



NC
DO

DE FEITEN OP EEN RIJ

Ontwikkelingssamenwerking in vogelvlucht

Jaren 50 en 60

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking begon in 1949 als reactie op een oproep van de Amerikaanse president Truman. De hulp bestond aanvankelijk vooral uit het uitzenden van deskundigen, meestal via de Verenigde Naties.

Ontwikkelingsdenken

Ontwikkelingshulp werd gezien in termen van **'modernisering'**: arme landen zijn arm omdat ze de overstap naar moderniteit nog niet hebben gezet, ze lijden onder slecht bestuur, slecht onderwijs en feodale productieverhoudingen. Als ze voldoende tijd, geld en technische hulp krijgen kunnen arme landen hetzelfde traject doorlopen als de rijke.

Maatschappelijke organisaties

In de jaren vijftig begon de interesse vanuit de Nederlandse samenleving voor ontwikkelingssamenwerking toe te nemen. De Novib werd opgericht. Ook het bedrijfsleven begon de voordelen te zien van de Nederlandse inspanningen. De bilaterale hulp – de hulp van overheid aan overheid – groeide in vergelijking met de multilaterale hulp – de hulp die via internationale organisaties als de Wereldbank wordt gegeven – en focuste op het belang van de Nederlandse export. Nederlandse hulp was **'gebonden'**: moest besteed worden bij Nederlandse bedrijven. Vanaf het eind van de jaren vijftig loopt een deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp ook via Europa. In de jaren zestig begon de **medefinanciering**: overheidshulp werd deels besteed via particuliere organisaties. Dit verliep via het Nederlandse systeem

van verzuiling: katholiek (Vastenactie, Cebemo, later Cordaid), protestant (ICCO), 'algemeen' (Novib, later Oxfam Novib) en humanistisch (Hivos).

De eerste periode Pronk (1973-1977)

Jan Pronk (PvdA) maakte armoedebestrijding tot de centrale doelstelling. Het budget steeg tot 0,75% van het BNP. Gebonden hulp bleef bestaan.

Ontwikkelingsdenken

Jan Pronk was geïnspireerd door een **nieuwe visie op Noord-Zuid verhoudingen**, waar de Nederlandse Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen een belangrijk aandeel in had gehad. De oorzaak van onderontwikkeling was gelegen in oneerlijke economische verhoudingen tussen Noord en Zuid. Arme landen waren arm omdat ze afhankelijk waren. In VN-verband maakten ontwikkelingslanden zich hard voor een veel rechtvaardiger Nieuwe Internationale Economische Orde: industrialisering in ontwikkelingslanden, rechtvaardige handel, eerlijke prijzen voor grondstoffen, technologie-overdracht, controle op multinationals.

Maatschappelijke organisaties

Deze **'dependencia theorie'** leidde tot nieuwe particuliere initiatieven: de Wereldwinkels werden bijvoorbeeld opgericht, die **'eerlijke'** producten uit ontwikkelingslanden importeerden. In het Zuiden ging veel aandacht naar kleinschalige economische initiatieven en het helpen opbouwen van economische capaciteit.

Jan de Koning en Cees van Dijk (1977-1982)

Jan de Koning (ARP, later CDA) en zijn opvolger Cees van Dijk (CDA) voerden een tweesporenbeleid: armoedebestrijding en **economische verzelfstandiging**. De hulp werd ook ontbonden: ontvangende landen kregen een stem bij wie ze het Nederlandse hulpgeld mochten besteden.

Maatschappelijke organisaties

Het budget voor de vier grote particuliere ontwikkelingsorganisaties steeg. Dat ging gepaard met een professionalisering van hun werkzaamheden.

Eegje Schoo en Piet Bukman (1982 - 1989)

Eegje Schoo (VVD) versterkte als minister in het kabinet Lubbers I de rol van het bedrijfsleven. CDA'er Bukman zette onder Lubbers II dit beleid voort en was daarnaast actief op het gebied van democratisering in Midden-Amerika. Ook de landbouw in ontwikkelingslanden kreeg meer aandacht.

Maatschappelijke organisaties

In de jaren tachtig waren in Nederland veel 'landengroepen' actief die zich solidair toonden met het verzet in bijvoorbeeld Zuid-Afrika, Chili, of El Salvador. Zij gaven praktische en financiële steun, maar voerden ook acties en organiseerden demonstraties.

Ontwikkelingsdenken

In hetzelfde tijdbestek voltrok zich een ingrijpende wijziging in het economisch denken. Wereldwijd werd het neoliberalisme dominant: het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank in Washington drukten een zwaar stempel op het ontwikkelingsbeleid. Ontwikkelingslanden moesten, in ruil voor leningen, Structurele Aanpassingsprogramma's doorvoeren: bezuinigen op overheidsuitgaven, hun markten open stellen voor buitenlandse bedrijven en hun eigen economie richten op de export van grondstoffen.

De tweede periode Pronk (1989-1998)

In 1989 werd Pronk opnieuw minister in de kabinetten Lubbers III en Kok I. Zijn aantreden viel samen met de val van de Muur. Zijn eerste beleidsnota 'Een Wereld van Verschil' ademde optimisme. Vanaf nu zou de wereld in grotere eenheid kunnen bouwen aan rechtvaardiger verhoudingen. Maar al gauw raakte de wereld in de ban van nieuwe conflicten in Afrika (Liberia, Sierra Leone en Rwanda) en in Europa (de Balkan). Pronk schreef een nieuwe nota: De Wereld in Geschil. De toon van het ontwikkelingsdebat werd somberder: armoede blijkt nauw samen te hangen met conflicten. De aanpak van armoedebestrijding werd breder en veelomvattender. Samen met minister van

Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo 'ontschot' Pronk het ministerie. De diplomaten en de ontwikkelingswerkers gingen samenwerken. Zij moesten politieke druk uitoefenen, of onderhandelingen voeren, om conflicten binnen landen op te lossen of te zorgen dat mensenrechtenschendingen stopten. Deze 'politieke' invalshoek was ook de reden dat Pronk in totaal 120 landen hulp verschaftte. Daarmee kocht hij 'een plek aan de onderhandelingstafel' en kon zo meebeslissen.

Ontwikkelingsdenken

De eenzijdige focus op economische groei en de rol van de staat werden genuanceerd. Het ging meer om 'menselijke ontwikkeling' en, in het geval van conflictlanden, om 'menselijke veiligheid'. Milieu als randvoorwaarde voor ontwikkeling kwam vooral na 'Rio '92' op. Maar Pronk had ook aandacht voor de economie. Hij riep bijvoorbeeld de Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) in het leven, die investeringen in het Zuiden moest bevorderen.

Maatschappelijke organisaties

Tegelijkertijd was er een enorme toename van particuliere ontwikkelingsorganisaties, vooral in ontwikkelingslanden zelf. Die groei was een gevolg van het besef dat de maatschappij ook van onderop moet worden opgebouwd.

Eveline Herfkens (1998-2002)

Eveline Herfkens (PvdA) vond dat niet de rijke landen het voortouw moesten nemen, maar de mensen in ontwikkelingslanden zelf. Met dit principe, in jargon 'ownership' genoemd, 'kreeg het begrip 'samenwerking' (in tegenstelling tot de oude term 'hulp') pas echt gestalte. Herfkens introduceerde ook de algemene **begrotingssteun**: landen met goed bestuur kregen Nederlandse financiële hulp zonder bevoogdende voorwaarden.

Herfkens was kritisch over (blanke) ontwikkelingswerkers: 'technische assistentie' uit de rijke landen moest beperkt blijven tot korte adviesmissies. Sindsdien is bijvoorbeeld de Nederlandse organisatie SNV snel veranderd. Sinds de jaren negentig heeft SNV vooral lokale experts in dienst. Die hadden immers een beter inzicht in lokale ontwikkelingsprocessen.

Ontwikkelingsdenken

Herfkens legde nadruk op de economie. Ontwikkelingssamenwerking moest zich concentreren op het scheppen van de **voorwaarden voor economische ontwikkeling**, bijvoorbeeld door het verbeteren van het bestuur in de arme landen, en het bevorderen van investeringen. Aan de andere kant maakte Herfkens zich sterk voor eerlijkere handelsverhoudingen. Europa en de VS beschermden hun landbouw met hoge subsidies. Tegelijk dwongen de westerse landen

ontwikkelingslanden hun markten te openen voor buitenlandse bedrijven. Ontwikkelingssamenwerking was zo dweilen met de kraan open, stelde Herfkens: wat we de ene hand geven, pikken we met de andere hand weer in. Ontwikkelingsbeleid heeft alleen zin als de maatregelen binnen het OS-beleid niet teniet worden gedaan door maatregelen vanuit andere ministeries. Vooral vanuit de particuliere ontwikkelingsorganisaties werd aangedrongen op zulke **beleidscoherentie**.

In dezelfde periode van vooruitgangsoptimisme werden op internationaal niveau de **Millenniumdoelstellingen** bedacht. Na uitgebreide onderhandelingen werd in 2000 in VN-verband onder andere de afspraak gemaakt dat de armoede in de wereld in 2015 gehalveerd moest zijn.

Maatschappelijke organisaties

Tijdens het ministerschap van Herfkens werd het medefinancieringsveld opengebrouwen. Naast de vier 'zuilenorganisaties' mochten ook Plan Nederland en Terre des Hommes meedoen in de medefinanciering. In volgende kabinetsperiodes zouden nog veel meer organisaties van dit budget gaan profiteren. Het ministerie heeft met het stellen van inhoudelijke en financieringskaders een grote invloed op de invulling van activiteiten van deze ontwikkelingsorganisaties gehad. Toen vanaf eind jaren negentig overal ter wereld een kritische andersglobalistische beweging opkwam – die zich verzette tegen de negatieve gevolgen van het neoliberale vrijhandelsmodel – ging die grotendeels aan Nederland voorbij.

Agnes van Ardenne (2002-2007)

Agnes van Ardenne (CDA) zag vooral hoe ontwikkeling werd gefrustreerd door geweld, conflicten en onveiligheid. Haar ministerschap begon in de grimmige periode na 11 september 2001. Met de aanslagen op Amerikaans grondgebied op het netvlies, zetten de Verenigde Staten onder president Bush alle kaarten op een **oorlog tegen het (islamitisch) terrorisme**.

Van Ardenne legde haar beleid neer in de nota 'Aan elkaar verplicht'. Zij verminderde het aantal ontwikkelingslanden waarmee Nederland samenwerkte tot 36. Zij focuste op landen als Soedan, waar al tientallen jaren verschillende burgeroorlogen woedden, die elke vooruitgang de kop indrukten. Zij probeerde te bemiddelen tussen de strijdende partijen en maakte zich hard voor de inzet van ontwikkelingsgeld voor militaire vredesmissies. Onder Van Ardenne kreeg het idee van de **Dutch Approach** gestalte, ook wel bekend als de 3D-benadering: Defense, Diplomacy, Development. Oftewel: de diplomaten van Buitenlandse Zaken moesten zich richten op politieke oplossingen van conflicten, het ministerie van Defensie moest bijdragen leveren aan militaire operaties die de veiligheid in een bepaald land konden bevorderen, en ontwikkelings-samenwerking zou zorgen dat de mensen het beter

zouden krijgen, en zo minder redenen zouden hebben om weer te gaan vechten.

Maatschappelijke organisaties & bedrijfsleven

Van Ardenne wilde ook meer aandacht voor het bedrijfsleven. Meer dan Herfkens, die zich vooral richtte op de macro-economische voorwaarden die economische groei in het Zuiden konden bevorderen, focuste Van Ardenne op het stimuleren van de private sector zelf. Daarnaast hecht zij grote waarde aan het vormen van ('publiek-private') partnerschappen. Tussen overheid en bedrijfsleven, en met maatschappelijke organisaties.

In 2005 besloot Van Ardenne het medefinancieringsstelsel voor Nederlandse ontwikkelingsorganisaties nog verder te openen. Voor de periode 2006-2010 kregen ruim 50 particuliere organisaties een bedrag van 2,1 miljard euro te besteden aan ontwikkelingsprojecten. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) kwamen steeds meer in de schijnwerpers te staan. Er bleek een kloof tussen de professionele, soms duurbetaalde praktijk van ontwikkelingsorganisaties en het sympathieke beeld van liefdewerk-oud-papier dat bij het publiek nog steeds bestond over de sector.

De 'politieke' benadering was gericht geweest op verandering van de machtsverhoudingen op de lange termijn, waarbij de concrete invloed van bepaalde onderdelen van het ontwikkelingsbeleid moeilijk aan te tonen was. Die benadering was lastig te 'verkopen' aan het publiek. Om donateurs te werven hadden de ontwikkelingsprofessionals de complexe realiteit altijd relatief simpel neergezet. Dat kregen ze als een boemerang terug. In reactie is een **'meten-is-weten' cultuur** ontstaan: tot in detail moeten vooraf stappenplannen worden ingediend en tussentijds en achteraf moeten al die acties in cijfers en feiten worden omgezet. Dat leidt tot risicomijdend gedrag, en pseudo-zekerheid: het is immers onmogelijk om de zo complexe vooruitgang van een gehele economie, maatschappij of democratie in een land (Nederland of elders) toe te schrijven aan specifieke factoren.

Naar de kritiek op de huidige praktijk is er tegelijkertijd sprake van een voortdurende **betrokkenheid van burgers** bij mensen ver weg. Donaties voor goede doelen zijn al jaren constant. Ook is er een toename van particuliere ontwikkelingsprojecten, initiatieven van mensen die in geld of natura willen bijdragen. Ook op milieugebied gebeurt er veel, er is een brede beweging voor duurzaam consumeren, en op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt vooruitgang geboekt.

Ontwikkelingsdenken

De nadruk op meetbare resultaten past ook bij de opzet van de **Millenniumdoelstellingen** die wereldwijd worden omarmd als leidraad voor ontwikkelingsinspanningen.

Bert Koenders (2007 - 2010)

Bert Koenders (PvdA) richtte zich, evenals Van Ardenne, vooral op veiligheid en de situatie van fragiele staten, al legde hij binnen de 3D benadering iets meer prioriteit bij ontwikkelingssamenwerking. Onder Koenders werd veel onderzoek gedaan naar de samenhang tussen veiligheid en conflicten enerzijds, en ontwikkeling aan de andere kant.

Maatschappelijke organisaties & bedrijfsleven

Het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers moesten ook hun aandeel leveren. Koenders introduceerde de term mondiaal burgerschap: dat is de bijdrage die deze drie kunnen leveren aan duurzame mondiale ontwikkeling. Hij legde zijn beleid neer in de notitie 'Een zaak van iedereen', waarin Koenders het belang onderstreepte van partnerschappen. Op initiatief van het ministerie sloten Nederlandse ondernemingen en NGO's de 'Schoklandakkoorden', waarin zij vastlegden welke inspanningen zij wilden doen voor ontwikkelingslanden. Koenders dwong de particuliere organisaties tot meer samenwerking. Alleen in allianties konden zij aanspraak maken op medefinanciering.

Ontwikkelingsdenken

Begin 2010 pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor grondige hervormingen van het ontwikkelingsbeleid, waaronder meer aandacht voor 'mondiale publieke goederen'. De afgelopen periode is het inzicht van mondiale interdependentie doorgebroken: grensoverschrijdende problemen kunnen niet meer uitsluitend binnen nationale grenzen worden opgelost. De mensheid is door globalisering, vrijhandel en internet steeds meer onderling afhankelijk geworden.

Het besef van interdependentie wordt versterkt door een aantal samenhangende systeemcrises die na 2008 het geloof in de vrije markt en het neoliberale economische model doen wankelen. De financiële en economische crisis toont aan dat de controle op de mondiale financiële sector tekort schiet en dat de deregulering slechts een deel van de wereldbevolking ten goede komt. De klimaatcrisis laat – net als de toenemende schaarste aan energie en ander grondstoffen – zien dat een ongebreidelde (maar voor de vermindering van armoede ook noodzakelijke) economische groei, de draagkracht van de aarde te boven gaat. De mondiale voedselcrisis toont de gevaren van een stijgende wereldbevolking en de beperkingen van alternatief landgebruik (bijvoorbeeld voor biobrandstof).

Inmiddels woont 70 procent van de armen niet meer in de armste landen, maar vooral in zogenaemde middeninkomenslanden (vaak 'emerging powers') waar technische hulp of geld van buiten steeds minder relevant worden. Dat leidt tot een wereld die gekenmerkt wordt door toenemende ongelijkheid binnen landen, in plaats van zoals vroeger tussen landen. Armoede wordt veel meer een verdelingsprobleem.

Ben Knapen (2010 - 2012)

Onder CDA'er Ben Knapen wordt omgekeerd veel bezuinigd op ontwikkelingssamenwerking. Het budget wordt stapsgewijs verlaagd van 0,8% van het Bruto Nationaal Product (BNP) in 2010 naar 0,7% in 2012. In 2012 is het ontwikkelingsbudget 4,3 miljard euro, een korting van 21% ten opzichte van twee jaar eerder. Het meest wordt gekort op de maatschappelijke organisaties en op de bilaterale hulp. De multilaterale organisaties gaan er zelfs iets op vooruit, net als het bedrijfsleven. Daarnaast voert Knapen ook inhoudelijke ombuigingen door die deels zijn gebaseerd op het WRR-rapport.

Knapen brengt focus aan. Het aantal 'hulplanden' gaat verder terug naar vijftien. Ook concentreert het beleid zich op vier kernthema's (was elf): voedselzekerheid, veiligheid, water, en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De gedachte is dat Nederlandse bedrijven en organisaties op deze vier terreinen een meerwaarde hebben.

De aandacht verschuift van sociale ontwikkeling (gezondheidszorg en onderwijs) naar economische ontwikkeling van arme landen, die zo meer 'zelfredzaam' moeten worden. Nederland mag volgens dit kabinet ook zelf van de hulp profiteren: wederzijds belang wordt het uitgangspunt. Het Nederlandse bedrijfsleven krijgt een veel centralere rol als uitvoerder en belanghebbende.

Knapen wil, in navolging van de WRR, ook meer aandacht voor Mondiale Publieke Goederen: dat zijn onderwerpen die grensoverschrijdende samenwerking vereisen en die zowel mensen in ontwikkelingslanden als in Nederland ten goede komen.

Meer lezen?

Op www.ncdo.nl is meer informatie te vinden over het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, bijvoorbeeld in de kennisdossiers over thema's als water en voedselzekerheid. Beleidsdocumenten, zoals de Focusbrief over ontwikkelingssamenwerking, zijn te lezen op www.minbuza.nl

Over NCDO

NCDO is het centrum voor burgerschap en internationale samenwerking. NCDO levert een bijdrage aan de mondiale dimensie van burgerschap door kennis over en inzicht in internationale samenwerking van Nederlanders te vergroten.

NCDO

Postbus 94020
1090 GA Amsterdam
tel +31 (0)20 568 87 55
globaliseringsreeks@ncdo.nl
www.ncdo.nl

