

**Een wereld van verschil –
Een zaak van iedereen**

*Ontwikkelingssamenwerkings-
beleid van Pronk tot Koenders*



Colofon

Dit rapport is een analyse van en reflectie op het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid sinds Minister Pronk, uitgevoerd in het kader van de conferentie 'Understanding Development Better'. Deze conferentie werd in augustus 2008 georganiseerd door MDF Training & Consultancy, het Institute of Social Studies en Vice Versa, in het kader van het Development Policy Review Network (DPRN). DPRN is een netwerk van ontwikkelings-deskundigen dat tot doel heeft het stimuleren van debat over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en het bevorderen van samenwerking en synergie tussen beleid, praktijk, bedrijfsleven en wetenschap. Voor meer informatie zie www.DPRN.nl, www.global-connections.nl en www.Search4Dev.nl. Input voor dit rapport vormen de presentaties en discussies tijdens de conferentie en de beleidsvisies van de Ministers Pronk, Herfkens, van Ardenne en Koenders. Het rapport werd geschreven door Ellen Tijkotte en Hans Rijnveld van MDF Training & Consultancy, met bijdragen van Kim de Vries van het Development Policy Review Network.

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding	4
Het begrip ontwikkeling	5
Ontwikkelingsprocessen en het Nederlandse ontwikkelingsbeleid	8
– <i>Minister Pronk</i>	8
– <i>Minister Herfkens</i>	9
– <i>Minister van Ardenne</i>	11
– <i>Minister Koenders</i>	12
Conclusies	13
Referenties	15

Inleiding

De Nederlandse ontwikkelings samenwerking (OS) is al tientallen jaren een veelvuldig geëvalueerd, bediscussieerd en bekritiseerd onderwerp.¹ We constateren dat in de loop van de tijd het debat aan diepgang heeft verloren. De aandacht is daarbij verschoven van een meer fundamenteel begrip van ontwikkelingsprocessen en de katalyserende rol die ‘hulp’ hierbij kan spelen, naar de effectiviteit van de hulp als zodanig.

Vele rapporten zijn geschreven over de effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid, impact en relevantie van ‘hulpactiviteiten’. Kunnen we hieruit concluderen dat zodra projecten of programma's aan deze criteria voldoen, ontwikkeling tot stand is gekomen? Of moeten we kijken naar de katalyserende werking die van die interventies is uitgegaan, of hoe de hulpinterventies hebben bijgedragen aan zichzelf in stand houdende veranderingsprocessen? Als we kijken naar de vijf hierboven genoemde criteria, dan is veelal geconcludeerd dat grofweg 1/3 van de hulpinterventies succesvol is geweest, dat 1/3 als mislukt beschouwd moet worden en dat 1/3 van die interventies noch succesvol zijn geweest, noch mislukt zijn.² Over de relevantie van die interventies voor het op gang brengen van autonome, zichzelf in stand houdende *ontwikkelingsprocessen* wordt echter aanzienlijk minder gepraat – terwijl het daar uiteindelijk toch allemaal om is te doen. En juist daar zou de discussie over moeten gaan: wat verstaan we onder ontwikkeling, hoe verlopen ontwikkelingsprocessen en hoe kan het Nederlandse ontwikkelingsbeleid daar het beste op aansluiten? Het inzichtelijk maken van de aannames die we maken in de beantwoording van deze vragen, kan bijdragen aan het doordenken van de theoretische grondslagen en evaluatiebevindingen waarop dat beleid is gebaseerd.

In augustus 2008 hebben MDF Training & Consultancy (MDF), het Institute of Social Studies (ISS) en Vice Versa (VV) met een subsidie van het Development Policy Review Network (DPRN) de conferentie ‘*Understanding Development Better*’ (UDB) georganiseerd om het begrip van ontwikkelingsprocessen te vergroten en verdiepen. Wetenschappers belichtten het concept ‘ontwikkeling’ vanuit diverse disciplines, hetgeen de basis vormde voor verdere discussies. Tijdens die conferentie werd onder andere duidelijk dat een discussie over ontwikkelingsprocessen niet eenvoudig is. Vanwege de complexiteit van het onderwerp laat men zich te snel verleiden om de discussie te verengen tot hulpinspanningen en concrete interventies. Echter, begrip van ontwikkelingsprocessen als maatschappelijke veranderingsprocessen waarbij macht en veranderende machtsrelaties essentieel zijn, is noodzakelijk om te komen tot beleidsvorming.³ Daarbij gaat het niet alleen om directe armoedebestrijding, maar ook om beleid waarin de Nederlandse middelen voor OS ingezet worden als katalysator voor bredere maatschappelijke veranderingsprocessen.

¹ Pronk (2007); Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department (2008); Kremer *et al.* (2009).

² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009).

³ Grotenhuis (2008).

Dit stuk is bedoeld om in zeer beknopte vorm het beleid van de ministers Pronk, Herfkens, van Ardenne en Koenders te analyseren en aan te geven in hoeverre dit beleid aansluit bij het begrip van ontwikkelingsprocessen en beoogde als katalysator voor die processen te fungeren. Deze analyse wordt gedaan op basis van de presentaties van wetenschappers tijdens de UDB conferentie en de beleidsstukken van de hierboven genoemde ministers.⁴ Deze analyse poogt een brug te slaan tussen de conferentie *Understanding Development Better* en het huidige DPRN vervolgproces *Singing a new Policy Tune*, dat wordt uitgevoerd door dezelfde drie organisatoren en waarin specifiek wordt gekeken naar de aannames achter beleidstheorieën op het gebied van OS.

Het begrip ontwikkeling

Op de UDB conferentie werden de begrippen ontwikkeling en ontwikkelingsprocessen vanuit diverse wetenschappelijke invalshoeken benaderd. Dit bracht een veelheid aan interpretaties aan het licht. Wetenschappers bleken sterk van mening te verschillen over wat ontwikkeling precies is en hoe ontwikkelingsprocessen verlopen. Hieronder geven we een samenvatting van de presentaties vanuit de verschillende disciplines: antropologie, economie, politicologie, sociale geografie, sociologie en technische wetenschappen.

De zwaarste kritiek op OS beleidsvorming en -uitvoering kwam uit de antropologische hoek. De antropoloog Sjoerd Zanen⁵ is van mening dat beleidsmakers over het algemeen weinig kennis hebben van de oorzaken en betekenis van armoede en van autonome ontwikkelingsprocessen. Ze zouden te veel uitgaan van de 'maakbare samenleving' en te weinig oog hebben voor het belang van werkelijke endogeniteit. Hoewel ook hij ontwikkeling direct aan armoedebestrijding en meer economische welvaart koppelt, stelt hij dat donoren vaak geneigd zijn hun visie op het armoedevraagstuk en de mogelijke oplossingen daarvan, inclusief economische groei, op te dringen. De angel zit volgens hem in het feit dat er een tweedeling wordt gemaakt tussen ontwikkelaars en de te ontwikkelen personen. Deze twee groepen hebben vaak een fundamenteel verschillend idee over wat ontwikkeling is en welke ontwikkeling gewenst is.

De econoom onder de sprekers, Geske Dijkstra⁶, is van mening dat duurzame economische groei een absolute voorwaarde is voor ontwikkeling en welvaartstoename per capita. Ze stelt echter dat die noodzakelijke voorwaarde jarenlang onderbelicht is gebleven in het dominante neoliberale debat. Met name ten tijde van de Structurele Aanpassing Programma's, waarin werkelijke economische groei werd verhinderd door bijvoorbeeld niet in te zetten op inkomensherverdeling, of groeimogelijkheden buiten het vrije handelssysteem. De noodzaak van duurzame economische ontwikkeling is dus lange tijd

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990, 1993, 1998, 2003, 2007).

⁵ When 'development' enters the village, Sjoerd Zanen (2008). Paper gepresenteerd op de UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.058%20-%20Position%20Paper%20Sjoerd%20Zanen.pdf>.

⁶ The economic perspective on development, Geske Dijkstra (2008). Paper gepresenteerd op de UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.050%20-%20Position%20Paper%20Geske%20Dijkstra.pdf>.

niet erkend en donoren geven nog steeds vaak de voorrang aan meer sociale ontwikkelingsdoelstellingen (zoals onderwijs en gezondheid, wat ook zichtbaar is in de meerderheid van de Millenniumdoelen). Dijkstra geeft aan dat om economische groei mogelijk te maken een minimum aan veiligheid, politieke stabiliteit, kwaliteit van bestuur en macro-economische stabiliteit noodzakelijk is, evenals investeringen, technologische ontwikkeling en de benodigde investeringen daarvoor, een goede infrastructuur en een goed opgeleide beroepsbevolking.

Wil Hout⁷ belichtte de relatie tussen ontwikkeling en bestuur vanuit politicologisch perspectief. Zijn analyse is dat die relatie complexer is dan in eerste instantie lijkt. De veronderstelling is lange tijd geweest dat ontwikkeling zou leiden tot een betere kwaliteit van bestuur, maar de omgekeerde redenering wordt ook steeds meer voor waar aangenomen. Goed bestuur is zodoende ook steeds belangrijker geworden voor OS, waarbij het zowel een doel als een selectie criterium is geworden. Ook al is er geen directe causale relatie tussen ontwikkeling en kwaliteit van bestuur, valt het wel op is dat het bestuur veelal het slechtst is in de minst ontwikkelde landen. Er is verder een hoge waarschijnlijkheid dat investeren in de kwaliteit van bestuur kan leiden tot ontwikkeling en economische groei. Hout stelt vervolgens dat de manier waarop Westerse donoren (goed) bestuur beschouwen (de neoliberale visie, zoals met name uitgedragen door bij de Wereldbank), zich vooral richt op de technische aspecten zoals effectiviteit en efficiëntie van beleidsvorming. Een analyse van de meer politieke aspecten van bestuur – de vraagstukken van machtsverdeling – wordt zodoende onvoldoende gemaakt, wellicht ook omdat het ook de positie van de donoren ter discussie stelt.

Sociaal geografe Lia van Wesenbeeck⁸ stelt de samenhang tussen rurale en urbane ontwikkeling in een nieuw licht. Volgens haar kan Afrika op dit gebied meer leren van de ontwikkelingen in Azië dan veelal wordt verondersteld. Ook al zijn er grote verschillen tussen de continenten, het is van belang in te zien dat rurale ontwikkeling in Afrika, net zoals in Azië, ook voort kan komen door groei van urbane economieën en dus niet, zoals vaak wordt gedacht, puur afhankelijk is van investeringen in de landbouw. Rurale en urbane ontwikkeling moeten dus in samenhang worden gezien. Wesenbeeck stelt voor om meer in termen van groeipolen te denken: investeren in de economie van stedelijk ontwikkelde gebieden, kan in combinatie met goede connecties met het achterland (door bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur of het sturen van remittances), leiden tot rurale ontwikkeling. Rurale economieën kunnen zo worden opgenomen in urbane economieën. Hierbij is het van belang dat lokale overheden zogenaamde ‘safety nets’ kunnen verschaffen aan degenen die niet mee kunnen komen in deze ontwikkeling, iets wat niet verstoord mag worden door donorgelden. Het begrip van ontwikkeling dat door Wesenbeeck wordt gehanteerd richt zich

⁷ Politics and development: the governance debat, Wil Hout (2008). Paper gepresenteerd op de UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.061%20-%20Position%20Paper%20Wil%20Hout.pdf>.

⁸ Can Africa learn from the Asian miracle? Yes it can! Lia van Wesenbeeck (2008). Paper gepresenteerd op de UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.054%20-%20Position%20Paper%20Lia%20v%20Wesenbeeck.pdf>.

dus ook met name op economische groei, waarbij ontwikkeling vooral bijgestuurd kan worden door het creëren van de juiste condities. Om de significante doorsijpeleffecten te behalen zijn sterke en blijvende schakels nodig tussen de steden en het platteland.

Sociologe Jos Mooij⁹ stelt dat ontwikkeling vandaag de dag grotendeels wordt gezien vanuit het liberaal kapitalisme. Hierbij wordt verondersteld dat ontwikkeling het best tot stand komt in een context waar marktkrachten zorg dragen voor de meest optimale verdeling van de productieve hulpbronnen. Daar waar er enkele decennia geleden nog meerdere alternatieve visies op ontwikkeling waren, is het liberaal kapitalisme nu de dominante visie op ontwikkeling geworden, ook al zijn daarin wel weer verschillende stromingen te onderscheiden. Mooij geeft vervolgens aan dat binnen de context van het liberaal kapitalisme, mensen niet snel meer geneigd zijn om in te zien dat problemen zoals armoede veelal voortkomen uit dit systeem zelf, met name ook omdat het systeem bepaalde klassendimensies versterkt. Armoedebestrijding in de vorm van OS is daarmee ook een onderdeel van het systeem geworden. In het Noorden wordt ontwikkeling daarom vaak gelijkgesteld aan dat wat ontwikkelingsorganisaties doen. Alles wat de ontwikkelingsorganisaties bewerkstelligen zou in dat geval ontwikkeling moeten zijn. Alles wat door ongelijke machtsverhoudingen tot onderontwikkeling leidt, blijft buiten beeld doordat alleen wordt gekeken naar de positieve (geplande) resultaten van het werk van die organisaties. Ook wordt ontwikkeling vaak slechts vanuit een neoliberal-economische optiek bekeken en opgevat, terwijl degenen die aan ontwikkeling worden 'onderworpen' een heel andere perceptie kunnen hebben van wat ontwikkeling betekent (zoals het hebben van meerdere vrouwen, respect van je nabije medemens). In die zin is er dus ook behoefte aan een constante reflectie op ons denken en doen alsmede op de zelfbewuste houding van mensen en met name ontwikkelingswerkers.

Tot slot wordt een technologisch perspectief op ontwikkeling gegeven door Wim Ravensteijn.¹⁰ Vanuit dit perspectief wordt ontwikkeling gedreven door een continu proces van technologische innovaties die resulteren in een vrijwel permanente toename van de arbeidsproductiviteit en een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Ontwikkeling is een zichzelf onderhoudend proces van sociaaleconomische groei en transitie gebaseerd op mensenrechten (gericht op het verhogen van levensstandaarden en een betere garantie van mensenrechten). Voor het ontwikkelingsproces zijn technologie, organisatie en financiële middelen nodig, maar niet afdoende. Innovatiesystemen zouden dit wel kunnen zijn omdat in een dergelijk systeem alle componenten (technologie, vernieuwing, investeringen en organisatie van het innovatie proces) aan elkaar gekoppeld worden. Deze technologische visie onderstreept ook nog eens dat ontwikkeling geen einde heeft, maar een continu proces

⁹ Development, Capitalism and Class. Some notes about understanding development. Jos Mooij (2008). Paper gepresenteerd op UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.052%20-%20Position%20Paper%20Jos%20Mooij.pdf>.

¹⁰ The dynamics of innovation: Development from a technology and society perspective, Wim Ravensteijn. Paper gepresenteerd op UDB conferentie, augustus 2008, Ede. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.062%20-%20Position%20Paper%20Wim%20Ravenstein.pdf>.

is waarin exploitatie van middelen, keuzes in investeringen, en technologische ontwikkeling en institutionele verandering plaatsvinden, rekening houdend met de toekomstige generaties.

Samenvattend kan gezegd worden dat de wetenschappers verschillende visies hebben op ontwikkeling en de drijvende krachten binnen deze processen. Dit bemoeilijkt wellicht het gebruik van empirisch onderzoek voor beleidsvorming. Wat wel duidelijk is, is dat de dominante neoliberale visie op ontwikkeling door veel van de sprekers ter discussie wordt gesteld, vooral omdat er weinig aandacht is voor de meer politieke vraagstukken van machtsverandering. De hulpinterventies die vanuit deze gedachtegang dan ook worden ingezet in om ontwikkeling te bevorderen, stellen het systeem als zodanig nog onvoldoende ter discussie en kunnen de verschillen juist versterken. Economische groei is voor velen nog een belangrijke uiting van ontwikkeling.

Een ander punt dat duidelijk naar voren kwam in de discussies naar aanleiding van de presentaties, is dat het voor de aanwezigen moeilijk bleek om te blijven focussen op ontwikkelingsprocessen; het debat richtte zich uit automatisme voornamelijk op de interventies die nodig zouden zijn om ontwikkeling te bereiken. Uitgaan van de autonome ontwikkelingsprocessen is wellicht te weinig verankerd in onze interventionistische denkwijze. Wat dat betreft kan gesteld worden dat het moeilijk was om los te komen van de gangbare 'to do mode' die veel van het denken van veel ontwikkelingsexperts bepaalt.

Ontwikkelingsprocessen en het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

Door de jaren heen is het Nederlandse OS beleid nogal eens gewijzigd. Ministers hebben andere inzichten en ervaringen, voortkomend uit variërende politieke stromingen. Alle ministers hebben hun stempel op hun ambtstermijn weten te drukken door het agenderen van specifieke beleidsprioriteiten. Een aantal van deze prioriteiten komen daarbij in de opeenvolgende ministerschappen terug, echter de focus en werkwijzen verschillen.

Minister Pronk

Minister Pronk bracht in de jaren negentig twee toonaangevende notities uit: *Een wereld van verschil* (1990) en *Een wereld in geschil* (1993). Hij schetste in deze notities een aantal fundamentele veranderingen in de wereld, zoals dekolonisatie, (toenemende) interdependentie van staten, het einde van de Koude Oorlog, een multipolaire wereld, globalisering en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Deze veranderingen hebben grote invloed gehad op OS; het ontwikkelingsvraagstuk is in een ander daglicht komen te staan doordat de wereld waarin ontwikkeling plaatsvindt snel veranderde.

Pronk's boodschap is nog steeds relevant en werd dan ook door Pronk zelf herhaald toen hij tijdens de UDB conferentie een toespraak hield. In zijn speech benadrukte hij dat bovengenoemde veranderingen allemaal onomkeerbare veranderingen zijn geweest, die een groot effect hebben gehad op de wereldorde en daardoor op een veelheid van (inter)nationale ontwikkelingsprocessen. De vraag is in hoeverre het Nederlandse ontwikkelingsbeleid hierop heeft ingespeeld. Pronk nam de globale context waarin OS zich afspeelt als startpunt van de analyse van zijn beleid. Tijdens de UDB conferentie

beantwoordde hij de vraag ‘*Wat is ontwikkeling?*’ als volgt: “Ontwikkeling is verandering, vooruitgang, vernieuwing, omkering van de binnenlandse verhoudingen, aanpassing aan nieuwe internationale omstandigheden”. Hij geeft daarmee aan nog altijd het begrip van ontwikkelingsprocessen centraal te stellen. Het is daarom dat hij al jaren met verve zijn stelling verdedigd dat OS slechts een katalysator voor ontwikkeling is. Want, zo stelt hij, OS was altijd al bedoeld om een kleine extra bijdrage te leveren aan de eigen inspanningen van landen, organisaties, bevolking en individuen om hun levensomstandigheden te verbeteren. Ontwikkeling is daarmee automatisch verandering van binnenuit en heeft betrekking op *alle* elementen van veranderings- en ontwikkelingsprocessen in een samenleving.

Pronk erkent anno 2008 dat er nog steeds een gebrekkig inzicht bestaat in hoe ontwikkelingsprocessen op gang komen en hoe zij blijvend gestimuleerd kunnen worden. Zijn grote ergernis daarbij is steeds geweest dat OS de totaliteit en complexiteit van ontwikkelingsprocessen niet serieus in beschouwing heeft genomen en daar niet bij aan sluit. OS zou zich te veel hebben ontwikkeld tot iets wat los staat van beleid op gebied van grotere internationale vraagstukken als oorlog en vrede, klimaat en energie, migratie, religie en cultuur.

Minister Pronk hanteerde in zijn ambtstermijn een speerpuntenprogramma waarin milieu, vrouwen, stedelijke armoede en onderzoek voorop stonden. Hij koos daarmee voor het investeren in mensen om hun productief vermogen te versterken, voor verbetering van de voorziening in basisbehoeften en voor de bevordering van de deelname van armen aan het proces van politieke besluitvorming. Kritiek op zijn beleid is echter dat het heel erg versnipperd was door het grote aantal landen waarin Nederland als bilaterale donor werkzaam was.

Naast de speerpuntenprogramma’s had Pronk zijn vizier nog op een ander punt gericht, namelijk de ontschotting tussen Ontwikkelingssamenwerking en (traditioneel) buitenlands beleid vanuit Nederland. Daarmee werd een basis gelegd voor meer coherent beleid. Hij streefde daarbij naar het tegengaan van de verbrokkeling en wanorde in de wereld en zag dit als een opdracht voor de hele internationale gemeenschap: bevordering van de samenhang van de wereld. Gedurende zijn bewindsperiode was sprake van beleid dat deels gericht op de katalysatorfunctie van OS én van diepgaande debatten daarover.

Minister Herfkens

Het roer ging na verloop van tijd rigoureuus om toen Eveline Herfkens, tevens PvdA-er, minister van OS werd. Hoewel zij Pronk als haar leermeester betitelde en zich sterk beriep op de door Pronk geschreven nota ‘Hulp in Uitvoering’ (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1995), werd haar werkwijze van beleidsvoering al snel aangeduid met het werkwoord *ontpronken*. Internationale coherentie van OS bleef een belangrijk streven, maar ze zocht daarbij voornamelijk aansluiting bij het ontwikkelingsdenken van de Wereldbank, daar waar Pronk juist weinig te maken wilde hebben met ‘De Washington consensus’. Herfkens wilde ‘Nederland uit het isolement halen’. Een beleid waarin goed bestuur – met name goed macro-economisch bestuur – centraal stond. Structurele aanpassingen van de publieke sector en een terugkeer naar een meer vrije markteconomie waren hierbij speerpunten. Het publieke debat over het OS beleid kwam daarmee meer op de achtergrond. Het Nederlandse

beleid schurkte daarmee steeds dichterbij tegen het door de Bretton Woods instellingen gepropageerde beleid en het publieke debat over een eigen, vernieuwend Nederlands beleid verdween daarmee naar de achtergrond.

Minister Herfkens voerde een strak landenbeleid door, waarin het aantal landen dat steun kreeg van Nederland drastisch werd verminderd om 'versnippering' tegen te gaan en effectiviteit te bevorderen. Zij werkte daarin nauw samen met internationale organisaties omdat zij de kanalisering van hulp via deze instanties effectiever en efficiënter achtte dan het verlenen van de hulp via afzonderlijke bilaterale kanalen. Ze veronderstelde dat de Bretton Woods instellingen meer invloed op het beleid van ontvangende regeringen konden uitoefenen dan de bilaterale relaties.

Aan welke landen steun werd gegeven hing af van een aantal criteria, waarbij vooral de kwaliteit van bestuur erg belangrijk werd bevonden. Samenwerking met ontwikkelingslanden die goed bestuur kenden was haar inziens de beste manier om tot duurzame vermindering van armoede te komen. Landen die slecht werden beoordeeld op hun bestuurskwaliteiten kwamen daardoor minder snel voor financiering in aanmerking. De effectiviteit van hulp zou daarnaast gebaat zijn bij Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) en een sectorale, en daarmee minder versnipperde, benadering van hulp.

Minister Herfkens richtte zich deels op andere speerpunten dan haar voorganger en verlegde daar waar het reeds gangbare accenten betrof de accenten, zoals bij gender en milieu. Daarbij legde ze de nadruk op de relatie tussen gender, milieu en armoedebestrijding. Voorheen werd armoede met name gezien als een gebrek aan financiële middelen, maar onder haar bewind werden de vijf dimensies van armoede nadrukkelijk geanalyseerd en het beleid daarop afgestemd. Haar speerpunten laten zich samenvatten in GAVIM: goed bestuur, armoedefocus, vrouwen, institutionele ontwikkeling en milieu.

Bij Herfkens stonden resultaten centraal: de aandacht moest verschuiven van middelen naar doelen zo was haar redenering, waarmee ze een eerste aanzet gaf richting resultaatgericht werken (Result Based Management). Tijdens haar bewindsperiode kwam er veel aandacht voor de vorm waarin OS wordt aangeboden. Vanuit de analyse dat armoede voortkomt uit de ontkenning van rechten, het ontbreken van ontplooiingsmogelijkheden en het ontzeggen van toegang tot hulpbronnen kwam het accent te liggen op het opkomen voor rechten, het creëren van mogelijkheden en het verkrijgen van toegang door (zelf)organisatie, krachtenbundeling tot sociale beweging en het organiseren van *countervailing power*. In dit opzicht sloot zij als sociaal-democraat nauw aan bij de analyses van Pronk.

Herfkens richtte zich met name op de ontwikkeling en ondersteuning van structuren en systemen. Ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en structurele armoedebestrijding waren volgens haar onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ze sprak zich, meer dan haar voorganger, uit voor het werken volgens het 'ownership' principe. In haar visie zijn het maatschappelijk middenveld en de middenklasse in het zuiden de bakermat van (het op gang komen van) ontwikkeling en dienen derhalve gesteund en gestimuleerd te worden.

Haar houding richting Civil Society organisaties (CSO's) in het Noorden was minder positief.¹¹ Herfkens was van mening dat deze organisaties door gebrek aan kennis en gelijkwaardigheid eerder versturend dan ondersteunend zouden werken ten aanzien van de autonome ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden. Ook al benadrukte ze dat Noordelijke CSOs geschikte partners kunnen zijn voor Zuidelijke CSO's, om werkelijk effectief te zijn, zouden ze hun enigszins 'paternalistische' opstelling moeten aanpassen. Zo zouden Noordelijke CSO's bereid moeten zijn beter te luisteren, hun kennis over de politieke economie in de ontvangende landen, alsmede over Zuidelijke CSO's te vergroten en zouden zij in staat moeten zijn hun relaties met Zuidelijke partners op voet van gelijkwaardigheid vorm te geven.

Kortom, ook Herfkens geeft tot op zekere hoogte aan dat het beleid ten aanzien van OS dient aan te sluiten op ontwikkelingsprocessen in het Zuiden. Zij volgt daarbij echter grotendeels de veelal macro-economische analyses van de Wereldbank over hoe samenlevingen in het Zuiden het beste zouden kunnen functioneren en kijkt minder hoe samenlevingen op dat moment al functioneerden. In die zin bleven bijvoorbeeld de hierboven genoemde sociologische en antropologische invalshoeken, die uitgaan van een micro-macro benadering en van veldniveau naar boven redenen, duidelijk onderbelicht. Om ontwikkelingsprocessen aan te sturen is begrip van de huidige stand van zaken echter wel van belang gebleken; ontwikkeling is namelijk altijd contextspecifiek.

Minister van Ardenne

Minister Herfkens stipte al aan waar Minister van Ardenne uiteindelijk 'beroemd' mee werd: vermaatschappelijking van de OS – burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden, boerenorganisaties en overheden – hebben allen de taak bij te dragen aan een meer rechtvaardige wereld. Vanuit haar CDA visie was dit een begrijpelijke lijn. De aandacht wordt meer verlegd naar het Nederlandse speelveld en de analyses van ontwikkelingsprocessen 'daar' komt meer naar op achtergrond. Voor Van Ardenne waren vermaatschappelijking van de hulp en draagvlakvergroting de belangrijkste invalshoeken van beleid.

Eerst als staatssecretaris en vervolgens als minister gaf Van Ardenne op haar eigen wijze vorm aan het OS beleid. In haar nota *Aan elkaar verplicht* (2003) onderstreepte zij dat OS niet vrijblijvend is, maar verplichtingen schept bij alle betrokkenen. Tot op zekere hoogte borduurt zij voort op het coherentie beleid van haar voorgangers. Dit komt tot uitdrukking in allerlei partnerschappen waarbij het bijdragen aan het behalen van de Millenniumdoelen centraal staat en in de keuzes ten aanzien van de besteding van OS middelen. Zij had echter minder interesse voor het neoliberale macro-economische beleid van Wereldbank en IMF dan haar voorgangster. Wel hechtte zij veel belang aan de MDGs en nam die als uitgangspunt en toetssteen van haar beleid. Daarentegen had zij wel veel aandacht voor coherentie in het *Nederlandse* beleid en stelde daartoe een aantal interdepartementale werkgroepen in. Zij lijkt de visie van Jeffrey Sachs, die stelt dat ontwikkeling een in hoge mate technocratisch

¹¹ Buitenlandse Zaken (1998).

proces is dat goed gepland kan worden, bijna volledig te omarmen. De juiste allocatie van de benodigde middelen doet de rest. De visie dat ontwikkeling een maatschappelijk veranderingsproces is waarin bestaande machtsverhoudingen doorbroken moeten worden en sociale strijd een vereiste is, lijkt niet meer aan de orde. OS komt verder los te staan van veranderingsprocessen in het Zuiden en wordt vooral geleid door de internationale agenda van donoren rondom de MDGs.

Van Ardenne besteedt 50% van de bilaterale ODA in sub-Sahara Afrika en geeft daarmee duidelijk aan waar ontwikkeling het meest is geboden. Het aantal partnerlanden daalt tot 36. Ze zet zich in om Nederland op de kaart te zetten als donorcoördinator met als doel het bereiken van een betere harmonisatie van de hulpinspanningen. Doordat ze zich sterk richt op de vermaatschappelijking van OS in Nederland, is er weinig aandacht voor het begrip van ontwikkelingsprocessen.

Minister Koenders

In 2007 wordt Koenders minister van OS en wordt het roer weer omgegooid. Koenders grijpt terug op de uitgangspunten van Pronk, door ondubbelzinnig en expliciet aan te geven dat hulp alleen het armoedevraagstuk niet kan oplossen. Volgens hem zijn economische groei en verdeling, samen met een rechtvaardiger internationale economische orde inclusief het internationale handelssysteem, absolute voorwaarden om armoede terug te dringen. Hulp, aldus deze Minister, moet zodanig worden ingezet dat '*leverage/multiplier*' effecten op economische groei en de ontwikkelingsprocessen bewerkstelligd worden.

Koenders erkent dat zowel de bestuurlijke en macro-economische realiteit als de ongelijke machtsverhoudingen tussen de elites en de arme bevolking in het Zuiden, ontwikkeling vaak in de weg staat. Zijn beleid lijkt dan ook een combinatie van dat van Pronk en Herfkens te zijn. Zonder de diepgaande analyses van Pronk weliswaar, maar wel met veel discussies en debatten over dat beleid. Zijn toespraak aan de Universiteit van Amsterdam over de modernisering van de OS-agenda dient hierbij als aanjager.¹²

Daarnaast integreert hij ook het concept van partnerschappen van zijn twee vrouwelijke voorgangers in zijn beleid. De Milleniumakkoorden¹³ en de Public Private Partnerships zijn voorbeelden van zijn pogingen inhoud te geven aan zijn notitie *Een Zaak van Iedereen* (2007). Het huidige beleid wordt door velen gekenmerkt als meer 'politieke OS'. Dit blijkt met name uit het persoonlijke optreden van Koenders op (bijvoorbeeld) de klimaatop op Bali, de vergaderingen van de Wereldbank en de Managing for Development Results top in Accra. Maar ook tijdens bilaterale bezoeken aan Rwanda, Burundi, DR Congo en Soedan. Het beleid kenmerkt zich door meer aandacht voor de rol die de politiek dient te spelen omdat het in essentie, en zeker in fragiele staten, veelal om macht en machtsverhoudingen gaat. De verregaande betrokkenheid van Nederland bij vredesinitiatieven in het Grote Meren gebied alsmede de aard van de Nederlandse programma's in Burundi en de DR Congo zijn hier voorbeelden van. Meer dan zijn voorgangers betreft Koenders zijn beleid dan ook op

¹² Koenders, B. (2009).

¹³ Voorheen Schokland akkoorden.

parlementen, rekenkamers en politieke partijen in ontwikkelingslanden, maar – waar het gaat om *countervailing power* – ook op maatschappelijke organisaties.

In het beleid onderscheidt Minister Koenders verschillende typen partnerlanden, die geïnclassificeerd worden aan de hand van de aard van de ontwikkelingsproblemen, de mate van ontwikkeling en de kwaliteit van bestuur. In elk van die drie categorieën dient het OS beleid anders te zijn. Contextualisering speelt daarmee in zijn beleid een veel grotere rol dan bij zijn voorgangers.

Koenders heeft ook oog voor het belang van gemeenschappelijkheid in donorovertredingen (met name via het multilaterale kanaal). Niet alleen voor het behalen van de Millenniumdoelen maar ook via het nastreven van de Agenda van Parijs. Hij brengt dit nadrukkelijk in praktijk door bijvoorbeeld bij de tweede ronde van MFS ontwikkelingsorganisaties te stimuleren in coalities te werken.

Daarnaast wil Koenders de hulpsector openbreken, in de zin dat juist andere dan de traditionele ontwikkelingsorganisaties zich bezig gaan houden met OS. Hierbij benadrukt hij met name de rol van bedrijven als motor voor economische groei, maar ook de rol van organisaties die zich bezig houden met milieu en energie. Hij nodigt hen dan ook nadrukkelijk uit om deel te nemen aan ontwikkelingsinspanningen, bijvoorbeeld door middel van de hierboven genoemde Millenniumakkoorden, waarin het bedrijfsleven en ontwikkelingsorganisaties samenwerken voor het behalen van de Millenniumdoelen.

Meer concreet richt Koenders zich op een aantal hoofdpunten: fragiele staten, gelijke rechten en kansen voor vrouwen, groei en verdeling van groei, en tot slot milieu en energie. Uit de invulling van deze beleidspunten blijkt al meer poging tot aansluiten bij de complexiteit van ontwikkelingsprocessen en keert hij deels – met name daar waar het om macht, machtsrelaties en de inzet van politieke middelen betreft – terug naar de principes van Pronk, waar OS geen uitsluitende voorwaarde is voor ontwikkeling. Tevens volgt hij zijn partijcollega Minister Herfkens in de gedachten rond de Parijs Agenda en staan *ownership*, harmonisatie en coherentie bij hem hoog in het vaandel.

Daarnaast zoekt hij naar verbanden tussen armoedebestrijding en de andere grote mondiale problemen zoals migratie, vrede & veiligheid, milieu, energie, de financieel economische wereldorde, *global governance*, handel en investeringen en voedselveiligheid. Kortom een ambitieuze agenda met oog voor de realiteit van mondiale ontwikkelingsprocessen. Debat geeft hij vorm door middel van het 'openen van de luiken' van zijn ministerie en het aanstellen van een Ambassadeur voor Ontwikkelingssamenwerking.

Conclusies

In bovenstaand overzicht wordt in hoofdlijnen weergegeven wat het beleid van de afgelopen vier ministers van OS is geweest, hoe ze zich bezighielden met ontwikkelingsprocessen en welke verschillen in de vier agenda's te ontdekken zijn. Als we dit naast de invalshoeken vanuit de wetenschappelijke disciplines leggen blijkt dat het dominante gedachtegoed, zoals ook Jos Mooij dat stelde, het neoliberalisme is. Ze streven allen naar armoedebestrijding,

maar benaderen dit allen op een verschillende manier. Herfkens plaats duurzame armoedebestrijding zeer nadrukkelijk weer bovenaan de agenda, waarbij aandacht wordt gevraagd voor de vijf dimensies van die armoede zoals de Development Assistance Committee (DAC) geformuleerd. Pronk en Koenders gaan uiteraard ook uit van de vijf dimensies maar benadrukken dat OS op zich voor de oplossing daarvan absoluut onvoldoende is. Zij zijn beiden aanhangers van het idee dat OS vooral een katalyserende werking zou kunnen hebben¹⁴, maar met name Koenders gaat niet heel expliciet in op hoe die katalysator functie precies zou moeten werken. Bij beiden maakt hun beleid echter onvoldoende duidelijk hoe de hefboomfunctie het beste benut zou moeten en kunnen worden.

In Pronk's beleid staat vooral het 'waarom' erg centraal: waarom doen we aan OS? Herfkens hield zich meer bezig met het 'hoe'; hoe moeten organisaties (Noord-Noord of Noord-Zuid) samenwerken om resultaten te behalen? Van Ardenne sloot hierop aan, maar keek vooral naar samenwerking in het Noorden. Eigenlijk komt het 'hoe' van de vrouwelijke voorgangers terug in de agenda van Koenders, maar dan gecombineerd met het 'waarom' van Pronk. Niet alleen daarom is de agenda van Koenders uitdagender en vollediger. Hij moet ook een aantal grote mondiale problemen die samenhangen met ons gedrag hier – energie, klimaat, voedsel en financiële crisis – zien te integreren (Het verbinden van OS met IS).

Kortweg kan gezegd worden dat er na Pronk weinig aandacht meer is geweest voor analyse van (mondiale) ontwikkelingsprocessen en evenmin duidelijk is aangegeven of, hoe en in hoeverre het beleid van de diverse ministers gebaseerd is op resultaten van empirisch onderzoek. Het beleid legt veel nadruk op het wat en wie, minder op het hoe, en nog minder op het waarom van OS. Bij minister Koenders wordt dit langzaam weer ingevoerd. Maar een gefundeerde beleidstheorie ontbreekt vooralsnog.

¹⁴ Pronk *et al.* (2004).

Referenties

Grotenhuis, R. (2008). *Geloven dat het kan. Nieuwe perspectieven op ontwikkeling, macht en verandering*. Kampen: Ten Have.

Koenders, B. (2009). *Internationale Samenwerking 2.0, Agenda voor moderne armoedebestrijding*. Lezing Koenders - Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Universiteit van Amsterdam 08-11-2009. Online: <http://www.heiligehuisjes.org/img/OS2.0-Lang.pdf>.

Kremer, M., Lieshout, P. van, Went, R. (eds.) (2009). *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing World*. Verkenningen Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press. Online: <http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1NDacKa19bs5WzcV!js3tW8nhb9oWQdxXKwgqyTegM35UqYyWNZ1zySrobBaqys3&objectid=4973&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990). *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag: SDU-Uitgevers.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993). *Een wereld in geschil. De grenzen van ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: SDU-Uitgevers.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995). *Hulp in Uitvoering: Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlands beleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998). *Beleidsvisie civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Online:

http://www.ontwikkelingsverandering.nl/uploaded_files/1Civil_society_en_structurale_armoedebestrijding.pdf

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003). *Aan Elkaar Verplicht: nieuwe accenten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie Buitenlandse Zaken (2007). *Een zaak van iedereen. - investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Online: <http://www.politiek2015.nl/cms/upload/downloads/beleidsbrief.pdf>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Resultaten in Ontwikkeling, Rapportage 2007-2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Online: http://www.postbus51.nl/html/postbus51/document_download.cfm?PDF_name=Resultaten%20in%20ontwikkeling%202007%2D2008&doc=F74A29BD%2D5056%2D8814%2D787C47ED9A501383.PDF&doc_name=Resultaten%20in%20ontwikkeling%202007%2D2008

Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department (2008). *Evaluation of bilateral cooperation. The Netherlands' Africa Policy 1998-2006*. IOB Evaluations No. 308.

Online:

<http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:43586&versionid=&subobjectname=>

Overview papers 'Understanding Development Better' conference, Ede 2008:

- Geske Dijkstra (2008). The economic perspective on development. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.050%20-%20Position%20Paper%20Geske%20Dijkstra.pdf>
- Wil Hout (2008). Politics and development: the governance debat. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.061%20-%20Position%20Paper%20Wil%20Hout.pdf>
- Jos Mooij (2008). Development, Capitalism and Class. Some notes about understanding development. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.052%20-%20Position%20Paper%20Jos%20Mooij.pdf>
- Wim Ravensteijn (2008). The dynamics of innovation: Development from a technology and society perspective. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.062%20-%20Position%20Paper%20Wim%20Ravenstein.pdf>
- Lia van Wesenbeeck (2008). Can Africa learn from the Asian miracle? Yes it can! Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.054%20-%20Position%20Paper%20Lia%20v%20Wesenbeeck.pdf>
- Sjoerd Zanen (2008). When 'development' enters the village. Online: <http://udb.global-connections.nl/sites/udb.global-connections.nl/files/file/2923317.058%20-%20Position%20Paper%20Sjoerd%20Zanen.pdf>
- Jan Pronk (2008) Keynote speech

Pronk, J.P. et al. (2004). *Catalysing Development, A Debate on Aid*. Malden/Oxford: Blackwell Publishing.

Pronk, J. (2007). *Doe wel en zie niet om*. Evert Vermeer Lezing Amsterdam, 1 februari 2007. Online: <http://www.janpronk.nl/speeches/dutch/doe-wel-en-zie-niet-om.html>

Sachs, J. (2005). *The end of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. London: Penguin Books.

