatie van FPPN was het laatste woord nog niet gezegd.<sup>152</sup>

Dit bleek geen loze waarschuwing, want de discussie werd verder gevoerd toen er in de zomer van 2001 een uiterst kritisch rapport van de Commissie De Boer verscheen over het werk van FPPN in de krottenwijk van Cité Soleil in Haïti. In dit rapport stond onder andere dat van iedere gulden die aan FPPN werd gegeven, maar twee kwartjes op plaats van bestemming terecht kwamen. Ook deugde de informatie niet die de hulporganisatie aan haar donateurs gaf.<sup>153</sup> De minister kondigde hierop een eigen evaluatieonderzoek aan naar de besteding van de door haar verstrekte gelden aan FPPN. De CDA-fractie zag in het rapport van de Commissie De Boer haar eerdere bezwaren tegen de toelating van FPPN tot het medefinancieringsprogramma bevestigd. FPPN had bovendien het vertrouwen van de overheid en donateurs beschaamd. Daarom vroeg het CDA bij de behandeling van de begroting voor 2002 de minister nogmaals haar financiële steun aan FPPN in te trekken. Het CDA vermoedde dat Herfkens de evaluatiestudie zou gebruiken als aangrijpingspunt om FPPN ook in 2002 in het MFP te houden.<sup>154</sup> En inderdaad, de minister toonde zich uitermate tevreden over het evaluatierapport dat in januari 2002 verscheen en zag geen aanleiding om haar besluit over FPPN terug te draaien.<sup>155</sup>

Andere punten die het CDA herhaaldelijk naar voren bleef brengen waren de gebrekkige coördinatie op het ministerie, de ongewenste vervuiling van het budget met posten voor milieu-inspanningen en de opvang van asielzoekers, de tekortschietende inzichtelijkheid van de begroting en het belang van het op peil houden van draagvlak onder de Nederlandse bevolking.

### **Globalisering**

Naast deze 'oude' thema's, doken er ook 'nieuwe' thema's op, zowel bij het kabinet als het CDA. Bij de begroting voor 2001 kwam het begrip 'globalisering' bijvoorbeeld nadrukkelijk op de politieke agenda te staan. In de Memorie van Toelichting stond dat er in de overgang naar het nieuwe millennium sprake was van een versnelling in de ontwikkeling van de internationale verhoudingen. De twee belangrijkste structurele wereldwijde vernieuwingen waren een vrij algemene tendens tot liberalisatie en een technologische revolutie rond de informatie- en communicatie-technologie. Dit bood mogelijkheden tot welvaartstoename, maar tegelijkertijd bestond het risico dat landen waar het concurrerend vermogen en de capaciteit gering was, verder achterop raakten. Daarnaast kwamen als onderdeel van de versnelde globalisering ook een aantal politieke en sociaal-economische problemen scherper naar voren. De wereldwijde veranderingen zetten de bestaande structuren, met name de nationale staat, onder druk. Vrijwel overal was de basis van maatschappelijke organisatie, mede als gevolg van de globalisering aan het verschuiven geraakt, soms in de richting van grotere structuren, soms in tegenovergestelde richting. In het laatste geval kon dit decentralisatie of zelfs desintegratie en instabiliteit tot gevolg hebben. In de ogen van Herfkens diende het antwoord op deze ontwikkelingen te zijn dat staten hun invloed moesten doen gelden. Ondanks de druk die door deze veranderingen op de staten werd uitgeoefend, waren zij volgens Herfkens nog steeds bepalende factoren in de internationale betrekkingen. Al onttrokken de genoemde veranderingen zich voor een deel aan statelijke invloed, voor een ander deel konden staten de veranderingen wel degelijk stimuleren en richting geven.

---

<sup>152</sup> Christof Wielmaker, 'Herfkens contra MFO's', *CDAmagazine* 4 (2000) 26-27.

<sup>153</sup> Hoebink, 'Van wervelwind tot nachtkaars', 194-195 en 'Verwijten aan Foster Parents bevestigd. Helft giften gaat op aan kosten', *Reformatorisch dagblad*, 27 augustus 2001.

<sup>154</sup> Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V.

<sup>155</sup> Hoebink, 'Van wervelwind tot nachtkaars', 195.

Juist ook middelgrote landen als Nederland konden en moesten hun invloed aanwenden om te sturen, de voordelen te optimaliseren en gevaren het hoofd te bieden.<sup>156</sup>

De CDA-fractie vond het tekenend dat Herfkens koos voor de overheid als belangrijkste speler in de strijd tegen de negatieve gevolgen van de globalisering. Ze vond het onverstandig dat de minister daarmee zowel de rol van het bedrijfsleven als die van het maatschappelijk middenveld links liggen. Volgens de CDA-notitie over ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw moest het proces van globalisering worden aangegrepen als kans om ontwikkelingslanden een volwaardige positie in de wereldeconomie te laten innemen. Daarbij zou partnerschap de verhouding tussen donoren en ontvangende landen moeten bepalen. Ontwikkeling moest leiden tot een maatschappij waarin de eigen kracht van mensen werd versterkt. Dat vroeg structurele inschakeling van particulier initiatief – bedrijfsleven en *civil society* – zowel in de betrokken landen zelf als in Nederland.<sup>157</sup>

### **Millenniumdoelen**

Ook nieuw waren de zogenaamde ‘millenniumdoelen’ (Millennium Development Goals – MDG’s). Al langere tijd werd door de internationale gemeenschap toegewerkt naar consensus over een gezamenlijke aanpak van het armoedeprobleem door donoren en hulpontvangende landen. Tijdens de algemene vergadering van de Verenigde Naties in september 2000 beloofden alle 189 lidstaten om binnen vijftien jaar de armoede in de wereld tot de helft terug te dringen. Deze belofte werd vastgelegd in de Millenniumverklaring, die door alle lidstaten bekrachtigd werd. Hierin waren acht ‘millenniumdoelen’ opgenomen om armoede en honger te bestrijden en onderwijs, gezondheidszorg, de status van vrouwen en het milieu te verbeteren.<sup>158</sup> Voor het eerst beloofden alle landen, zowel arm als rijk, zich in te zetten voor het bestrijden van de armoede en werden er concrete, meetbare en tijdgebonden afspraken gemaakt.<sup>159</sup> De lidstaten dienden de doelstellingen naar de eigen nationale context te vertalen en vervolgens te rapporteren over de ontwikkelingen. In de begroting voor 2002 besteedde Herfkens er dan ook uitgebreid aandacht aan.<sup>160</sup> Het CDA reageerde niet direct enthousiast op de millenniumdoelen. De CDA-fractie vroeg zich bij de behandeling van de begroting voor 2002 af of niet te vaak internationale conferenties werden afgesloten met mooie beloften waaraan vervolgens onvoldoende invulling werd gegeven door de betreffende landen. Was het niet rechtvaardiger en beter voor de geloofwaardigheid en het draagvlak om de lat minder hoog te leggen en afspraken te maken over scherpe doelen? Herfkens was het daar op zich mee eens, maar tekende hierbij aan dat, ook al was het stapje voor stapje, er wel degelijk vooruitgang was en dat er ook concrete afspraken gemaakt waren.<sup>161</sup>

### **Interreligieuze en etnische dialoog**

De begroting voor 2002 was al klaar toen op 11 september 2001 de terroristische aanslagen op het World Trade Center in New York plaats vonden. De gevolgen daarvan op de internationale politieke verhoudingen hadden ook hun weerslag op de discussie over ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Al bij de behandeling van de begroting voor 2002 was dit zichtbaar. Herfkens had in oktober een notitie over conflictpreventie naar de Tweede

---

<sup>156</sup> Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001; Memorie van Toelichting, 27 400 V, nr. 2, pag. 4-5.

<sup>157</sup> Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V en *Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*, 5.

<sup>158</sup> **De acht millenniumdoelen zijn:** 1. Uitbanning van extreme armoede; 2. Alle kinderen naar de basisschool; 3. Vrouwen en mannen gelijk; 4. Minder kindersterfte; 5. Minder moedersterfte; 6. Bestrijding HIV/Aids, malaria en andere ziektes; 7. Milieubescherming, veilig drinkwater en minder mensen in krottenwijken; 8. Wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling.

<sup>159</sup> <http://www.11.be/index.php?option=content&task=view&id=2373>, 12 juli 2006 20.55u; <http://www.maakhetwaar.nl/>, 12 juli 2006 20.56u;

<sup>160</sup> Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002; Memorie van Toelichting, 28 000 V, nr. 2, 17 en 75.

<sup>161</sup> Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V.

Kamer gestuurd. De CDA-fractie stelde in haar bijdrage aan het debat over de begroting dat in deze notitie meer aandacht zou moeten zijn voor de rol die religie en etniciteit in veel conflicten speelden. Te vaak werd door gerichte manipulatie religie en/ of etniciteit misbruikt om misdadige doelen te realiseren. Bewustwording en dialoog waren van cruciaal belang om conflicten te voorkomen of te beëindigen. De recente aanslagen in Amerika hadden volgens het CDA de verschillen tussen bepaalde religies en de impact daarvan scherp voelbaar gemaakt. Er was op dit gebied veel werk aan de winkel. De interreligieuze en etnische dialoog moest gestimuleerd en gefaciliteerd worden. *Civil society*-organisaties daar en hier moesten daarom een beroep kunnen doen op een nieuw in te stellen programma: een fonds voor interreligieuze en etnische dialoog. Verburg, die namens het CDA het woord voerde, was van plan hier een amendement over in te dienen. Herfkens onderschreef het belang van het stimuleren en faciliteren van de interreligieuze en etnische dialoog en was het met het CDA eens dat dit nu meer dan ooit moest gebeuren. Als er goede ideeën waren, dan was ze bereid daar nog meer aan te doen, maar volgens haar gebeurde er op dit gebied al heel veel door haar ministerie en de medefinancieringsorganisaties. Ze zou zorgen dat de Tweede Kamer schriftelijk een overzicht van al deze activiteiten kreeg. Bovendien vond ze het budgettair merkwaardig om hier een apart fonds voor te creëren omdat het al gefinancierd werd via tal van andere kanalen. Verburg trok hierop haar amendement in, maar om nogmaals te onderstrepen dat het houden van de religieuze en etnische dialoog voor het CDA belangrijk bleef, diende ze er wel een motie over in. Hierin verzocht ze de regering budget vrij te maken voor het stimuleren en faciliteren van deze dialoog. De motie werd echter door een meerderheid van de Tweede Kamer verworpen.<sup>162</sup>

### §3.4 Conclusie

Deze laatste kwestie laat goed zien dat het verschil tussen het door het CDA gewenste beleid en het door de PvdA-bewindslieden gevoerde beleid vaak niet zo groot was als het CDA deed voorkomen. Ondanks de discussie over de effectiviteit van de hulp, die in Nederland in de jaren '90 op gang kwam, bleef de consensus over de wenselijkheid van ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse politiek namelijk groot. Ook was er sprake van een grote mate van eensgezindheid over de grote lijnen van het ontwikkelingsbeleid. Zo was armoedebestrijding al sinds de jaren '70 hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid en zowel het CDA als de twee PvdA-ministers in de opeenvolgende Paarse kabinetten waren van mening dat dit zo moest blijven. En ook andere doelstellingen konden blijven rekenen op instemming van zowel PvdA-bewindslieden als CDA-politici. Pronk stelde in 1990 in de nota *Een wereld van verschil* dat economische ontwikkeling gebaseerd diende te zijn op vrijheid, democratie en respect voor de mensenrechten. Daarnaast wees hij op de noodzaak van ecologisch duurzame ontwikkeling en het belang van een structurele hervorming van de internationale orde waardoor ontwikkelingslanden op een eerlijke wijze deel konden nemen aan de wereldeconomie. Op de aandacht voor milieu na, waren deze thema's niet nieuw. Ze speelden al sinds de jaren '60 en '70 een rol in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en keerden ook in het regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet weer terug. Het CDA sprak in het Program van Uitgangspunten uit 1993 en het verkiezingsprogramma van 1998 eveneens over het belang van democratie en mensenrechten en aandacht voor het milieu. En net als Pronk wilde het CDA bevorderen dat de ontwikkelingslanden volwaardig deel gingen nemen aan de wereldeconomie.

Als gevolg van de wereldwijde discussie over de effectiviteit van de hulp, werden in de loop van de jaren '90 wel nieuwe accenten gelegd in het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Er werden verschillende oplossingen aangedragen om de doelmatigheid van het hulpbeleid te vergroten. In deze periode raakte onder andere de sectorale benadering en het streven naar *ownership* in zwang. Beiden waren zowel terug te

---

<sup>162</sup> Behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, 28 000 V; Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002 (28 000 V), Tweede Kamer, 6 november 2001, 19-1245 en 1246.

vinden in het beleid van Pronk en Herfkens als bij het CDA. Over de sectorale aanpak ontstond weinig discussie, maar met *ownership* lag dit anders. In 1995 besteedde Van Gennip in zijn artikel in *Christen Democratische Verkenningen* nog aandacht aan het belang van *ownership*. In de loop van de regeerperiode van Herfkens gooide het CDA het echter over een andere boeg. Het begrip *ownership* werd vervangen door het begrip *partnership*. In de notitie Horizon 2000+ stelde Van Ardenne dat het donorland en het hulpontvangende land 'partners in ontwikkeling' zouden moeten zijn, met ieder een eigen verantwoordelijkheid en rol. Hieruit kwam het begrip *partnership* voort. Hiermee probeerde het CDA zich te onderscheiden van het beleid van minister Herfkens. *Ownership* werd vanaf dat moment door het CDA op één lijn gesteld met een te grote nadruk op de rol van overheden ten koste van het maatschappelijk middenveld. Maar het is maar de vraag of het verschil werkelijk zo groot was. Herfkens gaf namelijk aan dat ook zij door middel van samenwerken en dialoog met de betrokkenen in ontwikkelingslanden tot een gezamenlijke strategie wilde komen. Niet voor niets hadden de Nederlandse ambassades een grotere rol in het beleid gekregen. Een ander thema dat zijn intrede deed in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid was *good governance*. De term kwam al voor in de nota *Een wereld in geschil* van Pronk, maar Herfkens gaf het begrip een prominente plaats in haar beleid als voorwaarde voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie. Het CDA onderkende het belang van *good governance* voor de effectiviteit van de hulp al in het verkiezingsprogramma van 1994. Op zich stond het CDA dan ook niet afwijzend tegenover het voornemen van Herfkens. Wel pleitte het CDA er vanaf 2001 voor om *good governance* niet alleen als voorwaarde voor, maar ook als doel van bilaterale samenwerking te hanteren. *Good governance* was één van de drie criteria in het concentratielandenbeleid van Herfkens. Ondanks de afkeurende woorden van Van Gennip over een drastische beperking van het aantal landen, liet de CDA-fractie zich positief uit over het voorstel van Herfkens om het bilaterale hulpbeleid op een kleinere hoeveelheid landen te concentreren. De manier waarop de minister met de criteria omging, kon echter wel op kritiek van het CDA rekenen. Bovendien had Herfkens volgens het CDA nog een aantal criteria vergeten. Daarnaast droeg het CDA een andere oplossing aan voor een effectiever landenbeleid, namelijk een matrix-model met drie categorieën landen. Ook vond het CDA dat Herfkens zich, bij gebrek aan overkoepelende visie, te veel richtte op effectiviteit en efficiency. Pronk had eerder juist het verwijt gekregen te pretentius te zijn en met zijn 'ontwikkelingsbijbel' te veel overhoop te halen. Blijkbaar kon een minister het in de ogen van het CDA op dit vlak niet snel goed doen. Zowel het CDA als de PvdA-bewindslieden waren van mening dat een betere coördinatie van het beleid de effectiviteit van de hulp ten goede zou komen. Op het voornemen om de coördinatie te verbeteren, leverde het CDA dan ook geen kritiek, maar op de uitwerking ervan des te meer. Het CDA had geen goed woord over voor de herijkingsoperatie van het eerste Paarse kabinet en vond dat de coördinatie in de tweede regeerperiode van Paars nog steeds te wensen overliet. In 1995 was het CDA bij monde van De Hoop Scheffer van mening dat er daarom beter een staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking aangesteld kon worden. Maar in het zicht van eventuele regeringsdeelname na de verkiezingen van 1998 werd dit niet meer zo noodzakelijk geacht.

Ondanks een aantal kritische opmerkingen van het CDA aan het adres van de PvdA-bewindslieden, kwamen de opvattingen van de christen-democraten en de PvdA-ministers over bovenstaande onderwerpen grotendeels met elkaar overeen. Dat er over deze thema's weinig fundamenteel verschil van mening bestond, was niet opmerkelijk. De opvattingen waren namelijk in lijn met het denken over ontwikkelingssamenwerking dat op dat moment gangbaar was. Toch waren er wel punten waarop het CDA zich meer onderscheidde van de PvdA-bewindslieden.

Ten eerste verschilden het CDA en de PvdA van mening over de gewenste hoogte van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. De PvdA pleitte in 1994 voor een budget van 1,0% van het BNP en 0,1% voor milieu. Het CDA vond een budget van 0,8% van het BNP voldoende. Pronk moest zich uiteindelijk neerleggen bij het resultaat van de herijking, dat

ontwikkelingssamenwerking 0,8% van het BNP toebedeelde. Het CDA vond in 1995 dat dit budget gehandhaafd kon blijven en daar bleef het CDA de komende jaren ook bij. Wel leverde het CDA kritiek op het feit dat de opvang van asielzoekers, de milieutaakstelling en noodhulp ook van dit budget betaald moesten worden.

Ten tweede kon het CDA zich niet vinden in de voorkeur van Herfkens voor hulp via multilaterale instellingen. De christen-democraten betitelden dit als een exponent van de etatistische benadering van de minister en pleitten voor een vermindering van de hulp via multilaterale weg. Later werd dit standpunt enigszins gematigd en vond het CDA dat er in ieder geval voorwaarden aan hulp via het multilaterale kanaal moesten worden gesteld. Ten derde leverden de verschillende opvattingen over de medefinancieringsorganisaties (MFO's) felle debatten tussen het CDA en respectievelijk Pronk en Herfkens op. Beide PvdA-bewindslieden deden een poging meer grip op de MFO's te krijgen en het CDA probeerde dit te verhinderen. De verschillende MFO's waren volgens het CDA onmisbaar voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland en voor de opbouw van een democratische samenleving en structurele armoedebestrijding. Ook op dit onderwerp kreeg Herfkens van het CDA het verwijt te veel nadruk op de rol van de overheid te leggen en te weinig oog te hebben voor het maatschappelijk middenveld. Wel was het CDA het met minister Herfkens eens dat het medefinancieringsprogramma verandering behoefde. Maar het CDA vond dat de MFO's daarom juist meer hun eigen verantwoordelijkheid moesten dragen en stelde daarom een nieuwe Wet op de medefinanciering voor.

Ten vierde hadden de PvdA-ministers en het CDA een andere mening over welke rol het bedrijfsleven in het ontwikkelingsbeleid zou moeten spelen. Het begon al met Pronk die exportbevordering volgens het CDA 'zondegeld' had genoemd. De christen-democraten vonden exportbevordering en investeringssteun juist van groot belang. Ook leek Herfkens niet warm te lopen voor het plan van het CDA om ethisch ondernemerschap te bevorderen. In de visie van het CDA was de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in de economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden onmisbaar. Het CDA verweet Herfkens dat ze het Nederlandse bedrijfsleven niet zag als een 'bondgenoot' in de strijd tegen armoede. Op haar beurt kon Herfkens het CDA niet enthousiast krijgen voor ontbinding van de hulp. Met haar pogingen de gebonden hulp terug te dringen, zette ze de strijd van Pronk hiertegen voort. Het CDA onderschreef het belang van ontbinding wel, maar vond dat dit alleen in internationaal verband plaats kon vinden.

Aan één thema binnen het ontwikkelingsbeleid besteedde het CDA het meeste aandacht: de particuliere sector. Hiermee bedoelde het CDA het maatschappelijk middenveld -ook wel *civil society* genoemd - en het bedrijfsleven. Op het belang van de rol van de particuliere sector voor ontwikkeling werd vrijwel bij iedere gelegenheid gewezen. Waarom koos het CDA voor dit thema? De voorkeur voor het particulier initiatief was direct terug te leiden op het gedachtegoed van het CDA. In het Program van Uitgangspunten stond dat het CDA streefde naar 'een maatschappij waarin gerechtigheid gestalte kreeg', de mens 'zijn vrijheid en verantwoordelijkheid kon beleven' en waarin 'het welzijn van allen werd gediend'. Het CDA wilde mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor hun naaste en legde daarom de nadruk op de betekenis van maatschappelijke verbanden en instellingen waarin ruimte was die gespreide verantwoordelijkheid gestalte te geven. Dit principe werd ook vertaald naar de visie op ontwikkelingssamenwerking. Dat betekende dat in het ontwikkelingsbeleid het particulier initiatief ingeschakeld moest worden, zowel in de betrokken landen zelf als in Nederland. Mensen zouden zelf verantwoordelijk moeten zijn voor hun eigen ontwikkeling in nauwe samenwerking met de hulpverstrekkende landen en de eigen overheden.

In het volgende hoofdstuk zal aan de orde komen of het CDA deze lijn ook consequent doorzette in de volgende kabinetsperiode. Na de verkiezingen in 2002 en 2003 kreeg Van Ardenne namelijk de kans om het Nederlandse hulpbeleid te bepalen als respectievelijk staatssecretaris en minister van Ontwikkelingssamenwerking.

## Hoofdstuk 4 Het CDA in de regering

### §4.1 Inleiding

#### ***Verkiezingsprogramma 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid'***

Ontwikkelingssamenwerking speelde in de aanloop naar de verkiezingen in mei 2002 geen enkele rol. Het debat ging over zaken van binnenlands politieke aard, zoals veiligheid op straat, zorg, WAO en asielproblematiek. De armoede in de wereld drong niet door in de top 10 van prioriteiten van de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Zelfs de aanslagen van 11 september in New York hadden hier geen verandering in gebracht.<sup>163</sup> De internationale strijd tegen armoede leek door deze gebeurtenis een flinke duw in de rug gekregen te hebben. Na elf september hadden de VS meteen hun schuld van 580 miljoen dollar aan de VN betaald. Ook in de VS begon een aantal maanden na de aanslagen het besef door te dringen dat terrorisme niet alleen met militaire middelen bestreden kon worden en dat tegelijkertijd de voedingsbodem aangepakt diende te worden. Tot deze voedingsbodem werden in ieder geval de Midden-Oostenproblematiek, de mondiale armoede en de nog steeds stijgende inkomensverschillen gerekend.<sup>164</sup>

Het besef dat een internationaal veiligheidsbeleid niet los gezien kon worden van armoedebestrijding, was ook doorgedrongen tot het programma van het CDA voor de verkiezingen van 2002. Dit bleek al uit een van de eerste alinea's van het verkiezingsprogramma 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid': 'Samenleven houdt niet op bij de grenzen. Zowel voor de internationale als de nationale samenleving geldt dat zonder zekerheid, stabiliteit en rechtvaardige verhoudingen duurzame ontwikkeling niet mogelijk is. Als internationaal niet adequaat wordt samengewerkt, krijgen landen met onbeheersbare processen van armoede, geweld, oorlog, terrorisme of milieubedreiging te maken. Respect voor mensenrechten en het bevorderen van behoorlijk democratisch bestuur zullen daarom naast economische samenwerking de centrale doelstelling van internationaal veiligheidsbeleid moeten zijn.'<sup>165</sup>

Maar desalniettemin kwam in hetzelfde verkiezingsprogramma ontwikkelingssamenwerking niet voor in de 'top 10 CDA- prioriteiten 2002-2006'. Ook hierin waren alleen nationale thema's te vinden. Dat het onderwerp ontwikkelingssamenwerking in de verkiezingscampagnes geen prominente plaats innam, was te verklaren door de consensus over de wenselijkheid van ontwikkelingssamenwerking binnen de Nederlandse politiek en onder de Nederlandse bevolking. De verschillen over de aanpak tussen de onderscheiden partijen waren relatief beperkt, waardoor het onderwerp zich niet leende voor een spetterend verkiezingsdebat.<sup>166</sup>

Onder de titel 'Nederland internationaal solidair' kwam ontwikkelingssamenwerking in het verkiezingsprogramma van het CDA aan de orde. Het CDA wees in de eerste plaats op het belang van een geïntegreerde aanpak. De grote welvaartsverschillen en (machts)ongelijkheid in de wereld waren onrechtvaardig en hadden consequenties waar niemand de ogen voor kon sluiten. Migratie was daar een uitdrukking van en was één van de grote sociale kwesties van deze tijd. Er zou daarom een geïntegreerd beleid, op wereld-, Europees- en nationaal niveau geformuleerd moeten worden waarmee de grondoorzaken van welvaartsverschillen en ongelijkheid in de wereld in hun samenhang werden aangepakt. Het CDA had vervolgens twaalf CDA-prioriteiten op het gebied van internationale solidariteit

<sup>163</sup> Leo van Maare, 'Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002' *Internationale Spectator* 5 (2002) 273-277, aldaar 273.

<sup>164</sup> Hans van de Wiel, 'Gezocht: 50 miljard dollar. VN-top over geld voor ontwikkeling', *Internationale Samenwerking* 2 (2002) 31-37, aldaar 31.

<sup>165</sup> Betrokken samenleving, betrouwbare overheid. Verkiezingsprogram CDA 2002-2006 (Den Haag 2002) 5.

<sup>166</sup> Leo van Maare, 'Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002', 273.

op een rijtje gezet, waarvan de eerste drie betrekking hadden op ontwikkelingssamenwerking. Ten eerste dienden handelsbelemmeringen weggenomen te worden. Hierbij moest oog worden gehouden voor de verschillen in uitgangspositie en stond het belang van ontwikkelingslanden om te komen tot duurzame groei en versterking centraal. Ten tweede zou de particuliere sector een grotere rol kunnen spelen dan tot nu toe het geval was. Contacten van bedrijven en niet-gouvernementele organisaties waren onmisbaar bij het ondersteunen van initiatieven in ontwikkelingslanden. Zij bevorderden niet alleen de lokale werkgelegenheid, maar werkten eveneens aan het verminderen van armoede en het versterken van de *civil society*. Dat alles bevorderde een rechtvaardige en democratische ontwikkeling. Ten derde ging het er bij ontwikkelingssamenwerking om armoede te bestrijden en landen die in een achterstandspositie verkeerden te ondersteunen bij het verkrijgen van een sterkere positie in de wereldeconomie en in het helpen opbouwen van een *civil society*. Gezien het belang van internationale solidariteit wilde het CDA ook in de komende regeerperiode tenminste 0,8% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking besteden. Verder zou investeren in ontwikkelingssamenwerking veel meer plaats moeten vinden op basis van partnerschap en investering in duurzame economische ontwikkeling. Dit was tevens een investering in het voorkomen van migratie en asiel. Via regeringen die de mensenrechten in hun land op grote schaal schonden zouden geen ontwikkelingsgelden gegeven moeten worden. Bij het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten in deze landen dienden zoveel mogelijk non-gouvernementele organisaties ingeschakeld te worden. Bovendien moest bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten zoveel mogelijk steun gegeven worden aan lokale projecten die de lokale bevolking ten goede komen en ter uitvoering waarvan de bevolking kan worden ingeschakeld.<sup>167</sup>

Opvallend in dit verkiezingsprogramma is de verwijzing naar de migratie- en asielproblematiek. In het gedeelte over ontwikkelingssamenwerking komt dit onderwerp twee keer voor en ook in de rest van het hoofdstuk over het buitenlandse beleid neemt het een prominente plaats in. Hierin is duidelijk de op dat moment heersende ontevredenheid over de asielproblematiek in Nederland zichtbaar. Dit was een belangrijk thema in de verkiezingsstrijd in de aanloop naar de verkiezingen in mei 2002. Ook nieuw ten opzichte van het vorige verkiezingsprogramma was de nadruk op het belang van een geïntegreerd beleid. Dit waren echter de enige nieuwe accenten ten opzichte van het programma voor 1998. De standpunten ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking waren grotendeels hetzelfde gebleven. Wel was het gedeelte over ontwikkelingssamenwerking in 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid' vergeleken met het programma voor de verkiezingen van 1998 beperkter van omvang. Er werd niet meer gesproken over het matrixmodel voor het landenbeleid en het voorstel voor een nieuwe methode van medefinanciering. Ook over milieu, het ontwikkelingscontract, de procesbenadering en noodhulp was geen passage meer terug te vinden.

### ***Kabinet Balkenende I***

Met de verkiezingen in mei 2002 kwam er na acht jaar een einde aan Paars. Economische teruggang en kritiek vanwege problemen op het gebied van veiligheid, zorg en onderwijs, creëerden een klimaat waarin nieuwkomer LPF (afkorting van Lijst Pim Fortuyn) samen met CDA en VVD de 'puinhopen van Paars' zou gaan opruimen. De enorme verkiezingswinst van de LPF maakte een kabinet zonder deze partij bijna onmogelijk. Jan Peter Balkenende, lijsttrekker van het CDA, werd minister-president van deze nieuwe regering. Het beleidsterrein ontwikkelingssamenwerking werd bemand door een staatssecretaris. Voormalig CDA-woordvoerder ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne bekleedde deze post.<sup>168</sup> In het debat over de regeringsverklaring gaven minister-president Balkenende en de voorzitter van de CDA-Tweede-Kamerfractie Maxime Verhagen aan dat het aanstellen van een staatssecretaris niets afdeed aan het belang van ontwikkelingssamenwerking en dat

---

<sup>167</sup> Betrokken samenleving, betrouwbare overheid, 64-66.

<sup>168</sup> <http://www.parlement.com>, 17 juli 2006 21.36u.



met het behoud van het budget een volwaardig ontwikkelingsbeleid gevoerd kon worden. Wel gaf Verhagen aan dat de CDA-fractie er tijdens de onderhandelingen geen geheim van gemaakt had graag een minister op Ontwikkelingssamenwerking te zien.<sup>169</sup> Het CDA had echter water bij de wijn moeten doen ten faveure van de wens van de VVD. VVD-leider G. Zalm gaf in hetzelfde debat namelijk aan dat het goed voor een integraal beleid was dat er één minister op het ministerie van Buitenlandse Zaken was. Daarbij kwam het volgens Zalm goed uit wat betreft de partijpolitieke verdelingen. Hij verklaarde hierover: 'Maar natuurlijk waren er opportunistische overwegingen, vanwege de getallen. We hadden 15 ministers, dus 3 x 5, of 7-4-4. Maar 6-4-4 oogde wat beter en dat was het argument om één ministerpost te laten vallen. Dan is het de vraag welke. Voor mij was een inhoudelijk argument dat het goed is dat er op Buitenlandse Zaken één minister is die het uiteindelijk voor het zeggen heeft. (...) [H]et geeft snel spanningen wanneer twee ministers op Buitenlandse Zaken allebei een aspect van het buitenlands beleid bepalen.'<sup>170</sup> De VVD had al vaker gepleit voor de aanstelling van een staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking omdat een ministerschap zonder portefeuille tot een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden zou leiden. De CDA-fractie had volgens Verhagen bij de formatiebesprekingen weliswaar aangedrongen op het aanstellen van een minister, maar in het laatste verkiezingsprogramma had het CDA zich op dit punt niet expliciet uitgesproken. Het CDA had er alleen op gewezen dat een verdere versterking van de rol van de minister van Buitenlandse Zaken noodzakelijk was.

Het kabinet trad in juli 2002 aan in een politiek woelige periode. Vlak voor de verkiezingen van 15 mei 2002 werd Pim Fortuyn, politiek leider van de LPF, vermoord. Op internationaal gebied speelde het militaire optreden van de VS, Groot-Brittannië en enkele andere landen in Irak. Dit optreden vond plaats zonder direct mandaat van de Veiligheidsraad van de VN en riep, ook in Nederland, veel weerstand op. De Nederlandse regering gaf hieraan geen militaire steun, maar was wel bereid het optreden in politieke zin te steunen. Het eerste kabinet-Balkenende was uiteindelijk geen lang leven beschoren. De LPF, uit het niets opgestaan en zonder zijn politieke leider, bleek niet opgewassen tegen regeringsdeelname. Interne crises binnen de LPF sloegen over naar het kabinet. Na 87 dagen regeren bood Balkenende op 16 oktober 2002 het ontslag van zijn kabinet aan. Nieuwe verkiezingen in januari 2003 wezen uit dat de LPF al aan populariteit aan het inboeten was. Grote winnaar was de PvdA, die 19 zetels won en op 42 zetels kwam. Het CDA bleef echter de grootste partij en ging van 43 naar 44 zetels. Nadat de formatie van een kabinet met CDA en PvdA mislukte, werd een regering met CDA, VVD en D66 geformeerd.<sup>171</sup>

### ***Kabinet Balkenende II***

Op 27 mei 2003 werden de bewindslieden van deze partijen beëdigd door de koningin. Balkenende werd wederom minister-president en Jaap de Hoop Scheffer keerde terug als minister van Buitenlandse Zaken. In december 2003 werd De Hoop Scheffer wegens zijn benoeming als secretaris-generaal van de NAVO echter opgevolgd door partijgenoot Ben Bot. In het kabinet Balkenende II werd ontwikkelingssamenwerking weer een ministerspost, ook ditmaal bekleed door Van Ardenne. Blijkbaar was er een compromis gesloten tussen de voorkeur van de VVD voor een staatssecretaris en die van D66 voor een minister voor Internationale Samenwerking. D66 was namelijk van mening dat de minister van Buitenlandse Zaken zich diende te concentreren op Europa en dat het rigide onderscheid tussen buitenlandse beleid en ontwikkelingssamenwerking doorbroken moest worden met een minister voor Internationale Samenwerking.<sup>172</sup> De CDA-achterban had tijdens de formatieonderhandelingen bovendien druk op de partijtopy uitgeoefend om weer een minister op de post voor ontwikkelingssamenwerking te benoemen. Begin mei 2003 verscheen

<sup>169</sup> Debat over de regeringsverklaring, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 juli 2002, nr. 92, pag. 5508-5510.

<sup>170</sup> Ibidem, pag. 5523.

<sup>171</sup> <http://www.parlement.com>, 17 juli 2006 21.36u.

<sup>172</sup> <http://www.parlement.com>, 14 juli 2006 15.55u; Leo van Maare, 'Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002', 273 en 276.

hierover een ingezonden brief in *Trouw*, ondertekend door een aantal prominente CDA-leden.<sup>173</sup> Ook Van Ardenne had onder andere in de *Internationale Samenwerking* van december 2002 laten weten dat ze het jammer vond dat er geen minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het eerste kabinet-Balkenende gezeten had. Ze hoopte dat dit na de nieuwe verkiezingen rechtgezet zou kunnen worden.<sup>174</sup> Daarbij kwam het de christen-democraten natuurlijk niet slecht uit dat een CDA-bewindspersoon promoveerde van staatssecretaris naar minister. In het 'hoofdlijnenakkoord' van het kabinet-Balkenende II werd verder nog wel opgemerkt dat bij het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid sprake diende te zijn van een geïntegreerde besluitvorming, waarbij de inzet op de verschillende relevante beleidsterreinen werd gecoördineerd.<sup>175</sup>

## §4.2 2002 – 2003 Van Ardenne als staatssecretaris

### **Strategisch akkoord**

Van Ardenne was net als haar voorgangers geen onbekende op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Van 1994 tot 2002 was Van Ardenne lid van de Tweede Kamer en woordvoerder namens de CDA-fractie op de terreinen Landbouw, Buitenlandse Zaken en Defensie geweest. In deze hoedanigheid voerde ze meestal het woord in debatten over ontwikkelingssamenwerking, totdat Gerda Verburg dit in 2001 van haar overnam. Officieel was de reden hiervoor dat Van Ardenne zich meer op het woordvoerderschap Defensie wilde richten, maar er gingen geruchten dat ze zich terug trok omdat de debatten met Herfkens te fel van toon werden.<sup>176</sup> Van Ardenne was tijdens haar periode als kamerlid tevens lid van de Assemblees van de Raad van Europa en de NAVO. Van 1988 tot 1994 had zij voor het CDA in de gemeenteraad van Vlaardingen gezeten, vanaf 1990 als wethouder van Economische Zaken. Ook maakte zij in deze periode deel uit van de Adviesraad Vrede en Veiligheid (1990 - 1994) en van de Commissie Buitenland van het CDA (1986 - 1996). Al voor haar kamerlidmaatschap was Van Ardenne intensief betrokken geweest bij de ontwikkelingsproblematiek. In Vlaardingen had zij een Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking mede opgericht en in de eerste helft van de jaren negentig werd ze vice-voorzitter van ontwikkelingsorganisatie CEBEMO, die later opging in CORDAID. Vanaf 1998 was Van Ardenne lid van het bestuur van Unicef Nederland.<sup>177</sup>

Na de totstandkoming van het kabinet met CDA, VVD en LPF kon Van Ardenne aan de slag met het vormen van haar eigen beleid. Ze moest hierbij rekening houden met de afspraken die door de partijen neergelegd waren in het regeerakkoord, ook wel 'Strategisch akkoord' genoemd. Hierin werd de doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid als volgt geformuleerd: 'Het kabinet dient te streven naar behartiging van Nederlandse belangen, bevordering van stabiliteit, vrede, mensenrechten, goed bestuur en rechtvaardige verhoudingen en het bestrijden van armoede'. De volgorde van deze doelstellingen was opmerkelijk. Armoedebestrijding werd als laatste genoemd, terwijl het behartigen van de Nederlandse belangen voorop werd gesteld. Door het stimuleren van de vrijhandel en het vergemakkelijken van de toegang tot de Europese markt hoopten de partijen de ontwikkeling van de arme landen te bevorderen. Verder werd in het regeerakkoord het belang van NGO's bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid benadrukt. Voor het realiseren van deze doelstellingen besloten de coalitiepartners 0,8% van het BNP beschikbaar te stellen en dit betekende een handhaving van het budget van de Paarse kabinetten.<sup>178</sup> De hoogte van het

<sup>173</sup> Ineke Bakker e.a., 'Niet snijden in ontwikkelingssamenwerking', *Trouw* 8 mei 2003.

<sup>174</sup> Agnes van Ardenne, 'Een persoonlijke belofte niet nagekomen...', *Internationale Samenwerking* 12 (2002) 24.

<sup>175</sup> 'Meedoen, meer werk en minder regels'. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19, pag. 17.

<sup>176</sup> Paul Hoebink, 'Van klippen en kappen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', *Internationale Spectator* 5 (2004) 238-244, aldaar 238.

<sup>177</sup> 'Wie is Agnes van Ardenne?', *Internationale Samenwerking* 9 (2002) 14;

[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=5796EA6DA71340CCA4AE8385BE7AB812X1X51958X77](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=5796EA6DA71340CCA4AE8385BE7AB812X1X51958X77), 26-07-06 21.26u

<sup>178</sup> 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', Strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 5, pag. 29.

ontwikkelingsbudget was tijdens de formatie een heikel punt geweest. Het CDA had immers in zijn programma gepleit voor het beschikbaar stellen van minstens 0,8% BNP, terwijl de VVD slechts wilde voldoen aan de internationale norm van 0,7%. In het debat in de Tweede Kamer over de regeringsverklaring gaf de CDA-fractie aan zich te hebben ingezet voor het behoud van het budget om in te kunnen stemmen met de eis van de VVD voor een staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.<sup>179</sup> Volgens het 'Strategisch akkoord' zou de inzet van dit budget meer dan voorheen onderdeel worden van een geïntegreerd buitenlands beleid. De partijen spraken zich verder uit voor het kritisch bezien van de effectiviteit van de uitgaven.

### **Begroting 2003**

Doordat het kabinet-Balkenende I eind juli aantrad, had Van Ardenne niet veel tijd om haar eigen stempel op de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2003 te drukken. Ze was grotendeels gebonden aan de door Herfkens ingezette lijn. Wel waren de punten uit het 'Strategisch akkoord' in de begroting verwerkt en had ze zo hier en daar haar eigen accenten geprobeerd te leggen. Duurzame armoedevermindering bleef de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Sinds de Millenniumverklaring in 2000, waren de acht millenniumdoelen (Millennium Development Goals – MDG's) een belangrijke rol gaan spelen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Net als in de begroting voor 2002, kregen ze in de begroting voor 2003 een centrale positie. Ze werden het 'voornaamste richtpunt' voor het Nederlandse beleid gericht op duurzame armoedevermindering genoemd. De MDG's werden vertaald in landenspecifieke armoedebestrijdingsstrategieën waaraan de internationale hulp, waaronder de Nederlandse, werd gekoppeld. Hierdoor werd zowel het ontwikkelingsland als het donorland gebonden in een partnerschap op basis van wederzijdse verplichtingen. De hoofdpunten van het Nederlandse beleid waren coherentie, *ownership* en kwaliteit en effectiviteit. Coherentie was van belang omdat armoede alleen succesvol bestreden kon worden als alle oorzaken op alle niveaus geïntegreerd aangepakt werden. Van Ardenne gaf bij het begrip *ownership* aan dat een armoedestrategie in het betrokken land breed gedragen moest worden. De totstandkoming van de strategie diende zo veel mogelijk gebaseerd te zijn op een breed gedragen proces, waarin parlement, *civil society* en ook de armen zelf konden participeren. Kwaliteit en effectiviteit kwamen bij het landenbeleid tot uitdrukking in de landenselectie met nadruk op de armste landen, het leveren van maatwerk per land en het volgen van een sectorale benadering. De meeste hulp zou gaan naar landen met een redelijk beleid en bestuur. Verder lag in de begroting een duidelijk accent op Afrika en wilde Van Ardenne waar het nodig was een regionale benadering toepassen. Bij het multilaterale kanaal zou beleidsbeïnvloeding voorop staan, waarbij het steunen van afzonderlijke organisaties 'nadrukkelijk' was gekoppeld aan een kritische en systematische beoordeling van de effectiviteit van hun activiteiten. Hulp zou verder 'uitdrukkelijk' niet alleen op overheden gericht worden, maar ook op het ondersteunen van een sterke *civil society* en het ruimte bieden aan particulier initiatief.<sup>180</sup>

Verder had de staatssecretaris na haar aantreden direct laten weten dat ze het bedrijfsleven meer wilde betrekken bij ontwikkelingssamenwerking. In dagblad Trouw van 20 augustus zei Van Ardenne: '...of het nu onder Pronk was of onder Herfkens, van het stimuleren van economische verzelfstandiging via de private sector is nooit wat terechtgekomen. Pronk had het er wel steeds over. Herfkens heeft er een nota over geschreven maar het kwam niet van de grond. Ik wil graag een periodiek overleg met het bedrijfsleven in Nederland en met de hulporganisaties. Ik wil een soort 'Akkoord van Vlaardingen' maken waar we ons de komende jaren aan committeren'. Hiermee verwees Van Ardenne naar de plaats waar ze wethouder Economische Zaken was en naar het Akkoord van Wassenaar, de overeenkomst waarin werkgevers- en werknemersorganisaties met de Nederlandse regering de grondslag

<sup>179</sup> Debat over de regeringsverklaring, 26 juli 2002, nr. 92, pag. 5508-5510.

<sup>180</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, hoofdstuk V, nr. 2, pag. 96-98.

legden voor het poldermodel.<sup>181</sup> In november liet Van Ardenne aan de Tweede Kamer weten dat de subsidie voor bedrijven die wilden investeren in ontwikkelingslanden verhoogd werd. Van Ardenne was van plan het budget van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) van tien miljoen euro in 2002 naar circa dertig miljoen in 2007 op te voeren. Het PSOM was geldig voor tien landen en dat moesten er op den duur maximaal zeventien worden.<sup>182</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

De behandeling door de Tweede Kamer van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2003 vond begin december plaats. Doordat het kabinet op 16 oktober gevallen was, had de regering tijdens deze begrotingsbehandeling een demissionaire status. Van Ardenne wees er daarom op dat de begrotingsbehandeling plaats vond onder bijzondere omstandigheden en dat dit grenzen stelde aan het debat. Ontwikkelingssamenwerking ging echter door, aldus de demissionaire staatssecretaris. Het beleid kon niet stilstaan en wachten tot de Nederlandse politiek haar zaakjes weer op orde had.<sup>183</sup>

Tijdens het debat over de begroting voerde Kathleen Ferrier namens de CDA-fractie het woord. Het betrof haar maidenspeech, want zij was pas sinds de verkiezingen van mei 2002 lid van de Tweede Kamer. Ferrier had echter ruime ervaring op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, voornamelijk in Latijns Amerika. Voordat Ferrier Kamerlid werd, was ze secretaris van SKIN (Samen Kerk in Nederland), de organisatie van migrantenkerken in Nederland. Ook binnen het CDA had ze diverse functies bekleed. Ze was onder andere lid geweest van de groep van Zwarte Migranten en Vluchtelingenvrouwen van het CDA en had als vice-voorzitter deel uitgemaakt van het programteam voor het verkiezingsprogramma 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid'.<sup>184</sup>

Ferrier zette met haar bijdrage aan het debat over de begroting voor 2003 de lijn van haar voorgangers Van Ardenne en Verburg grotendeels voort, al bracht ze wel een aantal nieuwe punten naar voren. Ook Ferrier stelde dat ontwikkelingssamenwerking geen taak voor overheden alleen was en dat duurzame armoedebestrijding pas kans van slagen had als alle geledingen van de maatschappij erbij betrokken werden. Ze wees in dit kader weer op de cruciale rol van de particuliere sector. En ook het pleidooi voor het meer betrekken van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking en het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen kwam in haar inbreng voor het debat weer naar voren. Ferrier bepleitte op dit punt namens de CDA-fractie een veel systematischer overleg tussen overheid, bedrijfsleven en NGO's. Daarbij zou het tussen deze partijen tot meer *partnership* moeten komen. Dit was ook precies wat Van Ardenne aangekondigd had te zullen gaan doen. Een nieuwe aanvulling op dit vlak was het verzoek van Ferrier om een beleidsvoorstel van de staatssecretaris voor ondernemen in conflictgebieden in het kader van duurzame economische ontwikkeling. Verder pleitte de CDA-fractie er voor dat de Nederlandse regering zich in Europees en in WTO-verband nog actiever zou inzetten voor het wegnemen van belemmerende factoren voor vrije wereldhandel. Dit thema had in het laatste CDA-verkiezingsprogramma een prominente positie ingenomen en kwam nu weer terug in de bijdrage van Ferrier. Sinds de begrotingsbehandeling in 2001 stond de interreligieuze en etnische dialoog hoog op de agenda bij de CDA-fractie. Ook nu kwam dit onderwerp aan de orde. Volgens Ferrier werd de impact van religie en etniciteit op relaties en ontwikkeling maar al te vaak onderschat en was dit ook in deze begroting het geval. *Civil society*-organisaties die activiteiten ontwikkelden die gericht waren op het bevorderen van de interreligieuze en etnische dialoog, zouden op voldoende steun en middelen moeten kunnen rekenen. De gevolgen van globalisering voor het ontwikkelingsbeleid werden eveneens ter sprake gebracht. De kaders

<sup>181</sup> Han Koch, 'Van Ardenne pleegt achterstallig onderhoud', *Trouw* 20 augustus 2002, 9.

<sup>182</sup> 'Verleiden tot investeren', *Internationale Samenwerking* 12 (2002) 50-51.

<sup>183</sup> Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003, Tweede Kamer, 4 december 2002, 28 600 V, 29-2091.

<sup>184</sup> <http://www.parlement.com>, 29 juli 2006, 16.45u.

van waaruit ontwikkelingssamenwerking ongeveer vijftig jaar geleden ontstond, waren er niet meer. Dit riep de vraag op wat ontwikkelingssamenwerking was of in de eenentwintigste eeuw zou moeten zijn. Naar de mening van de CDA-fractie was het daarom de hoogste tijd voor een diepgaande analyse en een antwoord op de vraag van hoe wij in onze, klein geworden wereld met elkaar om wilden gaan.

Wat het landenbeleid betreft constateerde Ferrier dat de staatssecretaris het beleid van de vorige bewindsvrouw voortzette. Hoewel de CDA-fractie daar begrip voor had, plaatste ze toch enkele kritische opmerkingen bij het beleid. Ferrier wees er weer op dat *good governance* voor het CDA niet alleen een voorwaarde was, maar ook een doel. Ze vroeg zich af hoe Van Ardenne dit in de praktijk zou brengen. Verder onderstreepte de CDA-fractie het belang van een regionale aanpak, omdat nationale problemen vaak voortkwamen uit een regionaal conflict. Deze aandacht voor een regionale benadering was nieuw voor het CDA en kwam waarschijnlijk voort uit het feit dat dit een van de speerpunten van het nieuwe beleid van Van Ardenne was. Van Ardenne was ook van plan zich meer op Afrika te richten. De CDA-fractie verklaarde hier sympathie voor te hebben, maar vroeg zich af hoe de staatssecretaris in breder verband dacht over beleid ten aanzien van de minst ontwikkelde landen. Verder mocht de focus op één continent niet betekenen dat andere continenten nauwelijks of geen rol meer in het beleid speelden. Volgens Ferrier was de grote afwezigheid in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid nog steeds Latijns Amerika. Zeker nu het de laatste jaren niet goed ging met Latijns Amerika, vond het CDA dat geen goede zaak. Daarom vroeg de CDA-fractie de staatssecretaris op korte termijn te komen met een voorstel voor een beleid ten aanzien van Latijns Amerika, waarin economische, sociale en culturele aspecten in hun samenhang centraal stonden. Per 1 januari 2003 zou het nieuwe subsidiesysteem voor de medefinancieringsorganisaties van start gaan. Het bestond uit een drietal onderdelen: het deel dat betrekking had op de medefinancieringsorganisaties ('Medefinancieringsprogramma breed'), het gedeelte dat betrekking had op gespecialiseerde organisaties ('Thematische Medefinanciering') en de regeling voor kleine particuliere initiatieven. De CDA-fractie vond volgens Ferrier vooral het faciliteren van de gespecialiseerde organisaties en de regeling voor de particuliere initiatieven van groot belang. Op deze manier kon er namelijk specifieke aandacht komen voor groepen die niet of nauwelijks in beeld waren geweest, zoals bijvoorbeeld gehandicapten. Daarnaast hoopte Ferrier dat door middel van dit nieuwe subsidiesysteem eindelijk structurele aandacht zou komen voor migranten in de Nederlandse samenleving. Door hun eigen brede samenwerkingsverbanden konden zij een effectieve bijdrage leveren aan zowel de lokale armoedevermindering in tal van landen als aan het vergroten van deskundigheid op het gebied van de internationale samenwerking hier in Nederland. Dit was een nieuwe invalshoek van het CDA op het gebied van het medefinancieringsprogramma. Waarschijnlijk kwam deze voort uit de ervaring van Ferrier op het gebied van migrantenorganisaties in Nederland.

Tot slot stelde Ferrier dat de bewindspersoon voor ontwikkelingssamenwerking de komende jaren voor een grote uitdaging stond. Het centrale thema van de eenentwintigste eeuw zou volgens haar de humanisering van de globalisering worden. Zaken als onder andere asiel- en terugkeerbeleid, milieubeleid, terrorismebestrijding en conflictpreventie vroegen om een evenwichtig en afgebakend beleid. De bewindspersoon stond daarom voor de taak om een coherent beleid te formuleren dat betrekking zou hebben op vrijwel alle departementen. De CDA-fractie zou daarom graag zien dat er na de verkiezingen weer een minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan zou treden.

### **§4.3 2003 – 2004 Van Ardenne als minister**

#### ***Hoofdlijnenakkoord***

Veel tijd om werk van haar eigen beleid te maken, kreeg Van Ardenne niet tijdens de eerste regering onder leiding van minister-president Balkenende. Ondanks de ferme taal van Van

Ardenne dat ontwikkelingssamenwerking door moest gaan, beperkte haar demissionaire status wel haar mogelijkheden. Als demissionair staatssecretaris mocht ze officieel geen nieuwe initiatieven ontplooiën of nieuwe plannen presenteren en kon ze niet meer doen dan 'op de winkel passen'. Na de formatie van het tweede kabinet-Balkenende kon zij echter weer verder op de ingeslagen weg, waarbij ze natuurlijk wel rekening moest houden met het door de coalitie overeengekomen *Hoofdlijnenakkoord*.

Evenals in de verkiezingsmanifesten van 2003, werden in het regeerakkoord van de coalitie CDA, VVD en D66 weinig woorden besteed aan ontwikkelingssamenwerking. De coalitiepartners spraken zich in de verkorte verkiezingsprogramma's niet opnieuw uit over ontwikkelingssamenwerking en in het *Hoofdlijnenakkoord* werd dan ook alleen het doel van het ontwikkelingsbeleid en het daarbij behorende budget verwoord: 'Het kabinet acht ontwikkelingssamenwerking naast vrijmaking van de wereldhandel een belangrijk instrument ter bevordering van internationale solidariteit en stabiliteit'. Net als bij de formatie van 2002 leidde de vaststelling van de hoogte van het budget tot debat. Omdat ze vernomen hadden dat ontwikkelingssamenwerking een bezuinigingspost bij de coalitiesprekken zou zijn, pleitten de ondertekenaars van de eerder genoemde ingezonden brief in *Trouw* voor handhaving van 0,8% van het BNP voor ontwikkelingshulp. Het CDA moest zijn rug recht houden en vasthouden aan de bestaande norm. De partijen kwamen uiteindelijk inderdaad overeen de hulp aan ontwikkelingslanden volgens de ODA-definitie te handhaven op 0,8% BNP. CDA, D66 en VVD gaven verder aan bij de OESO te willen pleiten voor het onderbrengen van een groter deel van de kosten voor vredesoperaties en klimaatbeleid in ontwikkelingslanden onder de ODA-definities.<sup>185</sup>

#### ***Notitie Aan elkaar verplicht en begroting 2004***

Bij het begin van het tweede kabinet Balkenende zette Van Ardenne met haar notitie *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* de koers uit voor de komende jaren. Deze beleidsnotitie verscheen in oktober 2003 en was een uitwerking van de brief 'Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief', die de minister al op 17 juni 2003 naar de Tweede Kamer had gestuurd. Met de titel wilde Van Ardenne tot uitdrukking brengen dat ontwikkelingssamenwerking verplichtingen met zich meebracht voor alle betrokkenen: Nederland, andere donoren, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, individuele burgers, multilaterale organisaties en ontwikkelingslanden zelf. 'Wij hebben ons aan elkaar verplicht om in 2015 de VN Millennium Development Goals te halen', aldus Van Ardenne in het voorwoord van haar notitie.<sup>186</sup>

Duurzame armoedebestrijding bleef de hoofddoelstelling en de Millennium Development Goals het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Concentratie was voor de effectiviteit en kwaliteit van de hulp van belang. De minister wilde zich daarom op vier thema's concentreren: onderwijs, milieu en water, aids-bestrijding en reproductieve gezondheid. Dit werden ook wel 'prioritaire thema's' genoemd. Daarnaast was het volgens Van Ardenne voor een betere benutting van capaciteit, menskracht en middelen noodzakelijk het aantal bilaterale samenwerkingslanden terug te brengen van 49 naar 36. Aan het eind van de regeerperiode van Herfkens stonden er 22 landen op de lijst voor bilaterale samenwerking. Daarnaast waren er 27 themalanden, die hulp kregen uit de programma's voor milieu en voor goed bestuur, mensenrechten en vrede. Bij elkaar had Nederland in 2002 dus met 49 landen een bilaterale samenwerkingsrelatie. Van Ardenne wilde dat van deze lijst dertien landen zouden verdwijnen. Bovendien voegde ze de lijst van 22 partnerlanden en die van 27 themalanden bij elkaar. De overeenkomst tussen de lijsten was

<sup>185</sup> 'Meedoen, meer werk en minder regels'. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19, pag. 17; Politiek en internationale samenwerking. De visie van de Nederlandse politiek op ontwikkelingssamenwerking in de periode 1994-2004 (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2005) 23-24.

<sup>186</sup> Beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 3 oktober 2003, 29 234, nr. 1.

volgens haar namelijk groter dan het verschil. Op basis van de criteria armoede, goed bestuur en beleid, de hulpbehoefte, de toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp en argumenten van buitenlands beleid kwam uiteindelijk een lijst van 36 landen tot stand<sup>187</sup>. Afvallers waren een aantal relatief rijke landen, landen met slecht bestuur en landen met een klein Nederlands programma.<sup>188</sup> Daarnaast verdween India, omdat het zelf de hulprelatie met Nederland wilde afbouwen, en kwam Afghanistan erbij. Van Ardenne stelde dat de afbouw van een ontwikkelingsrelatie zorgvuldig moest gebeuren. Goed overleg met de ontvangende overheid en andere donoren was daarbij de eerste voorwaarde. Van de 36 overgebleven partnerlanden lagen er 15 in Afrika, waarvan 14 in Sub Sahara Afrika. Volgens Van Ardenne was het 'uit solidariteit, maar ook uit wederzijds belang' dat Nederland Afrika een centrale plek gaf in het beleid. Minstens 50% van de bilaterale hulp zou in Afrika worden ingezet. De focus op Afrika had de minister ook uitgewerkt in de Afrika- notitie *Sterke mensen, zwakke staten*<sup>189</sup>. Hierin kwam het beleid ten aanzien van Sub Sahara Afrika aan de orde. In de nota presenteerde Van Ardenne een naar type landen gedifferentieerd beleid. In het bilaterale landenbeleid werd de sectorale benadering voortgezet, maar ook het aantal sectoren zou worden beperkt tot twee, hooguit drie per land. De sectorkeuze zou aansluiten bij de door Van Ardenne vastgestelde prioritaire thema's. Bevordering van goed bestuur en respect voor de mensenrechten was in alle partnerlanden van het grootste belang, evenals versterking van de capaciteit van instituties. Goed bestuur zou volgens Van Ardenne 'een criterium in de samenwerking' moeten zijn. Het hoefde dus nog niet aanwezig te zijn, maar er moest wel aan gewerkt worden. Volgens de minister had ontwikkelingssamenwerking te lang veronachtzaamd dat duurzame armoedebestrijding gebaat was bij een sterke, stabiele en groeiende productieve particuliere sector. In zoveel mogelijk partnerlanden zou daarom bijgedragen moeten worden aan een beter ondernemings- en investeringsklimaat, ondermeer door corruptiebestrijding, het versterken van de financiële sector en handelscapaciteit en verbetering van de macro-economische positie. Om maatwerk per partnerland te kunnen leveren, wilde Van Ardenne tenminste jaarlijks de dialoog aangaan met de in het betreffende land aanwezige Nederlandse ondernemers. Bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap zou een belangrijk onderdeel van deze dialoog uitmaken.

Naast de bilaterale hulp introduceerde Van Ardenne de 'regionale benadering', voor de Balkan, het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika. Problemen rond vrede, veiligheid, milieu en migratie lieten zich immers niet vangen binnen nationale grenzen. In zowel hun oorzaak als oplossing waren ze grensoverschrijdend. Daarom zou ontwikkelingssamenwerking hier plaats moeten vinden vanuit een regionale context. Bij de regionale aanpak in de bovenstaande regio's zou vooral ingezet worden op conflictbeheersing, veiligheidsopbouw en vredesbemiddeling. Deze regionale benadering paste in het door Van Ardenne en De Hoop Scheffer aangekondigde streven naar 'geïntegreerd beleid'. Vraagstukken waar Nederland internationaal mee geconfronteerd werd, waren niet ééndimensionaal. Daarom was een 'geïntegreerde benadering' met inzet van een combinatie van diplomatieke, veiligheidspolitieke, militaire, economische en ontwikkelingsinstrumenten nodig.<sup>190</sup> Om deze benadering beter vorm te kunnen geven, werd door de beide ministers een 'Stabiliteitsfonds' opgericht. Hierin zou geld gestort worden uit zowel het budget voor Buitenlandse Zaken als uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking, in totaal gemiddeld negentig miljoen per jaar. Dit fonds zou snel en flexibel activiteiten moeten ondersteunen op het snijvlak van vrede, veiligheid en

<sup>187</sup> Zie de bijlage 'Nieuwe lijst met partnerlanden'.

<sup>188</sup> Met de volgende landen werd de bilaterale hulprelatie afgebouwd (sommige landen verdwenen om verschillende redenen van de landenlijst). Vanwege relatieve rijkdom: Brazilië, China, Ecuador, El Salvador, Filippijnen, Namibië en Peru. Vanwege relatief slecht beleid en bestuur: Cambodja, Guinee Bissau en Zimbabwe. Vanwege een relatief klein Nederlands programma: Bhutan, Brazilië, Cambodja, El Salvador, Guinee Bissau, Honduras, Namibië, Nepal en Zimbabwe.

<sup>189</sup> *Sterke mensen, zwakke staten. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*. Ministerie van Buitenlandse Zaken (Den Haag 2003).

<sup>190</sup> Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200, hoofdstuk V, nr. 2, pag. 9.

ontwikkeling. Vooral conflictpreventie en de opbouw van de veiligheidssector zouden uit het Stabiliteitsfonds betaald moeten worden. Van Ardenne was van plan zich, behalve voor een geïntegreerd beleid, ook te blijven inzetten voor een coherent beleid. Nederland had onder Herfkens een koppositie bereikt op de internationale coherentie index voor Ontwikkelingssamenwerking. Van Ardenne wilde deze positie vasthouden en de prestatie op dit gebied verhogen. Ook stelde Van Ardenne in haar notitie dat Nederland 'zijn positie als belangrijke donor [zou] handhaven in die VN-organisaties en internationale financiële instellingen waar sprake is van een concrete bijdrage aan de Nederlandse beleidsdoelen, zoals focus op de MDG's, kwaliteit en effectiviteit en resultaat'. De Europese Commissie zou eveneens aangespoord worden tot grotere efficiency en effectiviteit, betere samenwerking en complementariteit. Een interdepartementale werkgroep (IBO) die de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking had doorgelicht, had geadviseerd de multilaterale hulp te verhogen. Dit advies volgde de minister niet op. Bij de presentatie van haar nieuwe beleid stelde Van Ardenne dat er te gemakkelijk werd aangenomen dat multilaterale hulp effectiever is dan bilaterale hulp. Volgens haar was dat echter nooit aangetoond.<sup>191</sup>

Van Ardenne volgde wel het advies van het IBO over het budget van het medefinancieringsprogramma op. De zes medefinancieringsorganisaties kregen in 2002 minimaal 11% van het ontwikkelingsbudget. Het IBO had geadviseerd deze ondergrens te laten vervallen. De minister kondigde aan deze grens vanaf 2007 los te laten, eerder kon niet omdat het percentage van 11% tot 2007 was vastgelegd. Daarnaast bestond er sinds een jaar het Thematische Medefinancieringsprogramma (TMF), waarop allerlei kleinere en specifieke organisaties een beroep konden doen. Van Ardenne vond dat het TMF als subsidiesysteem recht deed aan de eigen rol die NGO's spelen in ontwikkelingssamenwerking. Maar volgens haar was er echter geen inhoudelijk reden om het medefinancieringsprogramma strikt gescheiden te houden van het TMF. Er zou daarom één fonds komen waarbij alle organisaties hun aanvragen konden indienen. Een externe instantie zou de organisaties onderling op kwaliteit en effectiviteit op hun eigen vakgebied beoordelen. Deze samenvoeging zou ook vanaf 2007 in kunnen gaan, als het huidige medefinancieringsprogramma afliep.

Centraal in het nieuwe beleid van Van Ardenne stond partnerschap. Van Ardenne verwoordde in haar notitie als volgt wat zij onder dit begrip verstond: 'Wederzijds belang sluit aan bij de notie van relationeel burgerschap. Mensen zijn van elkaar afhankelijk. Dit vertaalt zich in betrokkenheid bij de ander over grenzen en generaties heen. Het impliceert ook dat partijen nadrukkelijk elkaar opzoeken, als partners. Partnerschap is echter meer dan het simpelweg bijeen brengen van zoveel mogelijk actoren. In een partnerschap brengen twee of meer partijen kennis, vaardigheden en middelen bijeen om een gemeenschappelijk doel te bereiken (...) Kortom, partnerschap is attitude, werkwijze en middel'. Dit betekende volgens de minister in de praktijk dat donoren zich betrouwbaar en effectief moesten willen opstellen en ontvangende landen zich van hun kant open moesten stellen voor dialoog en zich zichtbaar in dienden te zetten voor hun aandeel. Voor het Nederlandse beleid hield het in dat door de minister samenwerking zou worden gezocht met burgers, bedrijven, kennis- en onderzoeksinstellingen, organisaties en overheden. Deze samenwerking zou gebaseerd moeten zijn op wederzijdse verantwoordelijkheden en wederzijds belang. Daarnaast zouden naleefbare afspraken moeten worden vastgelegd en zou de samenwerking gericht moeten zijn op resultaat. Verder dienden jongeren meer betrokken te worden bij ontwikkelingssamenwerking door het uitbreiden van beurzen, uitwisselingen en stageplaatsen. Voor samenwerking met het bedrijfsleven zouden nieuwe initiatieven uitgewerkt worden.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Hans Ariëns, 'Minder landen, meer partners. Van Ardenne zet koers uit voor komende vier jaar', *Internationale Samenwerking* 11 (2003) 32-37, aldaar 36.

<sup>192</sup> Beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015', 29 234, nr. 1.



De notitie *Aan elkaar verplicht* verscheen pas nadat de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking voor 2004 al gepresenteerd was. De grote lijnen van haar nieuwe beleid had Van Ardenne echter al beschreven in de brief 'Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief', die de Tweede Kamer in juni had ontvangen. Hierdoor waren de gevolgen van het beleid al zichtbaar in de begroting voor 2004.<sup>193</sup> De budgetten voor de prioritaire groepen gingen de komende jaren omhoog. Zo zouden de uitgaven voor onderwijs stijgen tot ongeveer 15% van het ontwikkelingsbudget en milieu en water zouden aan het einde van de kabinetsperiode samen 0,1% van het BNP toebedeeld krijgen. Daarnaast waren er extra middelen beschikbaar voor bedrijfslevenprogramma's. Door de instelling van het nieuwe 'Stabiliteitsfonds' steeg de post 'vrede, veiligheid en conflictbeheersing'. Het tweede kabinet Balkenende trad aan in een periode waarin de economische situatie van Nederland snel verslechterde. De regering besloot daarom drastisch te bezuinigen. Dit had ook gevolgen voor de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. De uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp vielen in 2003 licht terug, van 3.823 naar 3.769 miljoen euro. Daarnaast moest Van Ardenne ruim 250 miljoen euro meer betalen aan kwijtschelding van exportkredieten. In 2004 zou ze hier zelfs 500 miljoen euro aan moeten uitgeven, wat neerkwam op 13,3% van de totale officiële hulp. Ook zou de bijdrage voor de opvang van asielzoekers in 2003 en 2004 met ruim 100 miljoen naar 194 miljoen opgehoogd. In het Strategisch Akkoord van Balkenende I was afgesproken de toerekening aan ODA voor eerstejaars opvang van asielzoekers niet langer te baseren op een forfaitair bedrag, maar op de daadwerkelijk gemaakte kosten in het eerste jaar. Hierdoor stegen de uitgaven hiervoor sterk vanaf 2003. Deze bezuinigingen hadden vooral consequenties voor het budget voor bilaterale hulp. De post bilaterale samenwerking zou in 2004 bijna 500 miljoen, in 2005 ruim 750 miljoen en in 2006 bijna 840 miljoen euro minder ontvangen dan in 2002 nog gepland. Verder had het tweede kabinet Balkenende in het Hoofdlijnenakkoord verklaard voorstander te zijn van herziening van de criteria voor wat als officiële ontwikkelingshulp mocht gelden en wat niet. In het verleden was de Nederlandse positie hier juist terughoudend geweest, om andere landen niet de kans te geven hun budget kunstmatig op te voeren. Maar nu bepleitte de Nederlandse regering een aantal uitgaven op het terrein van vrede en veiligheid en bijdragen aan het *Clean Development Mechanism*, onder de officiële ontwikkelingshulp (ODA) te brengen.<sup>194</sup>

### **Reactie en standpunten van het CDA**

Op 17 november 2003 debatteerde de Tweede Kamer met minister Van Ardenne tijdens een notaoverleg over haar notitie *Aan elkaar verplicht*. Een maand later, op 16 en 17 december vond de behandeling van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking voor 2004 plaats. In beide gevallen ging het om het beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren. Hierdoor werd de begrotingsbehandeling op sommige punten een herhaling en op andere punten een voortzetting van het debat over de notitie. De op 17 november ingediende moties werden daarom ook aangehouden tot de behandeling van de begroting in december. Kathleen Ferrier voerde tijdens beide debatten weer het woord namens de CDA-Tweede Kamerfractie. Tijdens het debat over de notitie *Aan elkaar verplicht* onderstreepte ze in de eerste plaats dat het CDA het streven van de minister naar effectiviteit van harte ondersteunde. Het was immers noodzakelijk om doelgericht te werk te gaan omdat het in veel landen nog niet goed ging en bovendien zou effectiviteit de draagkracht voor het beleid vergroten. Maar ze plaatste wel vraagtekens bij de wijze waarop de minister die effectiviteit dacht te verwezenlijken. De minister had aangekondigd in te zetten op concentratie en beperking,

---

<sup>193</sup> Het Stabiliteitsfonds, de herziening van de landenlijst en een verder uitdieping van het begrip 'partnerschap' konden echter niet meer in de Memorie van Toelichting op de begroting worden meegenomen. Van Ardenne stuurde hierover voor de behandeling van de begroting een 'Nota van Wijziging aan de Kamer': Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Nota van wijziging, Tweede Kamer, 6 oktober, 29 200V, nr. 8.

<sup>194</sup> Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 29 200 V, nr. 2; Paul Hoebink, 'Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', 238-244.

maar de CDA-fractie miste de visie achter dit standpunt. Beperking in kwantiteit leidde volgens Ferrier namelijk niet automatisch tot verhoging van de kwaliteit. Beperkt en beperkend beleid kon ook juist aan effectiviteit inboeten omdat bijvoorbeeld samenhang ontbrak of omdat er geen ruimte meer was in meer landen lokale initiatieven te ondersteunen. Daarnaast trof de beperking onder andere landen in Latijns Amerika, zoals Brazilië en Ecuador. Maar Ferrier stelde dat juist met deze landen een partnerschapsrelatie opgebouwd kon worden, waarbij onder meer een politieke dialoog over bijvoorbeeld goed bestuur en democratisering een centrale plaats zou kunnen hebben. De CDA-fractie maakte zich ook zorgen over de kanaalkeuze van de minister. Ferrier was positief over het feit dat de steun aan de multilaterale instellingen niet toe zou nemen, maar de beperking van de middelen voor de bilaterale hulp was volgens haar niet gunstig voor effectiviteit en partnerschap. Bovendien was door de 'kaalslag' op het bilaterale kanaal het evenwicht tussen multi- en bilateraal zoek. Dit punt herhaalde ze bij de begrotingsbehandeling en ze diende er een motie over in. Hierin verzocht ze de minister het bilaterale kanaal stapsgewijs te verhogen door jaarlijks 5% van het voor multilateraal begrote bedrag aan de uitgaven via het bilaterale kanaal toe te voegen, tot het evenwicht weer hersteld was. Van Ardenne was ook van mening dat het bilaterale hulpbudget niet verder moest dalen en in de toekomst weer verhoogd moest worden, maar omdat het een financieel moeilijke periode was, vond ze 5% niet haalbaar. De motie werd echter wel door een meerderheid van het parlement aangenomen.<sup>195</sup>

Wat de doelstellingen van het beleid betreft, vond de CDA-fractie dat in de notitie een visie op de duurzaamheid van het te realiseren doel ontbrak. In het beleid van de minister zouden de MDG's centraal staan. Maar volgens Ferrier moest niet alleen naar het behalen van die doelen toegewerkt worden, maar diende de vraag centraal te staan hoe de resultaten werden geboekt en hoe duurzaam die resultaten waren. Uiteindelijk ging het erom dat het probleemoplossend vermogen van de samenleving in het ontwikkelingsland versterkt werd. Dit was een belangrijk punt in de christen-democratische visie op ontwikkelingssamenwerking. Effectief beleid moest in de eerste plaats aansluiten bij de eigen en authentieke krachten in de ontvangende samenleving en deze krachten versterken. Tijdens de begrotingsbehandeling voegde ze hier nog aan toe dat de ontwikkeling de hele mens en haar of zijn gemeenschap moest betreffen en niet alleen op de sociaal-economische aspecten gericht diende te zijn. Bovendien moest ontwikkeling plaats vinden vanuit de culturele en religieuze context. Dit betekende volgens Ferrier niet dat vanuit respect voor cultuur en religie nooit iets ter discussie gesteld mocht worden. Juist als 'partners' kon je elkaar namelijk kritische vragen stellen.

In zowel het notaoverleg als het debat over de begroting gaf Ferrier aan dat de CDA-fractie zeer te spreken was over de openingen die de minister had gemaakt naar het bedrijfsleven. Bij structurele armoedebestrijding speelde het hebben van werk een centrale rol en bedrijven konden daarbij een fundamentele rol spelen. Voor het CDA stond daarbij maatschappelijk verantwoord ondernemen voorop. In de begroting nam het bedrag voor het bedrijfsleven weliswaar toe, maar de CDA-fractie miste concrete voorstellen in het kader van ondernemen tegen armoede. Hierbij ging het ook om programma's die investeringen door bedrijven uit ontwikkelingslanden zelf stimuleerden. Daarom verzocht Ferrier de minister in een motie op korte termijn met een concreet stappenplan te komen om de doelstellingen van 'ondernemen tegen armoede' in de praktijk te brengen en het investeringsniveau van bedrijven in ontwikkelingslanden te bevorderen. Een meerderheid van de Tweede Kamer was voor de motie, alleen de SP-fractie stemde tegen. De CDA-fractie miste in de beleidsplannen eveneens het betrekken van de buitenlandse economische betrekkingen in het streven naar

---

<sup>195</sup> Stemmingen over moties, ingediend in het notaoverleg over Ontwikkelingssamenwerking en bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (29 200V), Tweede Kamer, 18 december 2003, nr. 39, pag. 2899. De fracties van de SP, D66, de VVD, de Christen Unie, de SGP en de LPF stemden samen met het CDA voor de motie, de overige fracties, waaronder de PvdA, stemden tegen.

coherentie, vooral in relatie tussen mensenrechten, ontwikkeling en exportbevordering. Met landen die stelselmatig de mensenrechten schonden, onderhield Nederland immers ook geen bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie. Zowel in het notaoverleg als tijdens de begrotingsbehandeling wees het CDA op dit punt.

Het streven naar *ownership* was in het verleden een belangrijke stap voorwaarts geweest, aldus Ferrier tijdens het notaoverleg. Het duidde op het besef dat landen net als mensen niet werden ontwikkeld, maar zichzelf ontwikkelden. De stap van *ownership* naar *partnership* was naar de mening van de CDA-fractie opnieuw een uiting van voortschrijdend inzicht. Toch moest het begrip *ownership* volgens Ferrier niet te snel bij het vuilnis gezet worden. De term wees volgens haar namelijk op het belangrijke feit dat ontwikkeling alleen kon slagen als mensen die zelf meemaakten. *Ownership* was gekoppeld aan ontwikkeling, *partnership* aan ontwikkelingssamenwerking. Er kon pas echt sprake zijn van partnerschap als aan een aantal belangrijke voorwaarden was voldaan, zoals volstreekte gelijkwaardigheid tussen de partners. Ferrier was benieuwd hoe de minister die gelijkwaardigheid tussen partners, landen, donoren, overheden, MFO's en NGO's wilde bevorderen. Verder vroeg ze zich af of de minister wel een actieve rol voor zichzelf weggelegd zag in het bevorderen van *good governance*, gezien de kaalslag op het bilaterale beleid. Het CDA had volgens Ferrier altijd gezegd dat goed bestuur niet alleen een voorwaarde, maar ook een doel zou moeten zijn. Dit doel wilde Van Ardenne blijkbaar vooral ingevuld zien door het maatschappelijk middenveld. Ferrier was echter van mening dat juist het bevorderen van *good governance* een aangelegenheid was van samenwerking van de ene overheid met de andere, waarbij het begrip partnerschap inhoud kon krijgen.

Verder had Ferrier een aantal zaken gemist in de beleidsnotitie van de minister, waaronder met name een visie op de rol die religie en cultuur konden spelen bij ontwikkelingsprocessen. Dit was voor het CDA een belangrijke kwestie. Tevens miste Ferrier het onderwerp migratie en ontwikkeling en de rol die migranten konden spelen bij het verwezenlijken van effectief beleid. Van Ardenne had vervolgens tijdens het notaoverleg aangegeven dat ze met een notitie over dit onderwerp zou komen. Bij de begrotingsbehandeling kwam dit punt dan ook niet meer terug in de bijdrage van Ferrier. De CDA-fractie vond verder de sterke focus op Afrika goed, want dit continent had te lang geen aandacht gehad. Maar dit mocht niet betekenen dat er geen effectief en doelgericht beleid voor Latijns Amerika geformuleerd werd. Ook in de bijdrage van Ferrier aan het debat over de begroting voor 2004 kwam dit aan de orde. Bij de vorige begrotingsbehandeling had ze de minister gevraagd om met een beleidsnotitie over Latijns Amerika te komen en ze wees erop dat ze hier nog steeds op wachtte. Daarnaast verkeerde Colombia in een ernstige humanitaire crisis als gevolg van het conflict over de cocaïne. Deze crisis dreigde zeer directe en zeer verstrekende gevolgen te hebben voor de hele regio vanwege wapen- en drugshandel. Dit was aanleiding voor Ferrier om in beide debatten de minister om beleidsvoorstellen voor de aanpak van dit conflict te vragen. Ze diende hier een motie over in, die met algemene stemmen aangenomen werd. Tijdens het notaoverleg had Van Ardenne nog enigszins tegengestribbeld op dit punt, maar bij de begrotingsbehandeling gaf ze aan deze kwestie in de door haar toegezegde notitie over Latijns Amerika te verwerken. In het debat over de begroting voor 2004 opperde Ferrier nog het nieuwe Stabiliteitsfonds voor de situatie in Colombia in te zetten. De CDA-fractie onderschreef het belang van het Stabiliteitsfonds. Niemand kon volgens het CDA vandaag de dag ontkennen dat conflicten een grote impact hadden op mensen en ontwikkeling. Vrede, veiligheid en stabiliteit waren belangrijke voorwaarden om tot ontwikkeling te komen.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Verslag van notaoverleg op 17 november 2003 over het beleid van Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234 en 29 200 V, nr. 17; Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting, 29 200 V, nr. 2.

#### §4.4 Conclusie

Aan het eind van hoofdstuk drie werd de vraag opgeroepen of Van Ardenne als minister de lijn door zou zetten die zij als kamerlid had uitgezet. Was dit inderdaad het geval? Duurzame armoedebestrijding bleef in ieder geval ook in haar beleid als minister de hoofddoelstelling. Hoewel ze namens de CDA-fractie aanvankelijk haar twijfels uitgesproken had over de Millennium Development Goals, omarmde ze deze doelen in haar hoedanigheid als minister wel. Net als haar voorgangster Herfkens, hanteerde Van Ardenne ze als voornaamste richtpunt van het beleid. Dit was niet opzienbarend, want de Nederlandse regering had, net als de andere VN-lidstaten, zich aan deze doelstellingen gecommitteerd. Bovendien werden de MDG's inmiddels breed gedragen in de internationale gemeenschap en in de ontwikkelingswereld.

In de begroting voor 2003 werd 'partnerschap' alleen zijdelings genoemd, terwijl het begrip *ownership* nog een belangrijke rol speelde. Maar in de notitie *Aan elkaar verplicht* had partnerschap een centrale positie gekregen en was *ownership* vrijwel verdwenen. In de toelichting op wat zij onder partnerschap verstond, greep Van Ardenne direct terug op bewoordingen uit de notitie 'Horizon 2000+', die zij als kamerlid geschreven had. Ten tijde van haar kamerlidmaatschap had Van Ardenne gewezen op het belang van coördinatie en samenhang in het buitenlands beleid. Tevens had ze stevige kritiek geuit op Herfkens en Van Aartsen omdat dit volgens haar aan hun beleid ontbrak. Als minister hechtte ze ook veel belang aan deze twee thema's, alleen had ze de terminologie veranderd. Ze duidde het nu aan met 'geïntegreerd beleid en coherentie'. In het kader van het geïntegreerde beleid, was er de innovatie van het Stabiliteitsfonds. En ook de zogenaamde 'regionale benadering' was een nieuw punt. Overigens leek ze met het 'geïntegreerde beleid' ook terug te grijpen op de ideeën van Pronk. In de nota *Een wereld in geschil* uit 1993 had Pronk er al voor gepleit dat ontwikkelingssamenwerking bij zou kunnen dragen aan conflictbeheersing en vredeshandhaving.

Namens de CDA-Tweede-Kamerfractie had Van Ardenne het streven naar effectiviteit onderschreven, maar de focus van Herfkens hierop als te eenzijdig bestempeld. Bij minister Van Ardenne stond effectiviteit ook hoog in het vaandel, maar ze voegde hier wel een nieuw accent aan toe, namelijk 'kwaliteit'. Wat het landenbeleid betreft, bleef Van Ardenne als minister bij het standpunt dat een sectorale benadering de voorkeur genoot. Daarnaast had ze als kamerlid voor een focus op de armste landen gepleit en als minister richtte ze haar beleid hier ook daadwerkelijk op. De aandacht voor Afrika, waar de armste landen lagen, kwam hier eveneens uit voort. Tevens probeerde ze in haar landenbeleid een gedifferentieerde benadering toe te passen, wat een belangrijk punt was geweest in het matrixmodel met de drie categorieën landen. De criteria die minister Van Ardenne voor het bilaterale landenbeleid hanteerde, kwamen in grote mate overeen met de 'vergeten criteria' die zij in 'Horizon 2000+' had genoemd. Hiervan had ze er in 2003 slechts twee achterwege gelaten.

*Good governance* was in Van Ardenne's beleid niet meer alleen voorwaarde, maar ook doel van het beleid. Dit standpunt had zij als kamerlid voor het CDA eveneens uitgedragen. Ook was ze consequent wat betreft de 'exit-strategie'. Op het belang hiervan had ze namens de CDA-fractie meerdere malen gewezen en als minister kondigde ze dan ook aan dat ze zorgvuldig met de afbouw van de hulprelaties om zou gaan. Als minister bleef Van Ardenne tevens bij haar kritische opstelling ten opzichte van het multilaterale kanaal. Als woordvoerder van de CDA-fractie had ze zich verzet tegen de verhoging van het budget voor de multilaterale instellingen. Tijdens haar ministerschap volgde ze het advies van het IBO om de multilaterale hulp te verhogen niet op. Daarnaast kondigde ze aan de bijdragen aan multilaterale organisaties aan strenge eisen te onderwerpen. Het CDA had ten tijde van de regeerperiode van Herfkens een eigen voorstel gedaan voor een nieuwe Wet op de medefinanciering. Minister Van Ardenne stelde voor het medefinancieringsprogramma ook

een aantal wijzigingen voor. Deze waren weliswaar niet conform de eerder door het CDA bepleite plannen, maar sloten wel aan bij het pleidooi dat Van Ardenne als kamerlid had gehouden voor verzelfstandiging en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de medefinancieringsorganisaties. Het thema waar het CDA het meeste belang aan hechtte, namelijk de particuliere sector, speelde eveneens in het beleid van minister Van Ardenne een belangrijke rol. Ook als minister stelde zij dat hulp niet alleen op overheden gericht moest zijn, maar dat het de *civil society* moest ondersteunen en ruimte moest bieden aan het particulier initiatief. Haar focus op het particuliere initiatief kwam eveneens duidelijk naar voren in de aandacht die zij besteedde aan het betrekken van het bedrijfsleven bij het Nederlandse hulpbeleid.

Wat het budget betreft was het opmerkelijk dat minister Van Ardenne aan het eind van de regeerperiode van het kabinet Balkenende I 0,1% van het BNP aan milieu en water wilde besteden. Dit had wel op de agenda van de PvdA gestaan, maar nooit op de agenda van het CDA. Daarnaast was het opvallend dat de post voor de opvang van asielzoekers onder minister Van Ardenne groter werd dan onder Herfkens. Van Ardenne had namens de CDA-fractie namelijk meerdere malen kritiek geuit op het feit dat deze post ten koste ging van het budget voor officiële ontwikkelingshulp. Dit gold eveneens voor het *Clean Development Mechanism*. Daarom was het enigszins merkwaardig dat Van Ardenne van plan was namens de regering bij de DAC te pleiten voor bijstelling van de ODA-normen, zodat het *Clean Development Mechanism* hier onder zou kunnen vallen. Verder had het CDA in de discussienotitie 'Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw' gepleit voor een verschuiving van multilaterale en bilaterale hulp via overheden en internationale organisaties ten gunste van ontwikkelingssamenwerking via de particuliere sector. Onder Van Ardenne daalde de post bilaterale hulp wel, maar dit werd voornamelijk ingegeven door de noodzaak voor bezuinigingen. Bovendien stond hier geen groei van het budget voor het particuliere kanaal tegenover. Minister Van Ardenne was zelfs van plan de ondergrens van 11% voor het medefinancieringsprogramma los te laten.

Zoals uit de laatste paar voorbeelden blijkt, waren er dus wel een aantal discrepanties te ontdekken tussen de opstelling van Van Ardenne als kamerlid en haar optreden als minister. Maar dit betrof met name afspraken over het budget die al tijdens de formatieonderhandelingen gemaakt waren en waar zij waarschijnlijk weinig invloed op uit heeft kunnen oefenen. De begroting voor 2003 vertoonde nog veel sporen van het beleid van Herfkens, maar in haar 'eigen' notitie *Aan elkaar verplicht* en de Memorie van toelichting op de begroting voor 2004 laat zij een eigen geluid horen. Van Ardenne bleef als minister in grote mate bij de standpunten die zij als kamerlid had uitgedragen en gaf deze ook vorm in haar beleid. Wel legde ze een aantal nieuwe accenten en stelde ze haar mening op een aantal punten bij.

Minister Van Ardenne zette de als kamerlid ingezette lijn dus consequent voort, was dit bij het CDA ook het geval? In ieder geval bleven de christen-democraten bij het uitgangspunt dat ondersteuning van de particuliere sector essentieel was voor duurzame ontwikkeling. Daarom handhaafde het CDA ook zijn standpunten over de rol van het bedrijfsleven en het belang van partnerschap. De CDA-fractie was dan ook blij dat minister Van Ardenne van plan was het bedrijfsleven meer bij het beleid te betrekken. Omdat van Ardenne volop aandacht besteedde aan partnerschap en het bevorderen van investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden, hoefde de CDA-fractie hier echter geen aandacht meer voor te vragen. Wel was Ferrier kritisch over de uitvoering van dit punt en vroeg ze om concrete plannen. Een nieuw accent was verder de vraag om een beleidsvoorstel inzake ondernemen in conflictgebieden. Daarnaast vroeg de CDA-fractie nu aan de minister om ook de investeringen van bedrijven *uit* ontwikkelingslanden te stimuleren. Bovendien riep het CDA de minister op het begrip *ownership* niet volledig af te wijzen. Doordat de CDA-fractie geen oppositierol meer hoefde te vervullen, kwam er ruimte voor

deze nieuwe nuances in de bijdrage van de christen-democraten aan het debat met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Een constante in de opstelling van het CDA was de norm van 0,8% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking. Hier bleef het CDA consequent aan vasthouden, ook al oefende de VVD tijdens de coalitieonderhandelingen druk uit om deze norm los te laten. De christen-democraten voelden zich hiertoe verplicht uit solidariteit. Wel waren ze bereid een staatssecretaris in plaats van een minister te benoemen op ontwikkelingssamenwerking. Het antwoord van de CDA-fractie op de vraag wat de status van deze bewindspersoon zou moeten zijn, bleef afhankelijk van wie de post zou gaan vervullen. Ideële motieven leken hierbij niet de doorslag te geven. Partijpolitieke belangen speelden echter wel een belangrijke rol.

Het CDA handhaafde het standpunt dat de hulp zoveel mogelijk gericht zou moeten worden op de allerarmste landen. De focus van Van Ardenne op de armste landen en op Afrika werd door het CDA dan ook onderschreven. Wel vroeg de CDA-fractie de minister om deze aandacht voor Afrika niet ten koste te laten gaan van Latijns Amerika. Dit was in lijn met eerdere uitspraken van het CDA over het belang van hulp aan Latijns Amerika. Hier zou volgens de christen-democraten partnerschap juist goed in de praktijk gebracht kunnen worden door onder andere een dialoog over *good governance*. Wat dit laatste begrip betreft, bleef de CDA-fractie bij het sinds 2001 ingenomen standpunt dat het niet alleen een voorwaarde, maar ook een doel moest zijn. De CDA-fractie kon zich dan ook vinden in het voornemen van minister Van Ardenne om dit uitgangspunt in haar beleid toe te passen. Ook onderschreef de CDA-fractie de noodzaak van een geïntegreerde benadering en het belang van het in dit kader opgerichte Stabiliteitsfonds. Wel miste de CDA-fractie het betrekken van de buitenlandse economische betrekkingen in het streven naar coherentie van de minister.

Ondanks de kritiek op de focus op efficiency en effectiviteit van Herfkens, had het CDA wel altijd onderkend dat een effectief beleid van groot belang was. De christen-democraten stonden dan ook achter het streven naar effectiviteit van minister Van Ardenne. Ferrier wees er echter wel op dat concentratie en beperking niet automatisch leiden tot een effectiever beleid. Bovendien vond ze de daling van het bilaterale budget niet bevorderlijk voor effectiviteit en partnerschap. Daarom diende ze een motie in met het verzoek de post voor bilaterale hulp op te hogen. In het licht van eerdere pleidooien van het CDA voor meer hulp via het particuliere kanaal in plaats van het bilaterale kanaal, leek het verzoek om verhoging van het bilaterale budget opmerkelijk. Gezien de forse bezuinigingen op het bilaterale kanaal en het feit dat dit niet ten gunste kwam van de particulier sector, was dit echter niet zo'n vreemd verzoek van de CDA-fractie.

Op het gebied van het medefinancieringsprogramma, legde Ferrier een nieuw accent. Ze vroeg aandacht voor de rol die migranten in Nederland bij ontwikkelingssamenwerking zouden kunnen spelen. Dit punt kwam waarschijnlijk voort uit de betrokkenheid van Ferrier bij migrantenorganisaties. Haar verzoek paste in de christen-democratische visie dat het maatschappelijk middenveld, in dit geval migrantengemeenschappen, betrokken diende te worden bij het ontwikkelingsbeleid. Verder verzocht Ferrier de minister om meer aandacht voor de interreligieuze en etnische dialoog, een onderwerp dat sinds 2001 hoog op de agenda van het CDA stond. Een nieuw thema was de aandacht voor duurzaamheid van de resultaten van het beleid. Dit was nog niet eerder door de CDA-fractie aan de orde gesteld. De keus voor dit onderwerp sloot echter wel aan bij het christen-democratisch uitgangspunt van rentmeesterschap.

De CDA-fractie stelde bij monde van Kathleen Ferrier dat de gevolgen van globalisering een diepgaande analyse noodzakelijk maakten van hoe het ontwikkelingsbeleid in de eenentwintigste eeuw eruit zou moeten zien. Dit had in de periode 2002-2004 echter niet geleid tot fundamentele wijzigingen in de christen-democratische visie op

ontwikkelingssamenwerking. Wel had het feit dat er een minister voor Ontwikkelingssamenwerking van CDA-huize was, die de christen-democratische standpunten grotendeels in de praktijk bracht, gevolgen voor de opstelling van de CDA-fractie. Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam, was de eensgezindheid over de grote lijnen tussen de verschillende politieke partijen in Nederland al groot. Die eensgezindheid was tussen de CDA-minister en de CDA-Tweede-Kamerfractie nog groter. Hierdoor was er weinig aanleiding voor felle kritiek van de CDA-fractie op de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De christen-democraten bekritiseerden de visie van de minister en de uitvoering van het beleid op sommige punten wel, maar verder werd het beleid van Van Ardenne grotendeels onderschreven. Er werden een aantal nieuwe accenten gelegd en een enkel nieuw thema deed zijn intrede, maar dit leidde niet tot grote veranderingen in de opstelling van de christen-democraten ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Deze opstelling werd juist gekenmerkt door een grote mate van continuïteit.

## Slotconclusie

In deze scriptie heb ik geprobeerd een goed beeld te schetsen van de christen-democratische standpunten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in de periode 1998 tot 2004. Mijn doel was om aan de hand van verschillende deelvragen uiteindelijk een antwoord te kunnen formuleren op de vraag hoe het CDA zich in deze periode heeft opgesteld ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid.

Uit hoofdstuk drie komt naar voren dat het verschil tussen het door het CDA gewenste beleid en het door de PvdA-bewindslieden gevoerde beleid niet erg groot was. Ondanks de discussie over de effectiviteit van de hulp, die in Nederland in de jaren '90 op gang kwam, bestond er in de Nederlandse politiek namelijk een grote mate van consensus over de wenselijkheid van ontwikkelingssamenwerking en de grote lijnen van het ontwikkelingsbeleid. Als gevolg van de wereldwijde discussie over de effectiviteit van de hulp, werden in de loop van de jaren '90 wel nieuwe accenten gelegd in het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Er werden verschillende oplossingen aangedragen om de doelmatigheid van het hulpbeleid te vergroten. Deze tendens was zowel zichtbaar in het beleid van minister Herfkens, als in de visie van het CDA op ontwikkelingssamenwerking. De opvattingen van de christen-democraten en de PvdA-ministers over ontwikkelingssamenwerking kwamen op een groot aantal onderwerpen dus grotendeels met elkaar overeen. Toch waren er wel punten waarop het CDA zich meer onderscheidde van de PvdA-bewindslieden. Zo verschilde het CDA met hun van mening over de hoogte van het budget, de rol van het multilaterale kanaal, de medefinancieringsorganisaties en het bedrijfsleven.

Maar met name kenmerkend voor de christen-democratische visie op ontwikkelingssamenwerking was het belang dat toegekend werd aan de particuliere sector. Hiermee bedoelde het CDA het maatschappelijk middenveld -ook wel *civil society* genoemd - en het bedrijfsleven. Deze voorkeur voor het particulier initiatief kwam voort uit het gedachtegoed van het CDA. In het Program van Uitgangspunten stond dat het CDA streefde naar 'een maatschappij waarin gerechtigheid gestalte kreeg', de mens 'zijn vrijheid en verantwoordelijkheid kon beleven' en waarin 'het welzijn van allen werd gediend'. Het CDA wilde mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor hun naaste en legde daarom de nadruk op de betekenis van maatschappelijke verbanden en instellingen waarin ruimte was die gespreide verantwoordelijkheid gestalte te geven. Dit principe werd ook vertaald naar de visie op ontwikkelingssamenwerking. Dat betekende dat in het ontwikkelingsbeleid het particulier initiatief ingeschakeld moest worden, zowel in de betrokken landen zelf als in Nederland. Mensen zouden zelf verantwoordelijk moeten zijn voor hun eigen ontwikkeling in nauwe samenwerking met de hulpverstrekkende landen en de eigen overheden.

In hoofdstuk vier blijkt dat deze aandacht voor de particuliere sector ook na 2002 een constante bleef in de opstelling van het CDA ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Van Ardenne gaf deze focus op het particuliere initiatief ook vorm in haar beleid als minister. De CDA-fractie stelde bij monde van Kathleen Ferrier dat de gevolgen van globalisering een diepgaande analyse noodzakelijk maakten van hoe het ontwikkelingsbeleid in de eenentwintigste eeuw eruit zou moeten zien. Dit leidde echter niet tot fundamentele wijzigingen in de christen-democratische visie op ontwikkelingssamenwerking. Er werden wel een aantal nieuwe accenten gelegd en een enkel nieuw thema deed zijn intrede, maar verder zette het CDA de lijn uit de periode 1998-2004 voort.

Op basis van het voorgaande kan ik concluderen dat de opvattingen van het CDA in de periode 1998-2004 in grote mate aansloten bij het denken over ontwikkelingssamenwerking



zoals dat op dat moment gangbaar was. Wel was de focus op het particuliere initiatief kenmerkend voor de christen-democratische visie op ontwikkelingssamenwerking. Het CDA handhaafde van 1998 tot 2004 op consequente wijze eerder ingenomen standpunten en er was geen sprake van opzienbarende wijzigingen in de opstelling van het CDA ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Hierin bleef het belang van de ondersteuning en de versterking van de particuliere sector centraal staan.

## **Bijlage: ‘Nieuwe lijst met partnerlanden’**

(Conform bijlage II van de notitie *Aan Elkaar Verplicht*)

1. Afghanistan
2. Albanië
3. Armenië
4. Bangladesh
5. Benin
6. Bolivia
7. Bosnië Herzegovina
8. Burkina Faso
9. Colombia
10. Egypte
11. Eritrea
12. Ethiopië
13. Georgië
14. Ghana
15. Guatemala
16. Indonesië
17. Jemen
18. Kaap Verdië
19. Kenia
20. Macedonië
21. Mali
22. Moldavië
23. Mongolië
24. Mozambique
25. Nicaragua
26. Pakistan
27. Palestijnse autoriteit
28. Rwanda
29. Senegal
30. Sri Lanka
31. Suriname
32. Tanzania
33. Uganda
34. Vietnam
35. Zambia
36. Zuid-Afrika

## Lijst van afkortingen

ARP	Anti-Revolutionaire Partij
BNP	Bruto Nationaal Product
CEBEMO	Centrale voor Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's
CDA	Christen-democratisch Appèl
CHU	Christelijk-Historische Unie
DAC	Development Assistance Committee
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
D66	Democraten 66
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
EU	Europese Unie
FPPN	Foster Parents Plan Nederland
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkeling
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBO	Interdepartementaal Beleids Onderzoek
ICCO	Interkerkelijke Coördinatiecommissie Ontwikkelingsprojecten
IDA	International Development Association
IGGI	Inter Governmental Group on Indonesia
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
ITH	bureau Internationale Technische Hulp
KVP	Katholieke Volkspartij
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MDG's	Millennium Development Goals/ Millenniumdoelen
MFO	Medefinancieringsorganisatie
NAR	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NGO	Niet- gouvernementele Organisatie
NIEO	Nieuwe Internationale Economische Orde
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
ODA	Official Development Assistance
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/ Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organisation of Oil Producing Countries
PvdA	Partij van de Arbeid
SP	Socialistische Partij
TMF	Thematische Medefinancieringsprogramma
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij Voor Vrijheid en Democratie
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WI	Wetenschappelijk Instituut (van het CDA)
WITHALL	Interdepartementale Werkcommissie Inzake Technische Hulp aan Laag ontwikkelde Landen
WTO	World Trade Organisation

## Overzicht van geraadpleegde werken

### **Lijst van archivalia**

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gebouw Justitie, Archief cluster Buitenland CDA-Tweede Kamerfractie

Besluitenlijst van de vergadering van de fractiecommissie Buitenlandse Zaken van woensdag 16 juni 1999.

Horizon 2000+. Van Ownership naar Partnership. Een andere benadering van de internationale samenwerking, Notitie van Agnes van Ardenne aan de leden van de CDA-Tweede-Kamerfractie, juni 1999.

Standpunten met het oog op de formatie, Notitie van de leden van de fractiecommissies Defensie, Europese Zaken en Buitenlandse Zaken aan de leden van de CDA-Tweede Kamerfractie d.d. 3-7-1998.

### **Lijst van internetbronnen**

<http://gemeenteraadsverkiezingen.cda.nl/page.asp?id=328>

<http://www.globalisering.com/index.php?page=2&backgroundId=25>

<http://www.maakhetwaar.nl/>

[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=5796EA6DA71340CCA4AE8385BE7AB812X1X51958X77](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=5796EA6DA71340CCA4AE8385BE7AB812X1X51958X77)

<http://www.oecd.org>

<http://www.parlement.com>

[http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002\\_7.htm](http://www.smo.nl/html/Publ/kw/2002_7.htm)

<http://www.stvda.nl/>

<http://www.11.be/index.php?option=content&task=view&id=2373>

### **Lijst van literatuur en gedrukte bronnen**

Algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 1999, Tweede Kamer, 16 september 1998.

Ardenne, Agnes van, 'Een persoonlijke belofte niet nagekomen...', *Internationale Samenwerking* 12 (2002) 24.

Ardenne, Agnes van en Maxime Verhagen, 'Medefinancieringsorganisaties zijn kenmerkend en specifiek', *CD/Actueel* 11 (1994) 8-9.

Ariëns, Hans, 'Minder landen, meer partners. Van Ardenne zet koers uit voor komende vier jaar', *Internationale Samenwerking* 11 (2003) 32-37.

Bakker, Ineke e.a., 'Niet snijden in ontwikkelingssamenwerking', *Trouw* 8 mei 2003.

Barth, Michael, ‘Akkoord van Vlaardingen’ welkom initiatief’, *Internationale Spectator* 10 (2002) 40.

Baylis, John en Steve Smith ed., *The globalization of world politics. An introduction to international relations* (Oxford 2001).

Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999 (inclusief het deel Ontwikkelingssamenwerking), Tweede Kamer, 2 december 1998, 26 200V.

Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Tweede Kamer, 7 t/m 9 december 1999, 26 800 V.

Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, Tweede Kamer, 1 en 2 november 2000, 27 400 V.

Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Tweede Kamer, 31 oktober 2001 en 1 november, 28 000 V.

Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003, Tweede Kamer, 3 t/m 5 december 2002, 28 600 V.

Beleidsnotitie ‘Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015’. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 3 oktober 2003, 29 234, nr. 1.

Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale ontwikkelingshulp. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 5 november 1998, 26 200V, nr. 8.

*Betrokken samenleving, betrouwbare overheid. Verkiezingsprogramma CDA 2002-2006* (Den Haag 2002).

Biekart, Kees, ‘Particuliere hulporganisaties en maatschappijopbouw in Midden-Amerika’, *Internationale Spectator* 7/8 (1999) 425-429.

Custers, Geert, ‘Ontwikkelingssamenwerking getoetst. Gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten’, *Internationale Spectator* 7/8 (2000) 383-388.

Dam, F. van, ‘Het eerste jaar van minister Herfkens’, *Internationale Spectator* 11 (1999) 608-611.

Debat over de regeringsverklaring, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 juli 2002, nr. 92.

‘Geen bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking’, *Internationale Samenwerking* 6 (1999) 44.

Gennip, J.J.A.M. van, ‘Herijking buitenlands beleid: een redenering over vier cirkels’, *Christen Democratische Verkenningen* 6 (1995) 270-279.

- Gennip, J.J.A.M. van, 'Vijf vragen aan de nieuwe minister', *Internationale Samenwerking* 6 (2002) 24.
- Gunning, Jan Willem en Thijs de Ruyter van Steveninck, 'Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp', *Internationale Spectator* 2 (1999) 67-73.
- Hellema, Duco, *Neutraliteit en Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Herziene editie; Utrecht 2001)
- Hobsbawm, Eric, *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw 1914-1991* (Utrecht 1996).
- Hoebink, Paul, 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars. Gekortwiekt of ontijkt?', *Internationale Spectator* 7/8 (1998) 371-378.
- Hoebink, Paul, 'Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', *Internationale Spectator* 5 (2004) 238-244.
- Hoebink, Paul, 'Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', *Internationale Spectator* 4 (2002) 191-198.
- Hoop Scheffer, Jaap de, 'Coördinatie is zoek. Herijking is geen Paars pronkstuk', *Internationale Samenwerking* 4 (1998) 19-20.
- Hoop Scheffer, Jaap de, 'Nieuwe tijden vragen nieuw beleid', *CD/Actueel* 9 (1995) 4-5.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma. Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 september 2001, 27 433, nr. 5.
- Koch, Han, 'Van Ardenne pleegt achterstallig onderhoud', *Trouw* 20 augustus 2002, 9.
- Kos, Tim, 'Nieuwe bewindslieden leggen nadruk op eensgezindheid. Gedreven door idealisme; gestuurd door realisme' *Internationale Samenwerking* (1998) 2-8.
- Kuitenbrouwer, Maarten, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990* (Den Haag 1994).
- Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 februari 1999, 26 433, nr. 1.
- Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 17 mei 1999, 26 433, nr. 2.
- Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Verslag van een notaoverleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 28 juni 1999, 26 433, nr. 14.
- Lieten, Kristoffel en Fons van der Velden ed., *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking* (Amsterdam 1997).
- Maare, Leo van, 'Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002' *Internationale Spectator* 5 (2002) 273-277.

- Malcontent, P.A.M., en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking, 1949-1999* (Herziene editie; Den Haag 1999).
- 'Meedoen, meer werk en minder regels'. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19.
- 'Ondernemen tegen armoede', *Internationale Samenwerking* 12 (2000) 44.
- Ontwikkelingssamenwerking in de eenentwintigste eeuw*. Discussienotitie Commissie Buitenland 4 juli 2001 (Den Haag 2001).
- Oppewal, Jolke, 'Herfkens wil accent op resultaten van de hulp. "Het wordt knokken, heel hard knokken".', *Internationale Samenwerking* 10 (1998) 18-21.
- Oppewal, Jolke, 'Hulplanden gaan door de zeef. Minister Herfkens wil vooral steun voor arme landen met een goed beleid', *Internationale Samenwerking* 10 (1998) 31-36.
- Politiek en internationale samenwerking. De visie van de Nederlandse politiek op ontwikkelingssamenwerking in de periode 1994-2004 (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2005).
- Program van Uitgangspunten CDA 1993* (Den Haag 1993).
- Regeerakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10 93.
- 'Regeerakkoord streeft naar meer coherentie', *Internationale Samenwerking* 9 (1998) 4.
- Samenleven doe je niet alleen*. Verkiezingsprogramma CDA 1998 (Den Haag 1998).
- Schulpen, Lau, ed., *Hulp in ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking* (Assen 2001).
- Spruijt, Hans en Tim Kos, 'Minister kiest negentien landen die deugen. "Goed beleid kun je niet kopen".', *Internationale Samenwerking* 4 (1999) 9-15.
- Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999 (26 200V), Tweede Kamer, 8 december 1998, nr. 34, pag. 2486.
- Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2001 (27 400 V), Tweede Kamer, 7 november 2000, nr. 10, pag. 1409 en 1411.
- Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002 (28 000 V), Tweede Kamer, 6 november 2001, nr. 19, pag. 1244-1246.
- Stemmingen over acht moties, ingediend tijdens het notaoverleg over het landenbeleid structurele bilaterale hulp (26 433), Tweede Kamer, 1 juli 1999, nr. 96, pag. 5624.
- Stemmingen over moties, ingediend in het notaoverleg over Ontwikkelingssamenwerking en bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (29 200V), Tweede Kamer, 18 december, nr. 39, pag. 2899.

*Sterke mensen, zwakke staten. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief.* Ministerie van Buitenlandse Zaken (Den Haag 2003).

'Sufpolderen hier en... ondernemen tegen armoede daar', *Internationale Samenwerking* 4 (2002) 15.

'Terre des Hommes lid van 'de club'', *Internationale Samenwerking* 12 (2002) 51.

'Tweede Kamer akkoord met nieuw subsidieplan', *Internationale Spectator* 11 (2001) 45.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200, hoofdstuk V, nr. 2.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Motie van het lid Dijksema c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200V, nr.25.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 V, nr. 14.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800, hoofdstuk V, nr. 2.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400, hoofdstuk V, nr. 2.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, hoofdstuk V, nr. 2.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200, hoofdstuk V, nr. 2.

'Verleiden tot investeren', *Internationale Samenwerking* 12 (2002) 50-51.

Verslag van notaoverleg op 28 juni 1999 over de notitie inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr. 14.

Verslag van notaoverleg op 17 november 2003 over het beleid van Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234 en 29 200 V, nr. 17.

'Verwijten aan Foster Parents bevestigd. Helft giften gaat op aan kosten', *Reformatorisch dagblad*, 27 augustus 2001.

'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', Strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 5.

'Wie is Agnes van Ardenne?', *Internationale Samenwerking* 9 (2002) 14.



Wiel, Hans van de, 'Gezocht: 50 miljard dollar. VN-top over geld voor ontwikkeling',  
*Internationale Samenwerking* 2 (2002) 31-37.

Wielemaker, Christof, 'Herfkens' landenkeuze onsamenhangend en niet consequent',  
*CD/Actueel* 4 (1999) 20-21.

Wielemaker, Christof, 'Herfkens contra MFO's', *CDAmagazine* 4 (2000) 26-27.

Zoomers, Annelies, 'Ontwikkelingssamenwerking: nieuwe tijden, nieuwe kansen',  
*Internationale Spectator* 7/8 (1998) 379-383.