Masterscriptie
M Politiek & Parlement
Niels Wiendels
Marij Leenders (supervisor)

Radboud Universiteit Nijmegen

De (on)maakbaarheid van de Nederlandse ontwikkelingshulp

De impact van beleidsveranderingen op de verleende ontwikkelingshulp in de periode 1973 – 1995

Inhoudsopgave

Abstract **3**

Hoofdstuk 1: een korte geschiedenis over de Nederlandse ontwikkelingshulp 4

De oorsprong van ontwikkelingshulp 4

De (dis)continuïteit in het Nederlandse beleid 5

Beleidsmatig vertrekpunt 7

Opzet van dit onderzoek 8

Methodiek van dit onderzoek 9

Hoofdstuk 2: Tanzania als vreemde eend in de bijt 11

Nyerere en de Verklaring van Arusha 11

Tanzania als koploper van self-reliance 12

Pronk's invulling van self-reliance 13

De eerste zichtbare omwentelingen in de hulp aan Tanzania 14

Veranderingen in de technische hulpverlening 16

Grote kapitaalinvesteringen in Tanzania 18

Belangrijke "capital investement projects" nader onderzocht 19

Conclusie 21

Hoofdstuk 3: Het herijkingsbeleid en Mali's plattelandsontwikkeling 23

De 'herijking' van de ontwikkelingshulp 23

Realistisch kijken naar plattelandsontwikkeling 24

Meer aandacht voor Mali en haar ontwikkelingsproblemen 25

De gevolgen van de herijking voor de voedselhulp in multilateraal perspectief 26

De gevolgen van de herijking voor de voedselhulp in bilateraal perspectief 28

Importsteun aan Mali en het platteland 29

Toch nog geringe aandacht voor armoedebestrijding in de uitvoering 30

Conclusie 32

Hoofdstuk 4: Duurzame armoedebestrijding in de jaren '90 33

Een veranderende wereld in de jaren '90 33

Duurzame armoedebestrijding (en ontwikkeling) in "Wereld van Verschil" 35

Duurzame ontwikkeling in de praktijk 36

Kritische kanttekeningen bij de ambitieuze nota 37

Case study: milieu en het gebruik van kunstmest in Bangladesh, Mali en Zambia 38

Een andere aanpak bleek nodig in 1993 40

Conclusie 41

Conclusie: Ontwikkelingshulp is een mammoettanker 42

Literatuurlijst 44

Abstract

In dit verkennend onderzoek staat de vraag naar de gevolgen van verschillende beleidsveranderingen op de uitvoering van de geboden Nederlandse ontwikkelingshulp tussen 1973 en 1995 centraal. Dit wordt gedaan door het gaandeweg behandelen van een aantal thema's en casestudies in verschillende hoofstukken. In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek zal er worden beargumenteerd dat er op het gebied van ontwikkelingshulp een kloof bestaat tussen het voorgenomen beleid en de uitvoering in de praktijk, en dat dit nog weinig aandacht heeft gekregen in het wetenschappelijk veld. In het tweede hoofdstuk staat het begrip *self-reliance* en gevolgen daarvan voor de geboden ontwikkelingshulp aan Tanzania centraal. Vervolgens besteed het derde hoofdstuk aandacht aan het herijkingsbeleid van minister Schoo en de implicaties die dat had voor armoedebestrijding en plattelandsontwikkeling in Mali. In het vierde en laatste hoofdstuk staat de invoering van duurzame armoedebestrijding en de overstijgende verduurzaming van ontwikkelingssamenwerking onder leiding van minister Pronk centraal en welke gevolgen dat had voor de landbouwsector. Tot slot wordt er in de conclusie antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek; *In hoeverre hebben beleidsveranderingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking tussen 1973- 1995 daadwerkelijk geleid tot veranderingen in de praktijk?*

Hoofdstuk 1: een korte geschiedenis over de Nederlandse ontwikkelingshulp

"Its small part is advanced, prosperous, powerful; its much bigger part is underdeveloped, poor, powerless. A nation so divided within itself would be recognized as unstable. A world so divided should likewise be recognized as inherently unstable. And the position is worsening, not improving."[1]

Met deze woorden begon de VN-commissie Zuid in 1990 (South Commission) haar belangrijke rapport *The Challenge to the South*. De inhoud ervan was allesbehalve hoopgevend. De VN-commissie Zuid kwam tot de conclusie dat ontwikkelingshulp aan de Derde Wereld niet had geholpen en dat de situatie in ontwikkelingslanden zelfs aan het verslechteren was.[2] De commissie zette daarnaast grote vraagtekens bij de institutionele inrichting van ontwikkelingshulp en de commissie kwam met vele adviezen om de hulp radicaal anders in te richten. Ook in Nederland kwamen er stemmen op om de Nederlandse ontwikkelingshulp anders in te richten. De Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, kwam in 1990 met een nieuwe 'rode draad' in het Nederlandse beleid. 'Duurzame armoedebestrijding' werd het devies. Al het nieuw te ontwikkelen beleid moest hierop worden gebaseerd en duurzame armoedebestrijding diende als belangrijk uitgangspunt.[3] Jos Hilhorst en Sandro Sideri, twee hoogleraren gespecialiseerd in internationale economie, spraken van een "important turning-point in Dutch development policy".[4] Desalniettemin was er voor de jaren '90 ook al vaak sprake van een 'roep om verandering'. Zowel de Tweede Kamer als de verschillende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking poogden sinds 1970 veranderingen aan te brengen in het Nederlandse beleid.

De oorsprong van ontwikkelingshulp

Na de Tweede Wereldoorlog werden de kaarten in de wereld opnieuw geschud en vond er een grote dekolonisatiegolf plaats. Veel West-Europese landen verloren een deel van hun overzeese kolonies.[5] Rond deze tijd ontstond daarmee ook het begrip "Derde Wereld". In 1952 werd dit begrip voor het eerst gebruikt in Frankrijk en duidde het voormalige koloniën en andere (onderontwikkelde) landen aan, die een eigen weg zochten tussen het kapitalistische Westen en het communistische Oostblok. Het begrip won gigantisch aan populariteit in West-Europa toen meerdere, zogenoemde "Derde Wereldlanden", gingen samenwerken rondom thema's zoals antikolonialisme en economische ontwikkeling.[6] Ook in

[1] The South Commission, *Challenge to the South* (Oxford: University Press, 1990), 2.
[2] The South Commission, *Challenge to the South*, 2-4.
[3] Jan Pronk, *Beleidsnota: Een Wereld van Verschil* (Den Haag: SDU Uitgevers, 1990).
[4] Jos Hilhorst en Sandro Sideri, "Dutch Bilateral Aid Policies in the Period 1977 – 1993," *Working Papers*, series No. 189 (maart 1995), 2.
[5] Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland*, 1950 - 1990 (Den Haag: SDU Uitgevers, 1994), 1-3.
[6] Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 5.

Nederland werd het begrip Derde Wereld 'ontdekt' in de jaren '50. Volgens politicoloog Arend Lijphart was dit te wijten aan het feit dat Nederland haar belangrijkste kolonie, Indonesië, verloor. Lijphart noemt dit "the trauma of decolonization".[7] Door het verlies van Indonesië, en het verdwijnen van de Westerse hegemonie in Afrika en Azië ontstond een nieuw wereldbeeld, die ook doordrong tot Nederland. Het ontstaan van de eerste vormen van ontwikkelingshulp was daarmee een direct gevolg van de dekolonisatiegolf waar West-Europese landen mee te maken kregen.[8]

In Nederland werd een eerste aanzet tot ontwikkelingshulp gedaan met de oprichting van de Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand (NOVIB) in 1956. Deze organisatie werd particulier opgericht en verwierf al snel veel bekendheid bij de Nederlandse burgers. Door middel van reclamespotjes probeerde de NOVIB het belang van ontwikkelingshulp bij de Nederlandse burgers aan te kaarten.[9] Dat wierp haar vruchten af en ontwikkelingshulp kwam al snel hoger te staan op de politieke agenda. Daarbij had Koningin Juliana in 1955 tijdens een indrukkende redevoering al een oproep gedaan om de Nederlandse ontwikkelingshulp en het beschikbare budget op te voeren.[10] Desalniettemin bleef het beschikbare budget voor ontwikkelingshulp tot halverwege de jaren '60 relatief gezien gering van omvang en had het internationaal weinig betekenis.[11] In de periode daarvoor bestond er namelijk nog geen ministerspositie op het gebied van ontwikkelingshulp; deze werd 'pas' in het leven geroepen in 1965. In 1964 werd hieraan een eerste gestalte aan gegeven door de oprichting van een eigen directoraat-generaal, genaamd Internationale Samenwerking (DGIS).[12] Vanaf 1965 nam het beschikbare budget voor ontwikkelingshulp steeds verder toe en begon het een grotere rol te spelen in de Nederlandse politiek en ook internationaal nam Nederland een gewichtigere rol in.[13]

De (dis)continuïteit in het Nederlandse beleid

Met de komst van de eerste minister voor ontwikkelingshulp in 1965, KVP-minister Theo Bot, begon het Nederlandse beleid omtrent ontwikkelingshulp serieuze vormen aan te nemen. Onder leiding van Bot werd de eerste grote nota over ontwikkelingshulp geschreven. Politicoloog en antropoloog Paul Hoebink beargumenteerd dat deze nota voor het eerst in de geschiedenis handvaten gaf aan het Nederlandse beleid en werden er concrete doelstellingen geformuleerd op het gebied van ontwikkelingshulp. De nota van Bot bleef volgens Hoebink leidend voor het beleid tot 1973.[14] Ook

---

[7] Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 24.
[8] Jan Nekkers, P.A.M. Malcontent en F. Baneke, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag: SDU Uitgevers, 1999), 17-18 en 62-63.
[9] Nekkers, Malcontent en Baneke, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999,* 21.
[10] Ruddy Doom, *Derde Wereld Handboek. Deel I. Noord-Zuid En Zuid-Zuid in Politiek Perspectief* (Brussel: NCOS, 1990), 198.
[11] Nekkers, Malcontent en Baneke, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, 64.
[12] Ibid, 28.
[13] Ibid, 28-32.
[14] Doom, *Derde Wereld Handboek*, 200-201.

historicus Duco Hellema, gespecialiseerd in internationale betrekkingen, spreekt van een verandering in het Nederlandse beleid. Volgens Hellema "ademde de nota van 1966 een moderne postkoloniale sfeer" en erkende de nota "de nieuwe verhoudingen tussen Noord en Zuid."[15] Zowel Hoebink als Hellema spreken van een eerste "turning-point" in de Nederlandse ontwikkelingshulp.

Interessant wordt het bij de aanstelling van PvdA-politicus Jan Pronk als minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1973. Pronk wordt gezien als een van de meest invloedrijke ministers die Nederland heeft gehad. Waar Hoebink spreekt van een nieuw "turning-point" bij de aanstelling van Pronk, vindt Hellema het beleid van Pronk minder vernieuwend.[16] Hellema is van mening dat het beleid van Pronk "voortbouwde op beleidsveranderingen die zich al in de voorafgaande jaren hadden voorgedaan."[17] Daarbij speelden er ook nog internationale ontwikkelingen die een hervormingsbeleid stimuleerden.[18] Hoebink vindt daarentegen wel dat er sprake was van een "turning-point", want het lukte Pronk om gelijk na zijn aanstelling een aantal slepende competentiekwesties op te lossen.[19] Eerder had het ministerie van Economische Zaken veel inbreng bij de besteding van hulpgelden, maar die verantwoordelijkheid wist Pronk over te hevelen naar zijn eigen begroting. Pronk en zijn departement hadden hierdoor meer zeggenschap over hun eigen financiën. Daarnaast is Hoebink van mening dat Pronk's *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking* uit 1976 zeer expliciet het Nederlandse ontwikkelingsbeleid formuleerde, wat voor 1976 nog nooit zo expliciet was verwoord in een nota of ander beleidsstuk. Theo Bot deed echter al een goede poging, maar Pronk's nota was omvangrijker en explicieter. Hoebink stelt dat we daarom kunnen spreken van een opvallende verandering in het beleid omtrent ontwikkelingshulp.[20]

Ook Hoebink's derde "turning-point" is onderwerp van discussie. In 1982 wordt er een VVD-minister aangesteld voor ontwikkelingssamenwerking. Onder leiding van Eegje Schoo werd een "herijkingsbeleid" gevoerd, dat tot uitdrukking kwam in haar *Nota Herijking bilateraal beleid*.[21] Hoebink stelt dat er veel wijzigde in het beleid. Zo kreeg het beleid een nieuw kernpunt: structurele armoedebestrijding.[22] Daarnaast werd het aantal landen waaraan ontwikkelingshulp werd gegeven verder teruggebracht. Tot slot leverde de minister van Ontwikkelingssamenwerking weer een aantal bevoegdheden in (ten opzichte van Pronk) en kreeg het ministerie van Economische Zaken weer meer te zeggen over het geld dat werd uitgegeven aan ontwikkelingssamenwerking.[23] Historicus Maarten Kuitenbrouwer stelt daarentegen dat er ook veel bij hetzelfde bleef. Economische Zaken kreeg dan wel

---

[15] Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten-Antwerpen: Spectrum, 2014), 245-246.
[16] Doom, *Derde Wereld Handboek,* 204-206.
[17] Hellema, *Nederland in de wereld,* 289-290.
[18] Ibid, 289.
[19] Doom, *Derde Wereld Handboek*, 204-205.
[20] Ibid, 205.
[21] Eegjo Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1983).
[22] Doom, *Derde Wereld Handboek*, 210-213.
[23] Ibid, 214.

meer invloed op de financiën, maar het percentage 'ongebonden' hulp bleef hetzelfde.[24] Ook het terugbrengen van het aantal landen waaraan hulp werd gegeven, was volgens Kuitenbrouwer al een trend die onder haar voorgangers was ingezet.[25] De veranderingen kwamen dus niet zozeer door Schoo zelf, maar waren al eerder in gang gezet, aldus Kuitenbrouwer.

In 1989 werd Jan Pronk voor de tweede keer aangesteld als minister voor ontwikkelingssamenwerking. Hij introduceerde tijdens zijn twee ministerschap het begrip duurzame armoedebestrijding. Het bestrijden van armoede vandaag de dag, mocht niet leiden tot meer armoede in de toekomst. Onzorgvuldige omgaan met natuurlijke hulpbronnen moest worden gestopt. Daarnaast kwam er meer aandacht voor de menselijke kant van ontwikkelingsproblematiek.[26] Veiligheid en mensenrechten begonnen een belangrijke rol te spelen. Desalniettemin zijn de meningen verdeeld over Pronks aanpak en wordt dit ministerschap gekenmerkt door een opvallende ambivalentie. In zijn termijn schreef Pronk twee nota's die beide een ander verhaal vertellen. De eerste nota "Een wereld van Verschil" straalde optimisme uit, terwijl zijn tweede nota "De wereld in Geschil" een stuk pessimistischer was. Dat werd vooral veroorzaakt door de conflicten die zich voordeden aan het begin van de jaren '90 in Europa en Afrika. Het is interessant om te onderzoeken hoe Pronk is omgegaan met ontwikkelingshulp in deze turbulente periode.

Beleidsmatig vertrekpunt

Binnen het wetenschappelijk veld bestaan er verschillende visies over in welke mate het beleid omtrent ontwikkelingssamenwerking veranderd is. Ontwikkelingssamenwerking en het gevoerde beleid zijn veelvuldig onderwerp van discussie geweest in de wetenschappelijke wereld, maar ook in de hedendaagse tijd lopen de gemoederen over ontwikkelingssamenwerking soms hoog op.[27] Dat er veranderingen plaats hebben gevonden, staat onomstotelijk vast.[28] De precieze katalysatoren, drijfveren én invloed van deze veranderingen echter niet. Het heersende onderzoeksperspectief binnen het wetenschappelijk veld dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bestudeert, bestaat voornamelijk uit een focus op het beleidsproces en veranderingen in dit beleidsproces. Duco Hellema, Paul Hoebink, Rudy Doom, Jos Hilhorst en Sandro Sideri zijn enkele voorbeelden van auteurs die vooral kijken naar de beleidsmatige kant van ontwikkelingssamenwerking. Maarten Kuitenbrouwer stelt in zijn bijdrage aan het boek *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-*

---

[24] Maarten Kuitenbrouwer, *De Ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland*, 1950 - 1990 (Den Haag: SDU Uitgevers, 1994).
[25] Kuitenbrouwer, *De Ontdekking van de Derde Wereld,* 240.
[26] Paul Hoebink, *Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010), 93.
[27] Paul Hoebink, Ongemeen scherpe kritiek van het DAC, geraadpleegd op 7 oktober 2020 van, https://hetnieuwe.viceversaonline.nl/2017/07/03/ongemeen-scherpe-kritiek-dac/.
[28] Hoebink, Hellema en Kuitenbrouwer schetsen allemaal veranderingen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Zie bijvoorbeeld: Doom, *Derde Wereld Handboek*, 200-201., en Hellema, *Nederland in de wereld,* 289-290.

1999 dat zelfs de ambtenaren op het departement voor ontwikkelingssamenwerking "geringe aandacht hadden voor de kernvraag naar de effectiviteit van de hulp" en er een bepaalde mate van naïviteit werd tentoongespreid door de ambtenaren.[29] Ook Peter Malcontent focust zich in zijn bijdrage aan hetzelfde boek voornamelijk op het beleidsproces en de strijd om de macht binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken die werd veroorzaakt door de controversiële minister Jan Pronk.[30]

Dat er te weinig aandacht is binnen het huidige paradigma voor de uitvoerende kant van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking stelt ook historicus Ab van Goudoever, gespecialiseerd in het naoorlogse tijdperk. Hij beargumenteert in zijn recensie van het boek *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* dat ontwikkelingshulp en de veranderingen in het beleid veelal vanuit een Haags standpunt worden bekeken.[31] De koppeling met de praktijk en werkelijke gevolgen wordt vaak buiten beschouwing gelaten. Hier ligt volgens Van Goudoever nog een "aanzienlijk veld braak."[32] Daarbij is er nog een belangrijk punt dat Paul Hoebink in een van zijn bijdrages aan het debat aanstipt. Binnen het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking is er een wezenlijk verschil tussen het voorgenomen beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Zo stelt Hoebink dat er in de beleidsnota's omtrent ontwikkelingssamenwerking vaak humanitaire motieven werden opgesomd, maar dat in de uitvoering uiteindelijk toch economische en commerciële belangen de boventoon voerden.[33] Al met al een zeer compliceerde situatie, omdat er een waarneembaar verschil is tussen het beleid en de uitvoering, en de uitvoering pas achteraf te evalueren is. Het is echter wel belangrijk dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de werkelijke gevolgen die beleidsveranderingen teweegbrachten in de uitvoering, ondanks het feit dat dit geen gemakkelijke opgave is. Ontwikkelingssamenwerking is nog steeds van levensbelang voor veel landen in de wereld en blijft een belangrijk thema in de hedendaagse tijd. In de bestaande literatuur is dit naar mijn idee onderbelicht gebleven. Daarnaast wilt Nederland dat in haar toekomstig beleid omtrent ontwikkelingssamenwerking "impact en meerwaarde leidend zijn".[34] Dit onderzoek poogt een bijdrage te leveren aan het bestaande debat, door meer oog te hebben voor uitvoeringskant van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en daar een eerste verkenning voor te doen.

Opzet van dit onderzoek

In het wetenschappelijke debat over de Nederlandse ontwikkelingshulp en de (dis)continuïteit in het beleid bestaat veel discussie. Zoals hierboven al enigszins geschetst, bestaan er vele verschillende

[29] Hoebink, *Geven is nemen*, 61-62.
[30] Nekkers, Malcontent en Baneke, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999,* 11-61.
[31] Albert van Goudoever, J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent, "De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999," *BMGN - Low Countries Historical Review*, 115 (4): 657–658.
[32] Van Goudoever, J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent, "De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999," 657-658.
[33] Doom, *Derde Wereld Handboek*, 197.
[34] Regeerakkoord 2017, "Vertrouwen in de toekomst," hoofdstuk 4.3: Ontwikkelingssamenwerking, 48-49.

standpunten over veranderingen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vanaf grofweg de jaren ’60 tot 2000. Daarbij is er ook een zichtbaar verschil tussen beleid en uitvoering.. Beleidsnota’s zijn goede bronnen om te achterhalen wat een minister en kabinet voor ogen hadden, maar het is ook belangrijk om te kijken tot welke uitvoering dit geleid heeft. Door ook de uitvoering in ogenschouw te nemen, krijgt het bestaande debat een extra dimensie. De **hoofdvraag** van dit onderzoek luidt als volgt: *In hoeverre hebben beleidsveranderingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking tussen 1973-1995 daadwerkelijk geleid tot veranderingen in de praktijk?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden er een aantal deelvragen behandeld in verschillende hoofdstukken. Deze deelvragen zullen in het teken staan van een deelaspect van de geboden ontwikkelingshulp. Door in de deelvragen de focus te leggen op een specifiek onderdeel van ontwikkelingshulp (zoals klimaat of voedselprogramma’s) kan de uitvoering/praktijk beter worden bestudeerd. De deelvragen zullen als volgt luiden: (1) Hoe werd er invulling gegeven aan het begrip *self-reliance* en de nota *Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking* in de periode 1973-1979? (2) Welke veranderingen vonden er plaats in de uitvoering van de nota Herijking bilateraal beleid in de periode 1982-1986? (3) Leidde Pronk’s nota *Een wereld van Verschil* en *Een wereld in Geschil* tot een werkelijke verandering in de uitvoering?

In de eerste deelvraag zal er veel aandacht worden besteed aan Tanzania, aangezien dat het schoolvoorbeeld is waar er flink gestuurd werd op *self-reliance* in de ontwikkelingshulp. Is er in de ontwikkelingssamenwerking met Tanzania tussen 1973-1979 sprake van een kanteling? Hierbij zal er gekeken worden naar de gevolgen voor onder andere technische hulpverlening, kapitaalinvesteringen en verschillende hulpprojecten die werden uitgevoerd in Tanzania.

In de tweede deelvraag ligt de focus op armoedebestrijding en de plattelandsontwikkeling in Mali in de periode 1982-1987. Heeft het herijkingsbeleid van minister Schoo invloed gehad op uitvoering hiervan? Deze studie zal onderzoeken welke veranderingen er hebben plaatsgevonden en of dat mogelijk veroorzaakt werd door het herijkingsbeleid van minister Schoo.

De derde en laatste deelvraag zal in het teken staan van Pronk’s nota’s *Een wereld van Verschil* en *Een wereld in Geschil*. In het bijzonder wordt er hier gekeken naar duurzame ontwikkeling en duurzame armoedebestrijding. Deze begrippen worden in deze periode geïntroduceerd en daarom zal de focus hierop liggen. Welke veranderingen hebben Pronks nota’s teweeggebracht in de praktijk en hoe werd er invulling gegeven aan ‘duurzame ontwikkeling’?

Methodiek van dit onderzoek[35]

Om de hoofdvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden, zal er in dit onderzoek worden gekeken naar de beschikbare beleidsnota’s en de aanwezige secundaire literatuur. Het gaat in dit onderzoek niet

[35] Vanwege de gevolgen van de Corona-crisis is het onmogelijk om de primaire focus van dit onderzoek te voltooien. Archiefbezoeken zouden namelijk de kern vormen van dit paper. Het is echter niet mogelijk om

zozeer om het bestuderen van veranderingen in de beleidsnota's ten opzichte van eerder gepubliceerde nota's, maar vooral over hoe er in de praktijk invulling aan werd gegeven aan de beleidvoornemens. Dat moeten blijken uit de specifiekere nota's en ander kwalitatief bronnenmateriaal dat geschreven is door de ambtenaren van het DGIS. Ten tijde van Pronks eerste termijn werd de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* (IOV) opgericht. Deze inspectie kreeg als taakstelling om onderzoek te doen naar de ontwikkelingshulp die Nederland verricht heeft en hoe dit heeft uitgepakt voor de betrokkenen. Deze evaluaties werden gepubliceerd in rapporten en moesten worden gebruikt om het beleid eventueel aan te passen. Zo publiceerde de inspectie onder andere (evaluerende) rapporten over de effectiviteit van Nederlandse voedselprogramma's, drinkwateractiviteiten en hulp op het gebied van milieu en duurzaamheid. Tot slot besteed dit onderzoek ook aandacht aan kwantitatieve gegevens, zoals de geldstromen die naar ontwikkelingshulp gingen, en dan specifiek de geldstormen naar de landen die centraal staan in de behandelde casestudies.

primair onderzoek uit te voeren binnen de gestelde tijdsplanning voor dit paper en de corona-restricties die er gelden. Ik betreur dit ten zeerste en zie dit ook als een grote kanttekening bij dit onderzoek. Echter heb ik zo goed als mogelijk gepoogd om het primaire bronnenmateriaal te compenseren met aanvullende secundaire literatuur, maar dit was echter niet altijd mogelijk. Een van de aanbevelingen in de conclusie zal dan ook het verder bestuderen van primair bronnenmateriaal zijn.

Hoofdstuk 2: Tanzania als vreemde eend in de bijt

"A serious problem was that the Tanzanian authorities felt that donors were excessively intrusive, and that they tried to impose on the government projects, programs, and policies that the Tanzanians either didn't understand or didn't agree with."[36]

Voordat dit hoofdstuk verder ingaat op de beleidsveranderingen die minister Pronk tussen 1973 – 1979 doorvoerde en welke gevolgen dit had voor de verleende ontwikkelingshulp aan Tanzania, zal er eerst aandacht worden besteed aan het begrip dat centraal staat in dit hoofdstuk: *self-reliance*. In de literatuur staat Tanzania bekend als een 'schoolvoorbeeld' voor dit begrip en de daarbij behorende eigen verantwoordelijkheid in de besteding van ontvangen hulpgelden. Dat was in de jaren '70 uitzonderlijk, want na het aantreden van Ronald Reagan en Maragret Tatcher, respectievelijk president van de Verenigde Staten en premier van Groot-Brittannië, kwam internationaal de nadruk van ontwikkelingshulp te liggen op economische belangen van de hulpgevende landen en werden de 'touwtjes strakker aangetrokken'.[37] Tanzania en 'haar' *self-reliance* verdienen daarom eerst een verdere verduidelijking en contextualisering.

Nyerere en de Verklaring van Arusha

In 1995 publiceerde de commissie Helleiner een rapport over de toenmalige moeizame relatie tussen Tanzania en hulpgevende landen, wat samen te vatten is in bovenstaand citaat.[38] De uitvoerende autoriteiten in Tanzania vonden dat hulpgevende landen zich te veel bemoeiden met de precieze besteding van de hulpgelden. De commissie beargumenteerde dat dit een veelvoorkomend probleem was bij het bieden van ontwikkelingshulp. Hulpgevende landen stuurden, vanuit een paternalistische gedachte, intensief op de besteding van hulpgelden. Dit had juist een averechts effect en de relatie tussen de donor en de ontvanger werd slechter.[39]

In de jaren '70 speelden deze spanningen tussen donor en ontvanger ook al een belangrijke rol. Zo nam de partijtop van *Tanganyika African National Union* (TANU), de enige toegestane partij in het socialistische Tanzania, in 1967 de *Verklaring van Arusha* aan.[40] Dat was een omvangrijk beleidsdocument dat pleitte voor een radicale herinrichting van het dagelijkse sociaaleconomische leven in Tanzania.[41] Hieronder viel ook de besteding van buitenlandse hulpgelden. In de *Verklaring van*

---

[36] Sebastian Edwards, *Toxic Aid: Economic Collapse and Recovery in Tanzania* (Oxford University Press, 2014), 177.
[37] Paul Hoebink, *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka* (Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties, 1988) 73-74.
[38] Edwards, *Toxic Aid,* 178.
[39] Ibidem.
[40] Julius K. Nyerere en Cees Bronsveld, *Arusha Declaration* (Leiden: NESBIC, 1969).
[41] Hoebink, *Geven is nemen*, 75.

Arusha opperde de president van Tanzania, Julius Nyerere, voor *self-reliance* (zelfwerkzaamheid).[42] Het land was vanaf haar onafhankelijkheid langzamerhand steeds meer nadruk gaan leggen op buitenlandse hulp en merkte als gevolg daarvan een toenemende inmenging van Westerse donoren.[43] Daarbij werd de buitenlandse hulp niet altijd onder de voorwaarden verleend die Tanzania voor ogen had. De onvrede hierover leidde uiteindelijk tot introductie van *self-reliance*. Tanzania wilde haar 'vrijheid' terug.[44]

Tanzania was niet het enige land dat ontevreden was over de strikte voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp werd verleend. Ook meerdere 'developed countries' zagen het probleem van strikte voorwaarden en veel bemoeienis in. Dat was echter geen verassing. In de jaren '70 was er volgens historicus Ashok Parthasarathi sprake van een "crisis realism".[45] Westerse landen kwamen tot de conclusie dat de eerste twintig jaar van ontwikkelingssamenwerking had geleid tot verkeerde aannames. De paternalistische aanname dat ontwikkelingslanden het Westerse voorbeeld moesten volgen en dat het implementeren van dezelfde instituties, gebruiken, normen en waarden zou leiden tot 'development' bleek zeer onjuist te zijn.[46] Ontwikkelingslanden hadden ieder een unieke geschiedenis en het simpelweg opleggen van de Westerse 'manier' was niet de oplossing.[47] Pas in 1973 werd dit probleem door het merendeel van de Westerse landen erkend en werd er op de 23ste *Pugwash-conferentie*, die in het teken stond van internationale aangelegenheden, een oplossing gezocht voor dit probleem. De landen op de conferentie kwamen overeen dat ontwikkelingslanden meer zeggenschap zouden krijgen over de bestedingen van de hulpgelden. De gedachtegang was dat de ontvangende landen zelf immers het beste inzicht hadden in waar de hulpgelden het meest effectief besteed konden worden.[48] Met andere woorden: er werd meer vertrouwd op de zelfwerkzaamheid (*self-reliance*) van ontwikkelingslanden en de voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp werd verleend moesten voordeliger worden voor de hulpontvangende landen.[49] Iets waar Tanzania al zes jaar eerder voor pleitte.

Tanzania als koploper van *self-reliance*

Tanzania was haar tijd ver vooruit en kwam zoals eerder vermeld in 1967 al met een plan om de buitenlandse bemoeienis te beperken. Het land wilde haar eigen economische beleid maken en in het bijzonder moest het toekomstige beleid bijdragen aan het verder doorvoeren van het socialisme in het land. De implementatie van *self-reliance* in het buitenlandbeleid was van essentieel belang. Tanzania had een zwakke economie en er was nauwelijks industrie aanwezig, waardoor het land in sterke mate

[42] Nyerere en Bronsveld, *Arusha Declaration,* 6-9.
[43] Hoebink, *Geven is nemen*, 79.
[44] Ibidem.
[45] Ashok Parthasarathi, "Self-reliance as alternative strategy for development," *Alternatives II* (1976): 365.
[46] "Communique on Development Issues: Self-reliance and international reform," *World Development*, Vol. 2, Issue 6 (1974): 54.
[47] Parthasarathi, "Self-reliance as alternative strategy for development," 365-367.
[48] Edwards, *Toxic Aid,* 178.
[49] Maarten Kuitenbrouwer, "Een eeuwig durende ereschuld? Ontwikkelingssamenwerking en koloniaal verleden," *Internationale Spectator* no. 7 (zomer 2000): 379.

afhankelijk was van buitenlandse hulp.[50] Om ondanks dat gegeven toch de buitenlandse inmenging te beperken, stelde de regering van president Nyerere een aantal criteria op waaraan de geboden ontwikkelingshulp moest voldoen.[51] Als eerste voorwaarde werd er gesteld dat ontwikkelingshulp de onafhankelijkheid en vrijheid van Tanzania niet mocht aantasten. Het land wilde haar eigen beleid maken en liet zich niet de regels voorschrijven. De tweede voorwaarde was dat ontwikkelingshulp moest bijdragen aan de verdere invoering van het socialisme in het land. Het derde criterium was dat eigen initiatief en eigen bijdragen boven ontwikkelingshulp moesten blijven staan. Als Tanzania zelf de middelen had om beleid of een specifiek project uit te voeren, dan was het niet de bedoeling dat daar ontwikkelingsgelden voor werden gebruikt. En tot slot mochten leningen geen te grote last worden voor het land, want daarmee zou de eerdergenoemde vrijheid en onafhankelijkheid in het geding komen.[52]

In eerste instantie zou dit een afschrikwekkend effect kunnen veroorzaken bij de hulpgevende landen, maar het tegendeel bleek waar te zijn. Veel Westerse landen raakte gecharmeerd van de uitspraken van Nyerere's regering en waardeerden de duidelijke doelstellingen.[53] Daarbij vond er ook in verandering plaats in het internationale klimaat. In de jaren '70 bestond West-Europa vooral uit sociaal-democratische regeringen en het socialisme van Nyerere viel in de smaak bij deze regeringen. Ook had de Wereldbank, een overkoepelend VN-orgaan dat verantwoordelijk was voor ontwikkelingssamenwerking, in 1973 aangekondigd om haar hulpverlening meer te richten op de allerarmsten en streefde het een betere welvaartsverdeling in ontwikkelingslanden na.[54] Tanzania groeide zo rap uit tot een 'populair' land.[55]

Pronk's invulling van self-reliance

De toenemende populariteit van Tanzania klonk ook door in de Nederlandse ontwikkelingshulp. De Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, was van mening dat er ingrijpende veranderingen wenselijk waren op het gebied van ontwikkelingshulp.[56] Een grotere politieke en economische zelfstandigheid van ontwikkelingslanden was in zijn ogen van essentieel belang. De opkomst van *self-reliance* juichte hij daarom ook van harte toe.[57] In zijn nota *Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking* zette hij uitgebreid uiteen hoe dat in de praktijk vormgegeven moest worden. *Self-reliance* vormden de kern van het beleid. Ondanks het feit dat self-reliance pas 'officieel'

---

[50] Hoebink, *Geven is nemen*, 78.
[51] Ibid, 79.
[52] G. Mutahaba, "European aid: development effects and constraints as experienced by Tanzania," in *European development assistance, vol II: Third World perspectives on policies and performance*, ed. O. Stokke (Tilburg: EADI, 1984), 119-120.
[53] Hoebink, *Geven is nemen*, 79.
[54] Jan Pronk, *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking 1976* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1976), 4.
[55] Hoebink, *Geven is nemen*, 80.
[56] Kuitenbrouwer, "Een eeuwig durende ereschuld?," 379.
[57] Margriet Brandsma en Pieter Klein, *Jan Pronk. Rebel met een missie* (Utrecht: Scheffers, 1996), 52.

in 1976 werd vastgelegd in het Nederlandse beleid, voerde het in de jaren daarvoor ook al de boventoon. Pronk noemde dit "*self-reliance* avant la lettre".[58]

In de Nederlandse ontwikkelingshulp speelde *self-reliance* dus al vroeg een grote rol. Nederland ging uit van de eigen kracht van ontwikkelingslanden en dat was een belangrijke randvoorwaarde voor het geven van ontwikkelingshulp. Het was van belang dat totale bevolking actief werd betrokken bij het ontwikkelingsproces.[59] Nederland was meer dan bereid om te helpen, maar de verantwoordelijkheid lag bij de landen zelf. Zij moesten het immers zelf doen. Landen die aan deze 'criteria' voldeden, werden door Nederland bestempeld als "focus-landen".[60] Tanzania voldeed aan alle criteria, aangezien het socialistische land pleitte voor een herverdeling van de welvaart en hulp van buitenaf daarvoor goed kon gebruiken.[61]

De eerste zichtbare omwentelingen in de hulp aan Tanzania

Tanzania had van alle landen waaraan Nederland ontwikkelingshulp gaf dus de beste papieren. De nota van Pronk sloot naadloos aan op de situatie die er heerste in het socialistische land. Dit had als direct gevolg dat de omvang van de ontwikkelingshulp aan Tanzania gigantisch werd opgeschroefd.[62] Waar de uitvoerende ambtenaren in 1972, net voor de aanstelling van Pronk, 'maar' $3.7 miljoen dollar stortte op de rekening van Tanzania, stortte diezelfde ambtenaren onder de leiding van Pronk in 1973 al $7.2 miljoen dollar op Tanzania's rekening. In de jaren daarna groeide deze geleidelijk door tot in 1979 het hoogste bedrag werd bereikt; $94,4 miljoen dollar werd er toen uitgegeven voor ontwikkelingshulp aan Tanzania.[63] Het bedrag in 1979 was daarmee maar liefst 25 keer groter dan het bedrag dat in 1972 werd uitgegeven.

Deze enorme toename van het beschikbare budget leidde ook direct tot problemen in de uitvoerbaarheid van de ontwikkelingshulp aan Tanzania.[64] De hoeveelheid ambtenaren op de financiële afdeling van het DGIS groeide niet voldoende mee met de toenemende omvang van de geboden hulp. Dat leidde tot een overbelaste financiële afdeling, die soms letterlijk niet meer wist wat ze met het geld moest doen.[65] Het lukte Pronk ook niet om dit probleem snel op te lossen en dat heeft de uitvoerbaarheid van de ontwikkelingshulp aan Tanzania van tijd tot tijd parten gespeeld. Concreet gevolg was onder andere dat ambtenaren een grote druk voelden om de beschikbare gelden ook daadwerkelijk uit te geven. Er ontstond immers een stuwmeer aan geld op de rekening van het DGIS. Daarnaast waren de

---

[58] Pronk, *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking 1976,* 4.
[59] Ibid, 7.
[60] In de literatuur wordt er vaak ook gesproken over 'concentratielanden', maar aangezien de 'focus-land' in huidige tijd primair gebruikt wordt, zal deze in dit paper gehanteerd worden.
[61] Doom, *Derde Wereld Handboek*, 206-207.
[62] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania: Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992* (Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1994), 71.
[63] Hoebink, *Geven is nemen*, 84.
[64] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 92.
[65] Hoebink, *Geven is nemen*, 61-62.

ambtenaren niet bij machte om tijdens de grote toestroom van ontwikkelingsgelden controle uit te voeren op de precieze besteding van deze gelden. Dit leidde ertoe dat er vaak maar gering zicht was op de daadwerkelijke besteding van de gelden door de Tanzaniaanse autoriteiten.[66] Pronk erkende deze problemen en richtte uiteindelijk de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* (IOV) op. De IOV moest de geboden ontwikkelingshulp evalueren en deed zo nodig aanbevelingen ter verbetering van de ontwikkelingshulp.[67]

Een van de problemen met de geboden ontwikkelingshulp in de periode voor 1973 dat dit onderzoek al eerder aanstipte, was het feit dat er vaak strikte voorwaarden waren verbonden aan de hulpgelden.[68] De IOV heeft in 1994 en 1995 uitgebreid onderzoek gedaan naar verleende ontwikkelingshulp aan Tanzania in haar geheel en dat heeft geleid tot meerdere omvangrijke rapporten. Daarbij zijn ook de voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp werd verstrekt onderzocht. De inspectie komt tot een verassend conclusie. Direct na de aanstelling van Pronk in 1973 begonnen de voorwaarden die aan de ontwikkelingshulp verbonden waren snel te veranderen in positieve zin. Zo groeide het aandeel van subsidies in de totale ontwikkelingsgelden van 50% in 1970 naar 75% aan het begin van de jaren ’80.[69] Dit was een uitermate positieve trend voor Tanzania: subsidies hoeven, in tegenstellingen tot leningen, niet te worden terugbetaald. De schulden- en rentelasten namen daardoor voor Tanzania af, iets waar het land sinds de eerste ontwikkelingshulp al last van had. Bijkomend werden de voorwaarden voor de versterkte leningen onder Pronks ministerschap ook substantieel verbeterd.[70] Een paar jaar eerder bleek nog uit onderzoek dat de voorwaarden waaronder hulp werd verstrekt voor Tanzania bijzonder nadelig waren.[71] De hoge ambities die Pronk bij de start van zijn ministerschap had, leken dus direct invloed te hebben op de verleende ontwikkelingshulp aan Tanzania. Opvallend om hierbij te noemen is dat zijn ambitites op het gebied van *self-reliance* pas in 1976 werden verwoord in de *nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking.* We kunnen echter stellen dat Pronk in de dagen na zijn aanstelling al begon met het doorvoeren van een aantal veranderingen rondom de voowaarden waaronder ontwikkelingshulp werd verleend. Deze veranderingen waren gestoeld op het gedachtegoed van *self-reliance*.[72]

---

[66] Hoebink, *Geven is nemen*, 61-62.
[67] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* voorwoord.
[68] Edwards, *Toxic Aid,* 178.
[69] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 59-60.
[70] Ibidem.
[71] Hoebink, *Geven is nemen*, 83.
[72] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania* (Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1995), 150.

Veranderingen in de technische hulpverlening

Naast het versoepelen van de voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp werd verleend, was ook het overdragen van kennis en kunde een belangrijke onderdeel van *self-reliance*.[73] Om volledige *self-reliance* te bereiken moest Tanzania en haar inwoners uiteindelijk zelf ontwikkelingsprojecten kunnen opzetten, uitvoeren en evalueren.[74] De Tanzaniaanse autoriteiten beschikten nog niet over deze kennis en institutionele capaciteiten, zoals goede (basis)scholen, universiteiten en goed opgeleide docenten, waardoor Pronk besloot om het een deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp daarop te focussen en dit in de vorm van technische hulpverlening aan te bieden. Naast deze humanitaire reden om technische hulp te verlenen aan Tanzania, was een andere belangrijke drijfveer het promoten van de Nederlandse wetenschap en het Nederlandse bedrijfsleven. Het uitzenden van Nederlandse experts naar Tanzania bood wellicht ook mogelijkheden voor de Nederlandse export en met de afname van invloed op Indonesië richtte Nederland zich meer en meer op Afrika en in het bijzonder op Tanzania.[75]

De IOV kwam in 1995 tot de conclusie dat de technische hulpverlening in de jaren ’70 ongeveer 10 tot 15% van de totale budget dat Nederland ter beschikking stelde aan Tanzania voor ontwikkelingshulp bedroeg.[76] Hierbij moet wel worden vermeld dat het percentage technische hulpverlening in voorgaande decennia hoger was, mede vanwege het feit dat Nederland in de beginjaren van ontwikkelingshulp een sterke nadruk legde op technische hulpverlening.[77] Onder Pronks ministerschap werd het absolute bedrag dat werd besteed aan technische hulpverlening echter wel substantieel verhoogd: van 7 miljoen gulden in 1972 naar 24 miljoen gulden in 1979.[78] Een groot deel daarvan werd besteed aan het onderwijzen van lokale inwoners en het mogelijk maken van kennis- en studentenuitwisseling tussen de Nederlandse universiteiten en de universiteit van Dar-es-Salaam.[79] Terugkijkend op gevolgen van deze opvallende verhoging van technische hulpverlening, is er echter maar één conclusie mogelijk: de substantiële verhoging bracht in de praktijk weinig verandering en verbetering aan in de technische hulpverlening in periode voor 1973 - 1979. Aan het begin van de jaren ’80 verkeerde het onderwijssysteem in Tanzania zelfs in een crisis.[80] Er werd weinig gebruikt gemaakt van de beschikbare onderwijsinstellingen en haar capaciteit, en daarnaast was de kwaliteit van het onderwijs drastisch afgenomen vanwege slecht-gekwalificeerd personeel. Bijkomend kampte onderwijsinstellingen met een tekort aan materialen en kreeg het onderwijspersoneel ondermaats betaald. Al met al dus geen rooskleurig beeld aan het begin van de jaren ’80. De IOV concludeerde dat dit niet geheel te wijten was aan de Nederlandse ontwikkelingshulp, maar het wel teleurstellend is dat

---

[73] Parthasarathi, “Self-reliance as alternative strategy for development,” 370-373.
[74] Ibid, 370-372.
[75] Nekkers, Malcontent en Baneke, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999,* 87.
[76] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania,* 34.
[77] Ibidem.
[78] Hoebink, *Geven is nemen*, 85.
[79] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania,* 35.
[80] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 269-270.

een flinke verhoging van het beschikbare budget niet tot een verbeterde onderwijssituatie heeft geleid.[81]

Desalniettemin heeft de verhoging in de technische hulpverlening wel een aantal kleinere verbeteringen voor het onderwijs tot stand gebracht. Zo werd er onder Pronk meer nadruk gelegd op het verstrekken van studiebeurzen. Dit had als resultaat dat 1.500 Tanzanianen opleidingen en cursussen konden volgen aan verschillende Nederlandse universiteiten.[82] Daarnaast kwam er ook meer aandacht voor de verbetering van het onderwijssysteem in Tanzania. Ondanks de slechte staat van het onderwijs in 1980, nam in de periode 1969 – 1980 de ongeletterdheid met 21% af en steeg het aantal kinderen dat in Tanzania onderwijs volgden explosief. Nederland droeg 34 miljoen gulden bij aan de opleiding van leraren en de verdere ontwikkeling van het (basis)onderwijs.[83] Ook kwam er in de praktijk meer aandacht voor korte, gespecialiseerde opleidingen voor het Tanzaniaanse overheidspersoneel. Vooral "middle- and higher-level government personnel" profiteerde hiervan.[84] Deze trainingen hadden als doel om de zelfstandigheid en expertise van het lokale overheidspersoneel te verhogen, zodat ze op den duur geen hulp meer nodig hadden van Nederlandse experts; dit was een van de kernpunten van *self-reliance*.[85] Toch had de IOV ook haar bedenkingen bij de korte, gespecialiseerde trainingen. Op korte termijn waren deze trainingen zeker een succes te noemen ten opzichte van eerdere periodes voor 1973 en zorgde het verhoogde budget voor meer Nederlandse experts die lokale Tanzanianen konden onderwijzen. Op de lange termijn hadden deze trainingen echter minder impact, want het was de bedoeling dat de opgeleide lokale experts vervolgens de genoten trainingen (en kennisvergaring) zouden doorgeven aan nieuwe collega's. Deze 'counterpart training' bleek een stuk minder succesvol. Vanwege relatief lage salarissen, slechte werkomstandigheden en slechte doorgroeimogelijkheden werd geleerde kennis moeilijk overgedragen op de toekomstige generaties en was er in sommige gevallen helemaal geen opvolging aanwezig, waardoor er blijvend Nederlandse experts nodig waren. Een groot deel van het bedrag dat beschikbaar was voor het inzetten van Nederlandse experts, namelijk 39 miljoen gulden, bracht daarmee op de lange termijn weinig verandering aan in de praktijk. Zodra het plafond bereikt was, vertrokken de experts en hun kennis immers weer uit Tanzania. IOV stelt zelfs dat het misschien wel meer kosteneffectief was geweest om experts uit ontwikkelende landen op te leiden en structureel in Tanzania aan het werk te zetten.[86]

Op het gebied van technische hulpverlening is daarmee te concluderen dat het gevoerde beleid door minister Pronk niet heeft geleid tot betekenisvolle veranderingen. Er werd weliswaar een substantieel hoger budget voor technische hulpverlening ter beschikking gesteld voor Tanzania vanaf 1973, helaas bleven de echte veranderingen in de praktijk uit. Op de korte termijn bracht het voor een aantal Tanzanianen wel veranderingen met zich mee, maar op de lange termijn ging de overgedragen

---

[81] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*, 167-168.
[82] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 270 - 272.
[83] Ibidem.
[84] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*, 167.
[85] Parthasarathi, "Self-reliance as alternative strategy for development," 370.
[86] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*, 169.

kennis verloren en bleek het onderwijssysteem in Tanzania niet geschikt om het streven van *self-reliance* op de lange termijn te ondersteunen. De IOV beargumenteerde dat dit eerder ten grondslag lag aan interne factoren in Tanzania en niet zozeer te wijten valt aan het gevoerde beleid. Desalniettemin hadden Pronk en zijn DGIS vanwege enorme budgetverhogingen te weinig oog voor de werkelijke effecten van het gevoerde beleid, en is achteraf te concluderen dat forse budgetverhogingen niet automatisch hebben geleid tot een daadwerkelijke verandering in de uitvoering, laat staan een structurele verbetering in de praktijk.[87]

Grote kapitaalinvesteringen in Tanzania

Naast het verlenen van technische hulp richtte Nederland zich ook op het geven van ontwikkelingshulp door middel van kapitaalinvesteringen. Vooral in de beginjaren van *self-reliance* waren kapitaalinvesteringen van essentieel belang. De gedachte hierachter was dat als de basis eenmaal was gelegd, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een eigen industrie, dan kon het desbetreffende land uiteindelijk onafhankelijk worden van buitenlandse donoren.[88] Ook Pronk was ervan overtuigd dat ontwikkelingslanden een industrialisatieproces moesten doormaken om in de toekomst op eigen benen te kunnen staan.[89] Tanzania had immers nog geen eigen industrie en haar export bestond vooral uit landbouwproducten, zoals maïs en cassave, maar ook koffie en katoen.[90] Het land was daarmee sterk afhankelijk van prijsveranderingen van grondstoffen op de wereldmarkt.[91] Pronk probeerde het industrialisatieproces in Tanzania aan te wakkeren met flinke omslag in de Nederlandse ontwikkelingshulp en legde nog meer de nadruk op het belang van grote kapitaalinvesteringen.

Pronks ambitie om Tanzania te helpen bij het industrialisatieproces had als direct gevolg dat, in samenhang met technische hulpverlening, het beschikbare budget voor kapitaalinvesteringen flink toenam. Waar er in 1972 nog voor 11 miljoen gulden aan investeringen werden gedaan, steeg dat bedrag naar 38 miljoen guldens in 1974 en tot een hoogtepunt van 78 miljoen gulden in 1978.[92] Een flinke toename dus, maar deze cijfers zeggen echter niet alles. In 1975 vond er namelijk een geleidelijke omslag plaats in de voorwaarden die verbonden waren aan de kapitaalinvesteringen. Pronks beleidsvoornemen om de strikte voorwaarden omtrent leningen te verbeteren vond snel haar doorslag in de praktijk en aanzienlijke verbeteringen werden doorgevoerd.[93] Vanaf 1975 werd een steeds groter deel van de kapitaalinvesteringen een schenking, totdat twee jaar later, in 1977, de kapitaalinvesteringen

---

[87] Hoebink, *Geven is nemen*, 89-90.
[88] Elena Rotarou en Kazuhiro Ueta, "Foreign Aid and Economic Development: Tanzania's Experience with ODA," in *The Kyoto Economic Review* no. 2 Vol. 78 (December 2009): 159.
[89] Jan Pronk, *Gelijke kansen voor allen in alle landen. Een selectie uit redevoeringen, gehouden door drs. J.P. Pronk, minister voor Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van buitenlandse zaken, 1979), 9.
[90] Hoebink, *Geven is nemen*, 77.
[91] Rotarou en Ueta, "Foreign Aid and Economic Development," 161.
[92] Hoebink, *Geven is nemen*, 85.
[93] Kuitenbrouwer, "Een eeuwig durende ereschuld?," 379.

volledig bestonden uit schenkingen.[94] Dit was zeer voordelig voor Tanzania, want op deze manier had het land beschikking over extra geld om het industrialisatieproces te ondersteunen, zonder dat de schuldenlast van het land hierdoor groter werd. Naast een toename van kapitaalinvesteringen werden daarnaast dus ook nog de voorwaarden flink verspoeld voor Tanzania onder Pronks ministerschap.

De opvatting van Pronk om Tanzania te ondersteunen bij haar industrialisatieproces bleek niet alleen uit de toename van kapitaalinvesteringen, maar ook uit de verschuiving die er plaatsvond in de sectoren en projecten die ondersteund werden met deze investeringen. In de jaren '70 werd twee-derde van alle kapitaalinvesteringen gestoken in het uitbreiden van de (industriële) productiecapaciteit van Tanzania. In de jaren '80 kwam hieraan een einde en daalde dat aandeel scherp tot een schamele 15%.[95] Ook met de jaren '60 was er sprake van een zichtbare trendbreuk in de uitvoering van ontwikkelingshulp op het gebied van kapitaalinvesteringen. Voor Pronks aanstelling lag de focus voornamelijk op het ondersteunen van infrastructurele projecten. Met de Verklaring van Arusha in 1967 en de invoering van *self-reliance* verschoof de focus van de Nederlandse ontwikkelingshulp onder Pronk van infrastructuur naar de ontwikkeling van industrieën. Dat blijkt ook uit de cijfers van het IOV. De inspectie concludeert dat in de periode 1971-1979 bijna 60% van de Nederlandse kapitaalinvesteringen naar de maak- en landbouwindustrie gingen, wat in schril contrast staan met de 27% die in dezelfde periode aan infrastructurele projecten werden besteed.[96] Deze 'shift' van kapitaalinvesteringen van infrastructuur naar industrie was desalniettemin onderdeel van een groter plaatje en daarin was Nederland niet uniek.

Tanzania had de Nederlandse hulp en die van andere ontwikkelde landen hard nodig. Het land streefde naar *self-reliance* vanaf 1967, echter vertellen de cijfers een ander verhaal. Waar Tanzania in de periode 1964-1969 nog voor 20% afhankelijk was van buitenlandse hulpgelden voor de verbetering van haar industrie, steeg dat percentage al snel naar 50% in de periode 1976-1985.[97] Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst: deze percentage zijn schattingen van het IOV en geen harde cijfers. Wel wordt algemeen aangenomen dat ongeveer 70% van alle hulpgelden die Tanzania ontving in de periode 1964-1985 naar industriële projecten gingen. Nederland was dus niet het enige donorland dat zich nadrukkelijk committeerde aan de ontwikkeling van Tanzania's industrie. Nederland behoorde daarin dan wel tot de top van grootste donorlanden die ontwikkelingshulp gaven aan Tanzania.[98]

Belangrijke "capital investement projects" nader onderzocht

Om te achterhalen welke veranderingen de grote kapitaalinvesteringen onder Pronk nog meer teweegbrachten in de praktijk, worden er een aantal belangrijke en grote projecten uitgelicht die werden gefinancierd door deze kapitaalinvesteringen. Een van de meest belangrijke projecten was de Small

[94] Hoebink, *Geven is nemen*, 85.
[95] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 190.
[96] Ibid, 191.
[97] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 187.
[98] Hoebink, *Geven is nemen*, 85.

Industry Development Organisation (SIDO). Direct na zijn aanstelling als minister besloot Pronk dat het van belang was om kleine werkplaatsen en fabrieken in verschillende regio's in Tanzania op te richten. De gedachtegang hierachter was dat kleine werkplaatsen en fabrieken bestaande lokale producenten kon helpen met hun productie.[99] Door het opzetten en ondersteunen van kleine werkplaatsen en fabrieken hoopte Nederland bij te dragen aan de *self-reliance* van verschillende regio's in Tanzania. De SIDO, een internationale organisatie opgezet door verschillende donorlanden, bevond zich in de periode 1974-1979 echter nog in een startfase en begon vooral met verkennende onderzoeken naar geschikte plekken om projecten op te zetten.[100] Hiervoor stelde Pronk namens Nederland een flink bedrag van 6 miljoen guldens voor beschikbaar, wat Pronk's ambitie voor een *self-reliant* Tanzania onderstreepte. Op de korte termijn wierp dat al snel haar vruchten af. In 1975 waren er al 300 mensen in dienst genomen namens de SIDO en werden er meerdere regio's aangewezen waar werkplaatsen en fabrieken zouden moeten komen. Toch kwamen ook snel de eerste bedenkingen aan het licht. Zo brachten verschillende Nederlandse verkennende onderzoeken serieuze problemen aan het licht. Op de middellange termijn waren de vooruitzichten van SIDO niet best. Pronk legde deze bedenkingen naast zich neer en gaf groen licht aan de SIDO om van start te gaan met het bouwen van de werkplaatsen en fabrieken.[101] Dat blijkt achteraf geen goede beslissing te zijn geweest. Onder Pronk's opvolgers groeide de SIDO uit tot een zorgenkindje en groeide de organisatie uit haar jasje. Subsidies van de Nederlandse overheid namen in de jaren '80 af, alsmede de bijdrages van andere donorlanden die bijdroegen aan de SIDO en dat zorgden voor serieuze financiële problemen. De IOV concludeerde dat het project op de lange termijn heeft gefaald. Werkplaatsen en fabrieken kampten vaak met grote tekorten aan materialen en waren niet winstgevend om zonder donorgelden te functioneren.[102] Daarnaast was er maar één van de vijf 'industrial estates, waaraan Nederland een groot deel bijdroeg, te bestempelen als geslaagd in 1992. De andere vier "industrial estates were on the brink of collapse."[103] Dat was een zeer teleurstellend resultaat, gezien de flinke bedragen die Nederland onder Pronk heeft bijgedragen aan de SIDO.

Een ander project om de zelfstandigheid van Tanzania te bevorderen was het opzetten van de 'National Cold Chain Operation' (NCCO). Het doel van de NCCO was om de productie en verhandeling van bederfelijke producten te bevorderen door het opzetten van geschikte opslagfaciliteiten en vervoersmiddelen. Dit werd voornamelijk bereikt door het opzetten van gekoelde opslaghuizen en vrachtwagens met koelboxen.[104] Een Nederlands bedrijf won in 1972 de internationale aanbesteding met de hulp van het ministerie in Den Haag en werd verantwoordelijk voor de uitvoering van de NCCO.[105] Onder leiding van Pronk besteedde Nederland ongeveer 25 miljoen guldens aan het project. Er werd al

[99] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 200.
[100] Ibid, 201.
[101] Ibidem.
[102] Ibid, 203.
[103] Ibid, 204.
[104] Hoebink, *Geven is nemen*, 140.
[105] Ibidem.

snel geconcludeerd door een evaluatiecommissie in 1976 dat de NCCO moeizaam van de grond kwam. De opslaghuizen en koelwagens bleken niet geschikt voor lokale omstandigheden. Vooral de koelwagens waren al snel in een slechte staat vanwege de matige wegen in Tanzania.[106] De beschikbare koelhuizen en koelwagen werden maar voor 25% gebruikt en dat leidde al snel tot financiële problemen. Het project kwam daarmee tot een einde in 1980, toen bleek dat de financiering niet meer haalbaar bleek. De Nederlandse bijdrage van 25 miljoen guldens heeft daarmee op de lange termijn geen enkele effect gehad.[107]

Tot slot werd er een grootschalig project opgezet door de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven om een luchtvaartbedrijf in Tanzania op te zetten, genaamd Air Tanazania Corporation (ATC).[108] Onder leiding van Pronk werd er in de periode 1976-1979 circa 54 miljoen guldens uitgegeven aan de ATC. Binnenlandse luchtvaart en korte-afstandvluchten waren onmisbaar voor Tanzania als ze meer self-relaince nastreefde. Helaas bleek de ATC te weinig toekomstperspectief te hebben om winstgevend te worden en toen Nederland haar steun aan de ATC terugtrok, ging de Tanzaniaanse overheid opzoek naar een investeerder om de ATC voort te zetten.[109] De geinvesteerde 54 miljoen guldens ging niet geheel verloren, aangezien de geleverde vliegtuig (2 Fokkervliegtuigen) intensief gebruikt werden voor binnenlandse vluchten.

Conclusie

Met het aantreden van Jan Pronk in 1973 vond er een duidelijke omslag plaats in het gevoerde ontwikkelingsbeleid. Tanzania werd één van de favoriete donorlanden, uiteindelijk zelfs het meest favoriete land. Tanzania ontving in de periode 1973-1979 grote bedragen voor ontwikkelingshulp en ook na het aftreden van Pronk slijpelde zijn voorkeur voor Tanazania nog lang door in het Nederlandse beleid. Dit hoofdstuk heeft gepoogd een antwoord te geven op de vraag welke veranderingen er daadwerkelijk in de praktijk plaatsvonden door het gevoerde ontwikkelingsbeleid in Den Haag. Op basis van bovenstaande bevindingen zijn er een aantal conclusies te trekken. Allereerst vond er in het beleid een grote omslag plaats. Er kwam veel aandacht voor *self-relaince* en Pronk gaf grote bedragen ontwikkelingshulp aan projecten die deze *self-relaince* moesten vergroten. De eerste stap die Pronk nam was het verspoelen van de voorwaarde waaronder Nederland ontwikkelingshulp verleende. Daardoor nam de schuldenlast van Tanzania niet per se fors toe. Een groot deel van de hulp werd namelijk een schenking. Achteraf bekeken was dat maar goed ook, want veel technische hulpverlening en kapitaalinvesteringen verdienden zichzelf niet terug. Niet voor Nederland, maar ook niet voor Tanzania. Het bleek lastig om, ondanks een forse toename in ontwikkelingshulp, langdurige verbeteringen aan te brengen in de sociaaleconomische staat van Tanzania. Veel (grootschalige) projecten kwamen

[106] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 193.
[107] Ibidem.
[108] Netherlands Development Cooperation, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*, 162.
[109] Netherlands Development Cooperation, *Tanzania,* 197.

moeizaam van de grond en slaagden er niet in om blijvend positieve veranderingen teweeg te brengen. Dat werd grotendeels veroorzaakt door omstandigheden waar Nederland en Pronk weinig aan konden doen. Toch hadden Pronk en zijn DGIS kritischer kunnnen omgaan met de uitgave van ontwikkelingshulp en de doelstellingen tussentijds kunnen bijstellen, waardoor er in 1979 misschien meer in Tanzania bereikt was. Desalniettemin is het altijd gemakkelijk om hier achteraf uitspraken over te doen en heeft Pronk met de allerbeste intenties gepoogd langdurige veranderingen teweeg te brengen met zijn beleid. Ontwikkelingshulp werd vanaf zijn aantreden onder flink verbeterde voorwaarden verleend aan Tanzania en dat ging daarnaast ook nog eens gepaard met forse stijgingen in het totale beschikbare budget, echter bleek achteraf de praktijk minder maakbaar dan van tevoren gedacht. Zoals Pronk het later zelf verwoordde: "het Nederlandse beleid heeft enkele kleine effecten gehad. Dat is niet zoveel, maar we hebben door ons beleid een klein beetje als model kunnen dienen, zoals het ook kan."[110]

[110] Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 153.

Hoofdstuk 3: Het herijkingsbeleid en Mali's plattelandsontwikkeling

"Ieder mens heeft recht op ontplooiing naar eigen aard, aanleg en levensovertuiging, ongeacht ras, sekse, taal of nationaliteit. Het is er nog verre van, dat dit in de wereld van vandaag is gerealiseerd. De zorg om de medemens is de diepste inspiratie van het ontwikkelingsbeleid."[111]

Met deze woorden begon de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eegje Schoo, haar nota *Herijking van het bilaterale hulpbeleid* bij haar aantreden in 1984. De idealistische Jan Pronk was inmiddels afgetreden en tussen 1977 en 1982 werd vooral het ingezette beleid van Pronk uitgevoerd door zijn opvolgers. In de loop van de jaren '80 kwamen er echter steeds meer kritische geluiden op over de ingezette koers van ontwikkelingshulp. Ook in Nederland groeide de kritiek op de huidige manier van hulpverlening. Evaluaties hadden immers uitgewezen dat ontwikkelingshulp in de voorgaande deccenia weinig verbeteringen teweeg hadden gebracht.[112] Minister Schoo schreef daarom in 1984 een nieuwe beleidsnota, die zowel voor continuiteit als voor verandering moest zorgen. Met haar inleidende woorden wilde ze aangeven dat Nederland ontwikkelingshulp nog steeds erg belangrijk vond. Ze vervolgt in haar nota: "dit onderstreept de prioriteit, die Nederland geeft en zal blijven geven aan ontwikkelingshulp. Het brengt evenwel te zelfder tijd de plicht met zich de te bestenden middelen zo goed, doelmatig en efficient mogelijk aan te wenden."[113] Hier zien we een verandering ten opzichte van het eerder gevoerde beleid: kritischer kijken naar de besteding van hulpgelden. Wat wordt bedoeld met 'middelen zo goed, doelmatig en efficient mogelijk aan te wenden'? En wat betekende dat in de praktijk voor de armoedebestrijding en plattelandsontwikkeling Mali? Deze vragen zullen centraal staan in dit hoofdstuk.

De 'herijking' van de ontwikkelingshulp

Minister Schoo en het kabinet Lubbers I streefde een andere internationale politiek na. De Nieuwe-economische orde, waar Pronk fan van was, raakte uit de mode.[114] Ontwikkelingslanden moesten niet meer focussen op industralisatie, maar op de export van grondstoffen.[115] In de jaren '80 kwam het neoliberalisme op en kwam er meer nadruk op bezuinigen en hervormingen te liggen. Ontwikkelingslanden kregen leningen, in ruil voor toezeggingen aan de verstrekkers om gelijktijdig overheidsbezuinigingen door te voeren. Ontwikkelingshulp in de vorm van giften werd flink afgeschaald en leningen hadden als doel om een prikkel te geven aan ontwikkelingslanden om efficienter

[111] Eegjo Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1983), 5.
[112] Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 153.
[113] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 5.
[114] Alfredo Saad Filho, "Neoliberalism, Democracy, and Development Policy in Brazil," *Development and Society* 39, no. 1 (2010): 13-15.
[115] Paul P. Streeten, "The New International Economic Order," *International Review of Education / Internationale Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale De L'education* 28, no. 4 (1982): 408-409.

met het verleende krediet om te gaan.[116] Onder Pronk was juist een toename te zien van ontwikkelingshulp in de vorm van giften. Een opvallende verandering dus, want die toename in giften werd nu gestopt en weer teruggedraaid.[117] Ontwikkelingshulp werd minder vrijblijvend.

Deze verandering ging hand in hand met een andere omslag in het denken over ontwikkelingshulp. Het Nederlandse bedrijfsleven moest meer gaan profiteren van de ontwikkelingshulp die aan andere landen werd verleend. Dat verwoordde minister Schoo als volgt: "de Nederlandse ontwikkelingshulp zal moeten inspelen op de mogelijkheden en de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving, op zowel de korte als de lange termijn en dat naast de bilaterale en multilaterale samenwerking het particulier initatief als derde kanaal bevorderd zal worden."[118] Een hoop woorden, maar in de kern betekende dit dus dat de Nederlandse economie meer profijt zou hebben van de ontwikkelingshulp. Dit werd een extra criteria voor de verstrekking van ontwikkelingshulp.

Naast het zwaarder laten wegen van economisch criteria aan het ontwikkelingsbeleid, had minister Schoo nog een andere, organisatorische beweegreden om een 'herijking' door te voeren. Ze uitte openlijk kritiek op het gevoerde beleid van haar voorgangers, en dan met name op Pronk. Volgens haar was er te weinig oog voor de lange termijn geweest en werden hulpprogramma's en projecten vooral opgezet om op de korte termijn resultaten te bereiken. Daar voegde ze aan toe dat er sprake was van een vervaging van de doelstellingen die bereikt dienden te worden met de verleende ontwikkelingshulp.[119] Er moest meer aandacht komen voor de lokale realiteit. Het opleggen van (te) ambitieuze hulpprojecten zorgden alleen nog maar voor meer problemen.[120] Donoren hadden volgens Schoo de plicht om in samenwerking met de lokale autoriteiten projecten op te zetten die meer aansloten bij wat haalbaar leek te zijn.

Realistisch kijken naar plattelandsontwikkeling

Uit onderzoek van de Nationale Adviesraad van Ontwikkelingssamenwerking (NAR) was gebleken dat vooral de uitvoering van haalbare ontwikkelingsprojecten op het platteland tekortschoot. Het eerdergenoemde NCCO-project, waar onder leiding van Pronk veel geld aan werd besteed, is een voorbeeld van een ambitieus project dat niet aansloot bij de realiteit. De NAR adviseerde om meer oog te hebben voor de culturele aspecten op het platteland. Cultuur was en is heel belangrijk op het platteland, want het bied mensen houvast in tijde van tegenspoed.[121] Het opleggen van een Westerse manier van produceren bleek echter niet de oplossing, want de kleine lokale boer begreep de Westerse

[116] Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling, "Ontwikkelingssamenwerking in vogelvlucht," *Factsheets NCDO* (juni 2012), 2.
[117] Hoebink, *Geven is nemen*, 85.
[118] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 5.
[119] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 21-22.
[120] Ibid, 23.
[121] NAR-advies nr. 70: Advies Culturele Aspecten van Ontwikkelingssamenwerking (april 1981).

manier van werken niet. Minister Schoo wilde daar graag verandering in aanbrengen en 'haar' plannen op het gebied van ontwikkelingshulp zouden meer moeten aansluiten bij de realiteit. Een duidelijke trendbreuk met Pronk dus, die juist ambitie hoger in het vaandel had staan en niet altijd oog had voor de realiteit.[122]

Onder leiding van Schoo verschoof de focus van industrialisering van het platteland naar het verbeteren van de huidige situatie voor de boeren. Volgens haar waren het zorgen voor een goede watervoorziening, primaire gezondheidszorg en het verbeteren van de voedselproductie en -voorziening (vaak aangeduid als voedselhulp) dé prioriteiten voor de toekomst. Veel ontwikkelingsprojecten werden onder haar leiding daarop gericht.[123] Vooral Sub-Sahara Afrika kreeg veel aandacht in het Nederlandse beleid, aangezien daar voedselzekerheid en voedselhulp het hardst nodig waren.[124] Het totale bedrag dat werd uitgegeven aan voedselhulp steeg onder leiding van Schoo naar 1.250 miljoen guldens. In de voorgaande periode van 1980-1984 was dit afgerond 1.000 miljoen guldens; een toename van 25% ten opzichte van haar voorganger.[125] De voedselhulp en armoedebestrijding in Mali zal hieronder worden uitgelicht, om te onderzoeken welke veranderingen het beleid van Schoo, waaronder de toename in hulpgeld, teweegbracht in de praktijk.

Meer aandacht voor Mali en haar ontwikkelingsproblemen

Mali is van oudsher een land waar de overheid veel invloed had op de economie en andere aspecten van het dagelijks leven. Door de socialistische oriëntatie in de periode voor 1991, was er in het land sprake van een grote staatsbemoeienis.[126] Corruptie leidde echter tot een grote kloof tussen de overheid en haar burgers. Vooral de boeren buiten de grote steden hadden het zwaar, mede vanwege het feit dat Mali niet aan zee grenst, leidde tegenvallers in de landbouw al snel tot hongersnoden.[127] Het was een belangrijk doel van de Nederlandse ontwikkelingshulp om de boeren op het platteland te ondersteunen en Mali's economie, dat sterk afhankelijk is van de landbouwsector, te versterken.[128] Uiteindelijk leidde dit ertoe dat 90% van de totale Nederlandse hulp aan Mali gericht was op de ontwikkeling van het platteland.[129] De doelstelling om het platteland beter te ontwikkelen, die in de nota van minister Schoo duidelijk werd

---

[122] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 24.
[123] Ibid, 31.
[124] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling: een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989* (Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1990), 12.
[125] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling*, 22.
[126] International Monetary Fund, "Mali: Poverty Reduction Strategy Paper," *IMF Country Report* no. 13/111 (mei 2013): 7-8.
[127] Riva Denny, Sandra Marquart-Pyatt,, Arika Ligmann-Zielinska, Laura Schmitt Olabisi, Louie Rivers, Jing Du, en Lenis Saweda Liverpool-Tasie, "Food Security in Africa: A Cross-Scale, Empirical Investigation Using Structural Equation Modeling," in *Environment Systems and Decisions* 38, no. 1 (2018): 6-7. (6–22)
[128] International Monetary Fund, "Mali," 7.
[129] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* (Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1994), 167.

verwoord, had tot gevolg dat er vanaf 1983 steeds meer werd gestreefd naar een structureel beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling. Dit had tot gevolg dat er een speciale 'Sahelcoördinator' werd aangewezen door het DGIS op de ambassade van Ouagadougou in Burkina Faso. Deze coördinator richtte zich ook op de problemen die zich voordeden in Mali en deed concrete beleidsvoorstellen aan minister Schoo.[130] Een van de aanbevelingen was het richten van de Nederlandse ontwikkelingshulp op de zuidelijke gebieden van Mali. De situatie daar was het meest nijpend en een verhoging van de voedselproductie en voedselzekerheid was daar zeer gewenst.[131] Onder andere het verbeteren van de watervoorziening en het bestrijden van milieudegradatie stonden hoog op de Nederlandse prioriteitenlijst. Om deze prioriteiten nog beter te kunnen monitoren en uitvoeren, gaf minister Schoo in 1985 opdracht om ook een vertegenwoordiger in de hoofdstad van Mali te vestigen en werd er een bijbehorend kantoor genaamd *Bureau de Coopération Néerlandaise* (BCN) opgericht, die in nauw contact stonden met de 'Sahelcoördinator'.[132]

Ook blijkt uit enkele kwantitatieve gegevens dat minister Schoo flink werk maakte van het verbeteren van de ontwikkelingshulp aan Mali. Waar er in 1980 gemiddeld 25 mensmaanden door beleidsmedewerkers aan de opstelling en uitvoering van ontwikkelingshulp werd besteed, steeg dit naar 35 mensenmaanden in 1985 en werd er in 1988 een hoogtepunt van 86 mensmaanden bereikt.[133] Toch moet deze toename enigszins gerelativeerd worden. De IOV concludeerde in 1990 dat dit een zeer noodzakelijke en eigenlijk achterstallige verhoging van het aantal beleidsmedewerkers was. In de periode voor 1988 was er sprake van een problematisch tekort aan mankracht, die gelukkig vanaf 1985 serieus werd opgepakt en gepoogd te verhelpen.[134] Daar was ook Schoo zich van bewust, want in haar nota van 1984 gaf ze al aan dat de bestuurlijke draagkracht aan beide kanten, dus zowel bij de donoren als bij de ontvangers, problematisch was en uitbreiding noodzakelijk was.[135] Des te meer bijzonder dat Schoo dit direct aanpakte in de praktijk.

De gevolgen van de herijking voor de voedselhulp in multilateraal perspectief

Nederland behoorde aan het begin van de jaren '80 tot een van de kleinere voedselhulpdonoren aan Mali. In de loop van de jaren '80 begon dat, in samenwerking met de uitbreiding van het aantal ambtenaren, te veranderen. De voedselhulp aan Mali vanuit Nederland werd vanaf 1984 flink opgeschroefd. Waar voorgangers van Schoo gemiddeld 1.024 duizend guldens aan voedselhulp uitgaven, steeg dit bedrag in haar regeerperiode naar maar liefst 11.302 duizend guldens.[136] Dit lijkt veel geld, maar een deel van dat geld vloeide ook weer terug in de Nederlandse economie. Door middel van

[130] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 115.
[131] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling,* 147.
[132] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 125.
[133] Ibid, 126-127.
[134] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling,* 162.
[135] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 22-23.
[136] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 144.

de budgetten voor voedselhulp die Mali van Nederland kreeg, kon het land voedsel kopen bij onder andere Nederlandse producenten. Dat was zeer voordeling voor de Nederlandse economie. Vooral de Nederlandse maalderijen zaten met een overschot aan meel. Werkgelegenheid bleef hierdoor in Nederland behouden en de arbeidsverkorting hoefden niet meer te worden voortgezet.[137] Hiermee hadden twee beleidsvoornemens een positieve invloed op elkaar. Enerzijds werd de voedselzekerheid in de ontvangende landen verbeterd en anderzijds profiteerden de economie van Nederland van de ontwikkelingshulp.

Helaas was deze win-winsituatie van korte duur. Er kwam namelijk kritiek op deze werkwijze vanuit Mali. De maalderijen in Mali hadden geen schijn van kans tegen de efficiënte maalderijen uit Nederland. Het gevolg: Mali kocht het goedkopere meel uit Nederland en liet haar eigen boeren links liggen.[138] Schoo zag in dat dit geen wenselijke ontwikkeling was. Het kon dan wel bijdragen aan een betere voedselzekerheid, maar het zorgde er anderzijds voor dat de Malinese boeren hun meel niet meer kwijt konden op de lokale markt. Daarom stopte Schoo vanaf 1987 met de oude werkwijze en ging Nederland deelnemen aan het *Programma de Restructuration de Marché Céréalier* (PRMC).[139] Hiermee liet Schoo haar economische beleidsdoelstelling deels weer vallen, want de Nederlandse maalderijen kregen weer te maken met overschotten en het PRMC moedigde de Malinese overheid immers aan om zoveel mogelijk producten lokaal te kopen.[140]

Het PRMC werd in het leven geroepen door Westerse landen om meer marktwerking te creëren binnen de graanmarkt in Mali. Er moest een einde komen aan het monopolie van grote boeren in de stad en kleinere boeren een betere kans te geven om te kunnen concurreren tegen de stedelijke boeren.[141] Daarnaast zouden kleinere boeren meer gemotiveerd worden om efficiënter te gaan werken, omdat zij een grotere afzet zouden krijgen door de bewerkstelliging van een eerlijk markt. Nederland droeg bij aan het programmakosten van het PRMC en gaf een deel van haar geld daarnaast uit om een nationale reserve in het leven te roepen, om voor een vangnet te zorgen als Mali te kampen had met een slechte oogst.[142] De IOV concludeerde in haar rapport dat het PRMC een positieve invloed bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van voedselzekerheid in Mali en dat het programma efficiënt werd uitgevoerd.[143] Schoo kon dus trots zijn op haar latere bijstelling in het beleid, want er vond in praktijk een daadwerkelijke verbetering plaats op het gebied van voedselzekerheid in multilateraal verband.

---

[137] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling,* 161.
[138] Ibid, 162.
[139] John Staatz, Josué Dioné en Dembélé N.Nango, "Cereals Market Liberalization in Mali," in *World Development* 17, no. 5 (1989): 703.
[140] Staatz, Dioné en Nango, "Cereals Market Liberalization in Mali," 703-705.
[141] Ibidem.
[142] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling,* 162.
[143] Ibid, 174.

De gevolgen van de herijking voor de voedselhulp in bilateraal perspectief

Naast het verlenen van voedselhulp in multilateraal perspectief, deed Nederland ook veel op het gebied van bilaterale voedselhulp in Mali. Zo investeerde Nederland een groot deel van haar ontwikkelingsbudget voor Mali in het Office Du Niger. Dat was (en is) een overheidsinstantie in Mali, welke als voornaamste doelstelling heeft om een groot irrigatiesysteem aan te leggen en te onderhouden in de Ségou regio in het zuiden van Mali.[144] Binnen het Office du Niger bestonden een aantal projecten, die naast het aanleggen van een groot irrigatiesysteem, boeren moest helpen om meer gewassen te verbouwen van betere kwaliteit. Nederland droeg bij een onderdeel van dit project, dat gericht was op economisch zelfstandig maken van rijstboeren.[145] Met het Nederlandse budget hiervoor, dat onder Schoo's ministerschap jaarlijks zo'n 10 miljoen guldens bedroeg, konden er onder andere kunstmest, landbouwwerktuigen en transportmiddelen worden aangeschaft.[146] Deze vorm van ontwikkelingshulp kwam overeen met Schoo's doelstelling om gerichter hulp te verlenen aan lokale boerengemeenschappen, maar in praktijk ging het toch niet helemaal van een leien dakje. De belofte die Schoo maakte in haar nota om doelgerichter ontwikkelingshulp te verlenen werd echter niet helemaal ingelost. Zo blijkt uit onderzoek van de IOV dat het importeren van landbouwmachines en onderdelen uit Nederland zeker een positieve bijdrage hebben geleverd aan de algemene ontwikkeling van de agrarische sector, maar niet per se aan de allerarmste boeren in de rurale gebieden.[147] Dat werd veroorzaakt door het feit dat Nederland deze landbouwmachines zonder aanvullende voorwaarden aan Mali gaf. De Malinese overheid kon vervolgens zelf bepalen waar deze machines werden ingezet. Dit ging (wederom) ten koste van de kleine boer, die het aflegde tegen de grote(re) boeren in de steden. Dat betekent niet dat de leveringen van landbouwmachines en onderdelen geen enkel effect had, want dat was namelijk wel het geval. Zonder de Nederlandse steun zouden Malinese boeren grote tekorten hebben gehad aan bruikbare machines voor op het land.[148]

Een ander ontwikkelingsprogramma, het zogenoemde regioprogramma, was een stuk succesvoller in het helpen van kleine, lokale boerengemeenschappen. Via het voedselzekerheidsprogramma van de NOVIB hielp Nederland vanaf 1987 lokale gemeenschappen met het instellen van 'dorps-graanbanken'.[149] Deze dorps-graanbanken hadden tot doel om bij acute voedselschaarste, door bijvoorbeeld droogte of een mislukte oogst, als een buffer te dienen en de

---

[144] Florence Brondeau, "The Office du Niger: an Agropole project for food security in Mali?," in *European Journal of Geography* 870 (2018): 1-2.
[145] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Voedselhulp en Ontwikkeling,* 162-163.
[146] Deze hulp moet niet verward worden importsteun, het lijkt veel op elkaar, maar de aard van importsteun was anders. Zo werd importsteun minder gericht gegeven en ging het daarnaast om veel grotere bedragen. De steun die Schoo gaf aan de economische verzelfstandiging kon daartegen alleen worden besteed aan middelen om dat doel (verzelfstandiging) te bereiken.
[147] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 186-187.
[148] Operations Review Unit, *Food Aid and Development. Evaluation of Dutch food aid with special reference to sub-Saharan Africa 1980-1989* (The Hague: Operations Review Unit, 1991), 59-60.
[149] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 175.

voedselzekerheid in slechtere tijden te waarborgen. De NOVIB werkte samen met de Malinese overheid aan het opzetten van zulke graanbanken in gebieden waar de voedselzekerheid verbeterd moest worden. In totaal gaf Nederland tot 1992 grofweg 2.2 miljoen guldens uit aan het regioprogramma, waarvan het merendeel van dit budget onder leiding van Schoo beschikbaar werd gesteld.[150] De IOV stelt in haar evaluatie dat dit regioprogramma een zeer positieve bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van de lokale voedselzekerheid en daarnaast als bijkomend voordeel had dat de graanprijzen in de desbetreffende gebieden stabieler werden. Er was immers een stabielere voorraad van graan beschikbaar door de instelling van de graanbanken. Ook vandaag de dag hebben lokale gemeenschappen daar nog steeds profijt van. Zo gaf de minister van Ontwikkelingssamenwerking in 2009 aan, toen hij net terugkwam van een werkbezoek in Mali, dat de graanbanken vele voedseltekorten hebben voorkomen. Er werd zelfs gesteld dat er ook zulke banken voor de opslag van rijst moesten worden opgezet, vanwege het grote succes van de graanbanken.[151]

Importsteun aan Mali en het platteland

Naast de aandacht van minister Schoo voor het vergroten van de voedselzekerheid in multilateraal en bilateraal perspectief, gaf Nederland ook een groot deel van de ontwikkelingshulp aan Mali in de vorm van importsteun. Door het beschikbaar stellen van betalingsbalanssteun aan Mali vanaf 1984, kon de overheid grondstoffen en producten inkopen die de ontwikkeling van het platteland ten goede zou komen. In totaal stelde Nederland in de periode 1984-1992 grofweg 124 miljoen guldens beschikbaar aan importsteun. Wederom vloeide een deel van dit bedrag weer terug in de Nederlandse economie, omdat een deel van de grondstoffen en producten die Mali inkocht van Nederlandse origine waren. De IOV schat in dat ongeveer 30 tot 40% van de importsteun terugvloeide in de Nederlandse economie.[152] Zoals eerder vermeld was het een belangrijke beleidsdoelstelling van Schoo dat het Nederlandse bedrijfsleven moest profiteren van de verleende ontwikkelingshulp. Opvallend is dat in alle beleidstukken die na de nota van 1984 zijn opgesteld deze doelstelling vaak niet letterlijk genoemd staan. De IOV beargumenteerd dat dit kwam om door onwenselijkheid van 'dubbele binding'. Het was echter wel een belangrijke drijfveer achter de verlenging van importsteun aan Mali.[153] Het merendeel van de ingekochte producten bestond namelijk uit kunstmest van Nederlandse origine. In totaal werd ongeveer 71% van het budget voor importsteun besteed aan de inkoop kunstmest. In de periode van Schoo was dit twee jaar lang niet het geval, want in 1986 en 1987 werd respectievelijk 30 en 41% van het jaarbudget uitgegeven voor de aankoop van landbouwwerktuigen of halffabricaten.[154]

---

[150] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 175.
[151] Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009, Kamerstukken I 2008/09, 31700-V nr 98, p. 12.
[152] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 177.
[153] Ibidem.
[154] Ibidem.

Aan het einde van 1987 vond er echter een kleine omslag plaats in de importsteun die Nederland verleende aan Mali. Voor het eerst werden er extra voorwaarden gesteld aan de importsteun die Mali kreeg. Dat werd als volgt (politiek correct) geformuleerd: "ten einde deze steun een gerichte bestemming te geven, zullen de middelen worden besteed ter ondersteuning van sectoren waarin door Nederland productieve projecten worden uitgevoerd."[155] Kortom, grondstoffen en producten die werden ingekocht met importsteun moesten bijdragen aan de verdere ontwikkeling van sectoren (zoals landbouw) waarin Nederland al ondersteunde en actief was door middel van projecthulp. De gedachtegang hierachter was dat projecten die Nederland uitvoerden dan meer impact zouden hebben, omdat er ook aanvullende grondstoffen en producten konden worden ingezet om het desbetreffende project tot een succes te maken. Hoewel het lijkt alsof de importsteun voor Mali alleen maar voordelen had, was dit niet altijd het geval.

Door de toenemende importsteun en de grote bedragen die ermee gemoeid gingen, raakte de handelsrelaties met andere landen soms in een disbalans. Door de grote hoeveelheden geld en de grotere vraag naar producten die er daardoor ontstond, betaalden de Malinese overheid veel hogere prijzen dan de toen geldende marktprijzen.[156] Dit lag voor een deel ook aan de ongelukkige geografische ligging van Mali, want het land heeft geen havens en alle goederen moeten via lucht of weg vervoerd worden. Dat leidde tot hoge transportkosten, wat ten koste ging van de hoeveelheid goederen die Mali kon aanschaffen met de importsteun. Daarnaast leidde de bestedingsdruk (het uitgegeven van het geld voor het einde van het fiscaal jaar) ertoe dat kunstmest niet altijd bij de goedkoopste aanbieder werd ingekocht en soms lang voor het volgende plantseizoen werd ingekocht.[157] Door het beschikbaar stellen van grote budgetten voor importsteun, was er echter wel altijd voldoende voorraad aanwezig, terwijl dit niet het geval was voordat Nederland begon met de importsteun.

Toch nog geringe aandacht voor armoedebestrijding in de uitvoering

In aanvulling op het verlenen van voedselhulp, het vergroten van de voedselzekerheid en het verlenen van importsteun, had Schoo nog een andere belangrijke beleidsdoelstelling, namelijk het bestrijden van armoede. In haar nota in 1984 gaf Schoo aan dat armoedebestrijding in haar beleid een "volwaardige beleidsdoelstelling" moest zijn met "blijvende effecten." Dit hoopte ze te bereiken door "in een evenwichtige synthese van beide beleidssporen (red. armoedebestrijding en verzelfstandiging), te streven naar een duurzaam terugdringen van armoede."[158] Het klinkt als moeilijke ambtenarentaal, maar in praktijk betekende dit dat er meer aandacht zou komen voor het terugdringen van armoede op een duurzame, toekomstbestendige manier. Het vergroten van de voedselzekerheid van

[155] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 182.
[156] Ibid, 185.
[157] Ibid, 187.
[158] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 5.

ontwikkelingslanden was hier bijvoorbeeld een belangrijk middel toe.[159] Schoo gaf daarnaast wel aan dat armoedebestrijding een zaak van "zeer lange adem" was en dat haar beleidsvoornemens armoede niet op korte termijn zouden verhelpen.[160]

De IOV heeft in 1994 onderzoek gedaan naar de rol die armoedebestrijding in het Nederlandse beleid heeft gespeeld en komt tot tegenvallende conclusies. Armoedebestrijding heeft, ondanks meerdere pogingen van Schoo, weinig systematische aandacht gekregen in het Nederlandse beleid. Er werd veel gesproken over armoedebestrijding in nota's en debatten in de Tweede Kamer, maar dat leidde niet tot duidelijke formuleringen in het beleid.[161] Dat had als gevolg dat er weinig operationele doelstellingen waren om armoede te bestrijden en het dus ook amper te controleren is of het Nederlandse beleid heeft bijgedragen aan een effectieve armoedebestrijding.[162] De IOV komt met de aanbeveling om in de toekomst meer oog te hebben voor operationele doelstellingen en moedigt het opstellen van monitoringsystemen aan. Hierbij kon er worden gedacht aan het definiëren van duidelijke doelgroepen en het verzamelen van gegevens over de sociaal-economische omstandigheden van bevolkingsgroepen.[163]

In het geval van Mali was er over het algemeen nog minder aandacht voor armoedebestrijding in het beleid. De verschillen tussen arm en rijk in de Malinese samenleving waren niet zo extreem als in andere ontwikkelingslanden. Er waren immers weinig bronnen (zoals mijnen) voor economische groei, waardoor excessen tussen arm en rijk nauwelijks bestonden.[164] Dat wil echter niet zeggen dat er geen enkele aandacht was voor armoedebestrijding in projecthulp, want zoals Schoo al aangaf in haar nota, was dat er zeker wel. Zo stelde het Office du Niger onder leiding van Schoo kredieten beschikbaar voor kleine boeren op het platteland om kleine rijstdorsers en -pellers aan te schaffen. De IOV stelt dat kleine dorpsgemeenschappen hierdoor aanzienlijk hun weerbaarheid tegen slechtere tijden konden vergroten.[165] Een oudere boer uit Mali verwoordde dat als een "echte bevrijding" die vanaf 1984 kwam door de uitrusting van het dorp met rijstdorsers en -pellers.[166] Ook loste Schoo een belangrijke belofte uit haar nota in. Ze kwam met een gerichte aanpak en leverde maatwerk om voor verschillende boeren-bedrijven aparte voorlichtingsmodulen te ontwikkelen. Door de betere afstemming op de lokale situatie en omstandigheden waarin boeren(bedrijven) werkte, sloten deze voorlichtingsmodulen beter aan op de praktijk en waren hierdoor efficiënter dan één uniforme voorlichtingsmodule.[167]

Desalniettemin kreeg armoedebestrijding in het merendeel van de ontwikkelingsprojecten

---

[159] Schoo, *Nota Herijking Bilateraal Beleid,* 6-7.
[160] Ibid, 21-22.
[161] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 272-273.
[162] Paul Hoebink, *Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010), 93-94.
[163] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 272-273.
[164] Yves Bourdet, "Economic Reforms and the Malian Economy," in *Africa Development / Afrique Et Développement* 27, no. 1/2 (2002): 25-26.
[165] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 272.
[166] Ibidem.
[167] Operations Review Unit, *Food Aid and Development,* 59-60.

geringe aandacht en bleven ook de effecten uit. Verbeteringen die plaatsvonden in het bestrijden van armoede waren vooral indirecte gevolgen van andere doelstellingen en ontwikkelingsprojecten. De geringe aandacht voor armoedebestrijding in Mali is volgens de IOV wel te rechtvaardigen. Door de kleine verschillen tussen arm en rijk was het enerzijds wel logisch om de aandacht van de ontwikkelingshulp aan Mali op andere problemen en doelstellingen te richtten.[168] Al met al blijft het wel een teleurstelling dat Schoo's beleidsvoornemens op het gebied van armoedebestrijding weinig doorslag vonden in de praktijk.

Conclusie

Met de komst van Schoo als de nieuwe minister voor ontwikkelingssamenwerking ging er een andere wind waaien in Den Haag. Het herijkingsbeleid legde meer nadruk op economische belangen van Nederland en de verleende ontwikkelingshulp moest beter aansluiten bij de lokale, unieke situatie. Kortom, ontwikkelingsdoelen zouden realistischer zijn dan voorheen en hadden meer oog voor de lange termijn. In het bijzonder richtte Schoo haar pijlen op de plattelandsontwikkeling, voedselzekerheid en armoedebestrijding. Zo konden boeren(gemeenschappen) onder andere krediet krijgen om landbouwmachines aan te schaffen, kon er met importsteun grote hoeveelheden kunstmest worden aangekocht en werden voorlichtingsmodules beter afgestemd op de realiteit. Daar stond wel tegenover dat deze hulp voor een deel het Nederlandse bedrijfsleven ten goede zou komen. Kunstmest werd ingekocht bij Nederlandse producenten en het krediet aan de boeren moest uiteindelijk terugbetaald worden. De tijd van geld doneren zonder enige voorwaarden was verleden tijd. Schoo voerde haar beleidsvoornemens voortvarend door, maar stuitte daarbij wel op tegenstand. Het bleek niet altijd mogelijk of wenselijk om Mali te verplichten het hulpgeld te gebruiken om alleen Nederlandse producten aan te kopen. Zo werden lokale Malinese maalderijen weggeconcurreerd door Nederlandse maalderijen. Daarnaast was kunstmest uit Nederland soms duurder dan elders en leidde dit tot inefficiënte aankopen. Tot slot lukte het Schoo onvoldoende om een ander belangrijk speerpunt, namelijk armoedebestrijding, door te voeren in de praktijk. Het bleek nog te vaak een te geringe rol te spelen in het ontwikkelingsbeleid dat door Haagse ambtenaren werd gemaakt. Al met al kan Schoo wel trots zijn op wat zij in haar kortstondige periode als minister heeft bereikt, hetzij met de nodige tegenslagen.

[168] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 4.

Hoofdstuk 4: Duurzame armoedebestrijding in de jaren '90

Ontwikkelingssamenwerking is niet een kwestie van liefdadigheid, maar een ieders probleem dat gaat over het instandhouden van de ecologische systemen waarvan het voortbestaan van het gehele menselijke ras zal afhangen, en van de beheersbaarheid van de menselijke samenleving. Het is dus geen utopisch doel meer, maar een praktische noodzakelijkheid.[169]

Twee jaar na minister Schoo trad Jan Pronk in 1989 wederom aan als de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Pronk was, zoals in het tweede hoofdstuk al beargumenteerd, een idealistische man. Het verlenen van ontwikkelingssamenwerking dienden een groter doel, namelijk het verbeteren van de welvaartsverdeling in de wereld. In de jaren '90 schreef hij de nota *Een wereld van Verschil*, die hij opende met bovenstaand citaat. De nota vormde een trendbreuk met Schoo's ministerperiode en legde de nadruk op het begrip duurzaamheid in alle facetten van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast werd het belangrijke rapport *The Challenge to the South* gepubliceerd door de VN-commissie Zuid (South Commission) in 1990. De conclusies waren allesbehalve positief: de manier van werken bleek de situatie in ontwikkelingslanden niet aanzienlijk te hebben verbeterd sinds de jaren '50, zo niet zelfs verergerd.[170] Er werd opgeroepen tot een fundamentele andere inrichting van ontwikkelingssamenwerking. In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal hoe Pronk invulling gaf aan een radicaal andere ontwikkelingssamenwerking en wat dit voor een gevolgen had in de praktijk. In het bijzonder zal er aandacht zijn voor het begrip duurzame armoedebestrijding en de aandacht voor het milieu.

Een veranderende wereld in de jaren '90

De wisseling van de jaren '80 naar de jaren '90 verliep allesbehalve soepel. De Koude Oorlog kwam tot een einde en in de wereldorde vond er een verschuiving plaats.[171] Daarnaast deden zich er een aantal ontwikkelingen voor, die maakte dat ontwikkelingssamenwerking anders zal (en moest) zijn dan tevoren. Ten eerste vervaagde door het wegvallen van de politieke blokken de grenzen tussen landen. Ontwikkelingssamenwerking had voorheen een belangrijke onderliggende motivatie: voorkomen dat de andere ideologie, het kapitalistische Westen of het communistische Oosten, de overhand kreeg in de Derde Wereld. Door middel van ontwikkelingssamenwerking en economische ondersteuning probeerde deze twee machtsblokken zoveel mogelijk ontwikkelingslanden aan zichzelf te binden en daarmee hun 'sphere of influence' te vergroten.[172] Na de val van de Berlijnse Muur en het daaropvolgende einde van

---

[169] Jan Pronk, *Nota Wereld van Verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990), 16.
[170] The South Commission, *Challenge to the South*, 2-4.
[171] Hoebink, *Verschuivende vensters,* 47.
[172] Pronk, *Nota Wereld van Verschil,* 47-48.

de Koude Oorlog leidde dat tot een herschikking van de politieke machten in de wereld. Ontwikkelingssamenwerking moest hierop aangepast worden, aldus Pronk. Ontwikkelingssamenwerking mocht niet meer dienen als een klassieke manier voor politieke beïnvloeding.[173]

De tweede ontwikkeling die zich in deze periode voortdeed, was de opkomende aandacht voor het klimaat en het broeikaseffect. In de jaren '80 begon men langzamerhand te beseffen dat de opwarming van de aarde en de klimatologische gevolgen die dit had werden veroorzaakt door menselijk handelen. Er was, en is, nog steeds geen overeenstemming over het exacte tempo waarin dat plaatsvindt, maar bij Pronks aantreden als minister stond onomstotelijk vast dat er wat aan gedaan moest worden.[174] En dat was een lastige opgave, zo niet een dilemma. Juist de ontwikkeling van de wereld, zoals de stijging van de verwachte levensduur, de daling van kindersterfte, het toenemen van de internationale voedselproductie en de overstijgende economische groei in de wereld die daarmee gepaard ging, leidde tot een onhoudbare situatie.[175] De planeet waarop wij leven kan onze aanwezigheid niet langer verdragen en raakt uitgeput. Door intensief gebruik van landbouwgronden verslechtert de bodem, raakt de waterhuishouding uit balans en vindt er in een recordtempo ontbossing plaats.[176] Pronk deed in 1990 een eerste aanzet om hier meer aandacht aan te schenken bij de inrichting en verlening van ontwikkelingssamenwerking.

Een derde en laatste ontwikkeling die vroeg om een verandering in ontwikkelingssamenwerking was de vergaande globalisering van de wereld.[177] Zeker voor ontwikkelingslanden was deze vergaande globalisering van de wereldeconomie van tijd tot tijd een groot probleem. Door het ontstaan van één grote wereldmarkt konden ontwikkelingslanden steeds minder hun eigen economisch beleid maken en werden ze afhankelijk van de situatie op de wereldmarkt. Dat was voor de jaren '90 ook al het geval, maar nog niet in zo'n grote mate dat ontwikkelingssamenwerking anders moest worden ingericht. Daarbij ontstond gelijktijdig het verschijnsel dat grondstoffen niet meer van oudsher de belangrijkste goederen op de wereldmarkt waren, wat voor ontwikkelingslanden vaak hun belangrijkste bron van inkomsten waren. De economieën van de ontwikkelingslanden zouden door middel van beleidsveranderingen beter moeten worden afgestemd op de wereldmarkt. Pronk was van mening dat ontwikkelingshulp daar een belangrijke bijdrage aan kon leveren.[178] Deze ontwikkelingen zette Pronk ertoe aan om bij zijn aantreden in 1989 de begrippen duurzame ontwikkeling en duurzame armoedebestrijding te introduceren, en al het te maken beleid zou moeten 'voldoen' aan deze doelstellingen.

---

[173] Pronk, *Nota Wereld van Verschil,* 48.
[174] Ibid, 78.
[175] Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling, *Onze aarde morgen: het rapport van de Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling* (Tielt: Uitgeverij Lannoo, 1989), 15-16.
[176] Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling, *Onze aarde morgen*, 19.
[177] Hoebink, *Verschuivende vensters,* 47.
[178] Pronk, *Nota Wereld van Verschil,* 109-110.

Duurzame armoedebestrijding (en ontwikkeling) in "Wereld van Verschil"

Armoedebestrijding was een fenomeen dat al decennialang zat ingebakken bij de verlening van ontwikkelingshulp. Armoedebestrijding had als doel om de verschillen tussen arm en rijk kleiner te maken en zou daarnaast de leefomstandigheden van de allerarmste moeten verbeteren. In het vorige hoofdstuk werd de conclusie getrokken dat armoedebestrijding, ondanks een hoge prioriteit, vaak onvoldoende doorslag vond het ontwikkelingsbeleid en het vaak ontbrak aan duidelijke en meetbare beleidsdoelstellingen.[179] Pronk poogde met zijn nota in 1990 hier een verandering in te bewerkstellingen. Volgens hem was de kloof tussen rijke en arme landen wijder en dieper geworden dan enkele decennia geleden.[180] Het verschil tussen 'rijk' en 'arm' was niet langer een relatief, en in beginsel, overbrugbaar verschil, maar was diepgeworteld geraakt in de samenleving. De snelle technologische ontwikkelingen in de jaren '80 en '90 hielden bestaande voorsprongen en achterstanden in stand.[181] Verandering was noodzakelijk, want het was een morele plicht om te zorgen voor de allerarmsten in de wereld.[182] In de nota van 1990 stelde Pronk een aantal beleidsvoornemens op, die tot doel hadden om een duurzame economische groei en armoedebestrijding te bewerkstellingen, en daarmee de verschillen tussen rijk en arm structureel te verkleinen.

Allereerst moest ontwikkelingshulp erop gericht zijn om ontwikkelingslanden te helpen bij het voeren van een (ontwikkelings)beleid dat was afgestemd op de wereldmarkt. Dat zou volgens Pronk leiden tot een hogere en duurzame (langdurige) economische groei. Daarnaast kon deze economische groei, onder de juiste voorwaarden, bijdragen aan een optimale en rechtvaardige verdeling van de groei, zodat ook de allerarmsten ervan konden profiteren en armoede bestreden zou worden.[183] De focus zou volgens Pronk daarom op het ondersteunen van de export van arbeidsintensieve goederen moeten komen te liggen.[184] Ten tweede vond, zoals eerder gezegd, duurzaamheid haar doorslag in het beleid. Groei op de korte termijn was belangrijk, maar mocht niet ten koste gaan van groei op de lange termijn. Vooral het element milieu werd voor het eerst sinds het ontstaan van ontwikkelingshulp meegenomen in het te maken beleid. Vervuiling in 'de ruimste zin van het woord – lucht, grond en water – mocht niet leiden tot onherstelbare schade en diende te allen tijde voorkomen te worden.[185] Die schade, bijvoorbeeld bodemdegradatie, had zeer nadelige gevolgen voor (arme) boeren. Als belangrijkste middelen om milieu meer aandacht te geven, zag Pronk cruciale rollen weggelegd voor het opstellen van juiste regelgeving, het heffen van belasting, het verlenen van subsidies en tot slot prijsvorming die gebaseerd was op de werkelijke productiekosten.[186] Hij pleitte ervoor dat lokale overheden dit zelf moesten 'inregelen', maar

---

[179] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali*, 272-273.
[180] Jan Pronk, *De kritische grens. Beschouwingen over tweespalt en orde* (Amsterdam: Prometheus, 1994), 183.
[181] Pronk, *De kritische grens*, 183.
[182] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 119.
[183] Pronk, *De kritische grens*, 190-192.
[184] Pronk, *Nota Wereld van Verschil,* 120.
[185] Ibidem.
[186] Ibidem.

ontwikkelingshulp kon ontwikkelingslanden daar wel bij helpen. Tot slot had Pronk een actieve betrokkenheid van ontwikkelende landen voor ogen. "The real challenge is now to the developed countries who have lived very comfortably with the outsider status of the developing countries," beargumenteerde hij.[187] Een defensieve opstelling was niet langer de oplossing en zou nadelig zijn voor alle betrokken partijen in het ontwikkelingsproces.[188] Genoeg werk aan de winkel dus!

Duurzame ontwikkeling in de praktijk

Dat zou nog een flinke kluif worden voor Pronk, want dat bleek allesbehalve een gemakkelijke opgave te zijn. De IOV concludeerde in 1992 namelijk dat het sinds de jaren '80 niet goed ging met het milieubeleid (c.q. duurzaamheid) binnen de ontwikkelingshulp die door de ambtenaren van ontwikkelingssamenwerking werd vormgegeven. Zo bleek dat in ruim driekwart van de projecten die in 1985 werden uitgevoerd er geen enkele aandacht was voor de mogelijke negatieve effecten die de uitvoering van projecten kon hebben op het milieu.[189] Ook in 1988 was in de situatie, ondanks de toen al stijgende aandacht voor milieu, weinig verbetering zichtbaar: tweederde van de projecten hield wederom geen enkele rekening met het milieu. Daarnaast bleek dat projecten die wel aandacht schonken aan milieuproblematiek niet altijd de kern van het probleem raakte en daardoor niet effectief genoeg waren. En dat was een teleurstellende constatering, want milieuproblemen waren (en zijn) volgens de IOV een grote bedreiging voor het ontwikkelingspotentieel van ontwikkelingslanden.[190]

Bij het uitbrengen van de nota *Een Wereld van Verschil* in 1990 was Pronk doordrongen van dit probleem en voegde hij gelijk de daad bij het woord. Er werd een speciale afdeling opgericht binnen het DGIS dat zich bezig ging houden met het milieu-aspect in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Die afdeling bestond in 1991 uit tien medewerkers en had een begroting van 125 miljoen guldens. In de loop der jaren liep het beschikbare budget al snel op naar 350 miljoen guldens in 1994.[191] Ook werd het vanaf 1991 verplicht om in alle, nog te schrijven beleidstukken, een sectie op te nemen die de lokale klimaatomstandigheden in ogenschouw nam, zodat beleidsmedewerkers meer bewustzijn ontwikkelden over de lokale werk- en leefomstandigheden. In de internationale, multilaterale ontwikkelingssamenwerking poogde Pronk ook een leidende rol in te nemen. Zo nam Nederland actief deel aan de 'UN Conference on Environment and Developement', de 'UN Environmental Programme', de 'Global Environmental Facility' en nog vele andere milieu-gerelateerde conferenties.[192] Daarnaast was Nederland ook gastheer van de tamelijk onbekende "Conference of The Hague", waar 24 landen

[187] Pronk, *Nota Wereld van Verschil,* 109.
[188] Ibid, 125.
[189] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1992), 2.
[190] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en ontwikkelingssamenwerking,* 2.
[191] Hilhorst en Sideri, "Dutch Bilateral Aid Policies in the Period 1977 – 1993," 17.
[192] Ibidem.

onder leiding van Pronk het voornemen uitspraken om de Verenigde Naties (VN) te hervormen. Deze hervormingen hadden als doel om de VN dé plek te maken voor het bestrijden van de opwarming van de aarde en andere vormen van klimaatproblematiek.[193]

Naast de oprichting van een speciale afdeling die zich bezighield met milieu-aangelegenheden en het internationaal bespreekbaar maken van milieuproblematiek, spande Pronk zich ook in om bij andere Nederlandse organisaties die zich bezighielden met ontwikkelingssamenwerking, daadwerkelijke veranderingen door te voeren. Het Centrum tot Bevordering van de Import (CBI) was een zelfstandig orgaan binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en had als taakstelling om exporteurs uit de Derde Wereld te ondersteunen bij hun export naar West-Europa. Tevens hielp het CBI ook Westerse importeurs bij het vinden van geschikte leveranciers uit ontwikkelingslanden.[194] Na het uitbrengen van zijn nota stelde Pronk geleidelijk meer financiering beschikbaar aan het CBI voor het implementeren van meer milieu-instrumenten in hun informatievoorziening aan ontwikkelingslanden én ontwikkelde (Westerse) landen.[195] Deze inspanning en extra financiering had tot gevolg dat het CBI in 1994 vele verschillende 'Environmental Quick Scans' had opgesteld. Deze *quick scans* dienden als een soort milieuhandleiding voor importeurs en exporteurs van een specifieke productgroep. Zo was er een *quick scan* beschikbaar over textiel en daarin werden onder andere milieuontwikkelingen in het land van herkomst in kaart gebracht en werden mogelijke milieuknelpunten die de export zouden kunnen belemmeren onder de aandacht gebracht. Aanvullend werden er ook suggesties aanbeloven voor de implementatie van schonere productiemethoden of het instellen van duurzaamheidskeurmerken. De *quick scans* behandelden dus een groot scala aan onderwerpen die betrekking en invloed hadden op het milieu.[196] In 1996 waren er in totaal twaalf *quick scans* opgesteld door het CBI en in de periode 1990 – 1995 werd hiervoor 557.000 guldens beschikbaar gesteld door Pronk.[197] Al met al hoopte Pronk dat deze beleidsaanpassingen en -inspanningen zouden bijdragen aan een beter milieubeleid.

Kritische kanttekeningen bij de ambitieuze nota

Desalniettemin plaatste de IOV in 1992 een aantal kritische kanttekeningen bij het beleid van Pronk. De nota *Een Wereld van Verschil* was een omvangrijk document van bijna 390 pagina's, maar de IOV was van mening dat op meerdere vlakken de nota te vaag bleef. Zo werd het niet duidelijk waar het accent lag bij duurzame ontwikkeling en waarop deze betrekking had. Dat leidde er volgens de IOV toe dat er in (veel) mindere mate concrete beleidsvoornemens werden opgesteld.[198] Ook werd er in de nota een

[193] Leo van der Mey, "Sustainable Development in Dutch Policy: A National Response to An International Appeal," in *The Journal of Environment & Development* vol. 4, no. 2 (juli 1995): 208.
[194] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Hulp door Handel. Evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden 1990-1996* (Hardinxveld-Giessendam: Tuijtel, 1999), XV.
[195] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Hulp door Handel,* 87.
[196] Ibid, 88.
[197] Ibidem.
[198] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en ontwikkelingssamenwerking,* 270.

direct verband getrokken tussen duurzame ontwikkeling en (duurzame) armoedebestrijding. Daarbij worden voorbeelden van situaties aangehaald waarbij er sprake was van een wederzijdse, versterkende relatie en afhankelijkheid, maar het totaal-plaatje en de precieze relatie werd "geenszins duidelijk" in de nota, aldus de IOV. Dat leidde ertoe dat helder geformuleerde beleidsdoelen uitbleven.[199] Vooral bij projecten die een lange looptijd hadden, en in veel gevallen al vóór 1990 waren gestart, bleef het opstellen en doorvoeren van werkelijke beleidsveranderingen uit. De doelen uit de nota waren ambitieus en mooi, maar bleken in de praktijk haast niet uitvoerbaar.[200]

Daarbij stelt de IOV dat de problemen met uitvoerbaarheid hoofdzakelijk werd veroorzaakt door Pronk's hoge ambitie om te streven naar een 'sterke duurzame ontwikkeling', wat inhield dat zowel natuurlijk kapitaal als geproduceerd kapitaal behouden moest blijven en niet uitgeput mocht worden. Volgens de inspectie was het maar de vraag of dit een realistisch en haalbare ambitie was, want het staat onomstotelijk vast dat verdere ontwikkeling gepaard zal gaan met milieuveranderingen. Dat had de geschiedenis en de Westerse industrialisatie immers wel aangetoond.[201] De IOV deed de aanbeveling om niet al te harde eisen te stellen aan het begrip 'duurzame ontwikkeling', aangezien uit meerdere onderzoeken kon worden geconcludeerd dat zelfs een beperkte invulling van het begrip al kon leiden tot een meer betekenisvolle bijdrage van ontwikkelingsprojecten aan de milieuproblematiek.[202]

Case study: milieu en het gebruik van kunstmest in Bangladesh, Mali en Zambia

Het doorvoeren van een beter milieubeleid in lopende projecten bleek dus lastiger te zijn dan gedacht, maar het was niet onmogelijk. Nederland verleende al sinds 1975 ontwikkelingshulp aan Bangladesh, Mali en Zambia op het gebied van kunstmest en het verbeteren van de agrarische productiehoeveelheid. Met Pronk's nota vond er een verandering in de aanvliegroute plaats. De ontwikkelingshulp mocht niet meer gericht zijn, zoals eerder wel het geval was, op het maximaliseren van de agrarische productie op de korte termijn, maar op het bereiken van een stabiele, toekomstbestendige productiehoeveelheid.[203] Natuurlijk moest er worden voldoen aan de vraag die er was om voedseltekorten te voorkomen, maar dat mocht niet leiden tot mogelijke milieuproblemen, zoals bodemdegradatie, in de toekomst. Onder leiding van Pronk werd hielden VN-landen een conferentie in Den Bosch, waarop afspraken werden gemaakt over duurzaamheid binnen agrarische ontwikkelingshulp.[204] Dit leidde tot het opstellen van een praktisch ingestoken actieplan, genaamd 'Sustainable Agriculture and Rural Development' (SARD). In dit actieplan werd onder andere afgesproken om internationaal te onderzoeken welke duurzame manieren van landbouwproductie het beste werkten in ontwikkelingslanden, zoals een gecontroleerd en

---

[199] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en ontwikkelingssamenwerking,* 275.
[200] Van der Mey, "Sustainable Development in Dutch Policy," 215-216.
[201] Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en ontwikkelingssamenwerking,* 275.
[202] Ibid, 276-277.
[203] Operations Review Unit, *Fertiliser Aid. Evaluation of Netherlands fertilizer aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia* (The Hague: Operations Review Unit, 1995), 61.
[204] Operations Review Unit, *Fertiliser Aid,* 62.

zorgvuldig gebruik van kunstmest. Daarnaast werden er ook afspraken gemaakt over het stimuleren van biodiversiteit en het aanmoedigen van het geven van voorlichtingssessies aan lokale boeren.[205] Pronk nam als aanvoerder van de SARD al deze afspraken spoedig over in het Nederlandse beleid. Desalniettemin zorgden deze veranderingen in beleid niet direct voor een daadwerkelijke verandering in de praktijk.

Uit onderzoek bleek dat boeren in Bangladesh en Mali zich maar moeizaam konden houden aan de voorlichting en richtlijnen die lokale Nederlandse experts meegaven naar aanleiding van het SARD-plan. Boeren in Bangladesh gebruikte bijvoorbeeld weliswaar voldoende kunstmest, maar het werd vervolgens verkeerd ingezet. De boeren voegde te weinig fosfaat en potas toe aan de kunstmest om bodemdegradatie te voorkomen.[206] Dat leidde er volgens de IOV toe dat er veel meer voedingsstoffen uit de grond werden gehaald, dan dat er weer werden toegevoegd door het gebruik van kunstmest. Een gedeeltelijke verklaring voor het voorzichtige en verkeerde gebruik van kunstmest, lag in het feit dat dit niet altijd voldoende beschikbaar was in lokale, afgelegen dorpen. Boeren gingen daarom voorzichtig om met het gebruik van kunstmest, en soms dus te voorzichtig.[207] Ook in Mali werd niet altijd voldoende kunstmest gebruikt om bodemdegradatie te voorkomen. De IOV concludeert dat dit voor een groot deel te wijten was aan het beleid dat gemaakt werd door ambtenaren van het DGIS. De adviezen en voorschriften die aan boeren werden meegegeven in Mali, bleken bij nader onderzoek niet afgestemd te zijn op de lokale omstandigheden. Hierdoor kon in sommige regio's alsnog grootschalige bodemdegradatie plaatsvinden. De inspectie kwam met een dringende aanbeveling om meer onderzoek te doen naar lokale omstandigheden en die bevindingen door te voeren in de geboden ontwikkelingshulp.[208]

Toch behaalde Pronk wel enige successen in Zambia op het gebied van een duurzame omgang met kunstmest. Zowel kleine als grote boeren in Zambia werden door Nederlandse voorlichting een stuk bewuster van de invloed die hun landbouwproductie had op de bodemkwaliteit.[209] Boeren gingen voorzichtig om met het gebruik van kunstmest en sommige boeren stapte zelfs over naar het verbouwen van andere gewassen om bodemdegradatie tegen te gaan. Daarnaast probeerde boeren minder gebruik te maken van pesticiden en werden irrigatiesystemen geoptimaliseerd voor de toekomst. De IOV kon geen precieze oorzaak aanwijzen voor het feit dat het SARD-actieplan wel succesvol was in Zambia, maar concludeerde dat dit waarschijnlijk te wijten is aan voordelige lokale omstandigheden, waardoor boeren meer bereid waren om de adviezen van lokale Nederlandse experts over te nemen.[210]

Al met al bleek Pronk's doelstelling om op de lange termijn een duurzame en consistentie

---

[205] Operations Review Unit, *Fertiliser Aid,* 62.
[206] Ibid, 150.
[207] Operations Review Unit, *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania* (The Hague: Operations Review Unit, 1995), 50-51.
[208] Operations Review Unit, *Fertiliser Aid,* 62.
[209] Ibid, 188.
[210] Ibid, 188-189.

manier van landbouwproductie te bewerkstelligen niet mogelijk. Daarbij groeide de populatie in sommige gebieden in Bangladesh, Mali en Zambia aanzienlijk, waardoor de focus door lokale boeren veelal kwam te liggen op het maximaliseren van de productie op de korte termijn.[211] Er was dus nog een wereld te winnen na de eerste evaluaties in 1995.

Een andere aanpak bleek nodig in 1993

Tot die conclusie kwam de Nederlandse regering ook al in 1993. Pronk bracht toen een nieuwe, herziende nota uit, genaamd *Een Wereld in Geschil*.[212] Sinds het uitbrengen van de nota *Een Wereld van Verschil* veel was veranderd in de wereld. De ambitieuze plannen die Pronk in 1990 uiteenzette bleken gewoonweg niet haalbaar in een snel veranderde wereld.[213] Sinds 1989 waren er geleidelijk steeds meer geschillen ontstaan tussen staten en binnen staten, en tussen etnische en religieuze groepen over de meest uiteenlopende onderwerpen. Met het einde van de Koude Oorlog leek de toekomst rooskleurig, maar het tegendeel bleek echter waarheid te worden. Er ontstonden bijvoorbeeld flinke ruzies over schaarse grondstoffen, over mensenrechten en vele andere internationale aangelegenheden.[214] Duurzame armoedebestrijding en meer bewustwording over klimaatproblematiek was belangrijk, maar verdween naar de achtergrond door het toenemend aantal conflicten.[215] Een deel van het budget dat voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar was, moest daarnaast noodgedwongen worden ingezet voor vredemissies. Een "uiterst negatieve maatregel," aldus Pronk.[216] Het was echter wel hoognodig, want het aantal conflicten in de wereld leek alleen maar erger en langduriger te worden.[217] Desalniettemin bleef Pronk veel aandacht schenken aan een duurzamere manier van ontwikkelingshulp in de hernieuwde nota. Volgens hem behoorde milieuproblematiek vaak tot de kern van de conflicten die er speelde in de wereld. Het tegenaan van milieudegradatie en het bestrijden van een ongelijke welvaartsverdeling was essentieel. Uiteindelijk zou daar de veiligheid van de hele wereld mee gemoeid zijn.[218] Op het moment van schrijven was de inzet van vele landen in Europa nog veel te minimaal om werkelijke veranderingen te bewerkstellingen in de ontwikkelingshulp, maar Nederland bleef zich daarvoor wel inzetten en poogde keer op keer het belang van duurzaamheid en milieuproblematiek proberen aan te kaarten.[219]

---

[211] Operations Review Unit, *Fertiliser Aid,* 170.
[212] Jan Pronk, *Nota Een Wereld in Geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1993).
[213] Pronk, *Nota Een Wereld in Geschil,* 6.
[214] Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid* (Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 1999), 15-18.
[215] Pronk, *Nota Een Wereld in Geschil,* 8.
[216] Ibid, 29.
[217] Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig*, 15.
[218] Pronk, *Nota Een Wereld in Geschil,* 30-31.
[219] Ibid, 38-39.

Conclusie

De nota *Een Wereld van Verschil* luidde een nieuw tijdperk in voor de ontwikkelingshulp die Nederland verleende aan ontwikkelingslanden. De ambitieuze Jan Pronk werd wederom aangesteld aan minister voor Ontwikkelingssamenwerking en in zijn omvangrijke nota zette hij een radicaal ander beleid uiteen. Duurzame ontwikkeling en duurzame armoedebestrijding moesten de kern van het Nederlandse beleid gaan vormen. In vele ontwikkelingslanden deden zich grote milieuproblemen voor en dat belemmerde een duurzame ontwikkeling van deze landen. Pronk was van mening dat dit te allen tijde voorkomen moest én kon worden. Hij stelde ambitieuze beleidsdoelen op en ging internationaal opzoek naar gelijkgestemden. Deze radicale omslag ging gepaard met een aantal tegenslagen. De IOV concludeerde dat, ondanks zijn omvangrijke nota, veel zaken nog te weinig uitgewerkt en geconcretiseerd waren. Dat leidde ertoe dat het in eerst instantie vooral bij ambitieuze beleidsdoelen bleef en er nog weinig veranderde in de uitvoering. Vele projecten die werden uitgevoerd in ontwikkelingslanden hadden een lange looptijd en het bleek lastig om bij lopende projecten meer aandacht en bewustzijn voor milieuaspecten te creëren. Toch kon Pronk enkele successen boeken, zoals het SARD-actieplan en de meerdere internationale conferenties, waar er steeds concretere afspraken werden gemaakt op het gebied van duurzaamheid en milieu. Daarnaast vond Pronks beleid langzamerhand wel enige doorslag in de praktijk. Boeren in Zambia werden meer bewust van het gebruik van kunstmest en hiermee kon verdere bodemdegradatie worden voorkomen. Ook kwamen er meer regels en richtlijnen die boeren in ontwikkelingslanden meer houvast moest bieden om op een duurzame en verantwoorde manier landbouw te bedrijven. Tot slot voerde onder andere ook het CIB wijzigingen in haar beleid en advies door, waardoor er meer aandacht werd geschonken aan milieu bij het import en exporten van producten en goederen van en naar ontwikkelingslanden. Desalniettemin lieten grote wijzigingen in de praktijk op zich wachten. Dat was ook te wijten aan het toenemend aantal conflicten in de wereld, waardoor duurzaamheid en milieu naar de achtergrond verdween. Pronk heeft zich namens Nederland in de jaren ’90 echter altijd volledig ingezet om duurzaamheid en milieu op de agenda te krijgen én te houden.

Conclusie: Ontwikkelingshulp is een mammoettanker

In de bovenstaande hoofdstukken is gepoogd een weergave en thematisch analyse te geven van de Nederlandse ontwikkelingshulp van grofweg de jaren ’70 tot halverwege de jaren ’90 en welke discontinuïteit in deze periode zichtbaar was. De koppeling tussen beleidsvoornemens en veranderingen in de praktijk is bij ontwikkelingssamenwerking allesbehalve direct aanwezig, zo blijkt uit het eerste hoofdstuk. In het beleid waren er tussen 1970 en 1995 een aantal duidelijke kantelpunten zichtbaar, maar de vraag van dit onderzoek is of deze kantelpunten in het beleid hebben geleid tot daadwerkelijke veranderingen in de praktijk. Uit verschillende onderzoeken kwam de aanbeveling naar voren om meer onderzoek te doen naar de werkelijke impact die beleidsveranderingen hebben gehad in de praktijk. In dit onderzoek is een eerste poging daartoe gedaan.

In het tweede hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag welke veranderingen er onder Jan Pronk werden doorgevoerd en welke impact dit had. Er kwam veel aandacht voor *self-relaince* en Pronk gaf grote bedragen uit aan projecten die deze *self-relaince* moesten vergroten. Achteraf bleek dat de grote investeringen in technische hulpverlening en kapitaalinvesteringen zichzelf niet terugverdienden. Niet voor Nederland, maar ook niet voor Tanzania. Veel (grootschalige) projecten kwamen moeizaam van de grond en slaagden er niet in om blijvend positieve veranderingen teweeg te brengen. Er bleef veel bij het oude en Pronks beleidsvoornemens hadden weinig impact, ondanks zijn fervente pogingen.

In het derde hoofdstuk stond het herijkingsbeleid van minister Schoo centraal. Het herijkingsbeleid legde meer nadruk op economische belangen van Nederland en de verleende ontwikkelingshulp moest beter aansluiten bij de lokale, unieke situatie. Schoo voerde haar beleidsvoornemens voortvarend door, maar stuitte daarbij wel op tegenstand. Zo werden bijvoorbeeld lokale Malinese maalderijen weggeconcurreerd door Nederlandse maalderijen en leidde dit tot inefficiënte aankopen. Tot slot lukte het Schoo onvoldoende om een ander belangrijk speerpunt, namelijk armoedebestrijding, door te voeren in de praktijk. Het bleek nog te vaak een te geringe rol te spelen in het ontwikkelingsbeleid dat door Haagse ambtenaren werd gemaakt.

In het laatste hoofdstuk stond wederom Pronk centraal en zijn nadruk op duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. In veel ontwikkelingslanden deden zich grote milieuproblemen voor. Deze radicale omslag in beleid ging gepaard met een aantal tegenslagen. Ondanks zijn omvangrijke nota bleken veel zaken nog te weinig uitgewerkt en geconcretiseerd. Vele projecten die werden uitgevoerd in ontwikkelingslanden hadden een lange looptijd en het bleek lastig om bij lopende projecten meer aandacht voor milieuproblematiek te creëren. Grote wijzigingen bleven echter uit. Toch kon Pronk wel enkele kleinere successen boeken.

Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek kan kort en krachtig worden samengevat. De beleidsvoornemens en -veranderingen van verschillende ministers hadden vaak maar een geringe impact op de praktijk. Ontwikkelingslanden en de richting van hun ontwikkelingsproces werden (en worden), door een veelheid aan factoren bepaald. De Nederlandse ministers waren maar een kleine speler in het

dit veld. De ambities en doelstellingen werden vaak ondermijnd door lokale omstandigheden en, vooral in de jaren ’90, beïnvloed door internationale conflicten. Daarnaast verliepen de processen aan Nederlandse zijde ook niet altijd even soepel. Zo was er vooral in de jaren ’70 te weinig toezicht op de werkelijke besteding van hulpgelden en begon Nederland pas vanaf de jaren ’80 met het evalueren van het eigen beleid. Dat wil niet zeggen dat daadwerkelijke gevolgen in de praktijk helemaal uitbleven, echter waren deze veelal marginaal van betekenis en komen deze zelden overeen met de doelstellingen die werden geformuleerd in het beleid. Ontwikkelingshulp is veel minder maakbaar dan oorspronkelijk gedacht.

Dit onderzoek roept meer interessante vragen op dan dat er worden beantwoord. De effectiviteit van ontwikkelingshulp en welke impact ministers en hun beleidsveranderingen hebben gehad op de praktijk, verdient meer aandacht binnen het wetenschappelijk veld. Ook heeft dit onderzoek, vanwege bijzondere omstandigheden, alleen gebruik kunnen maken van secundair bronnenmateriaal. Het overgrote deel van dit onderzoek is gestoeld op de beleidsnota’s van het DGIS en de evaluaties die door de IOV zijn uitgevoerd. Er liggen meer dan genoeg bronnen in archieven die zeer nuttig zijn om verder te analyseren. Zo zijn er vele beleidsstukken van ambtenaren van het DGIS in het Nationaal Archief in Den Haag aanwezig en hebben daarnaast de NOVIB en de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) ook vele bronnen beschikbaar in hun archieven, die een toevoeging kunnen zijn voor het debat rondom de effectiviteit van ontwikkelingshulp. Bijkomend heeft dit onderzoek zich maar op een klein aantal thema’s kunnen focussen en zijn vele andere thema’s, zoals onderwijs en gezondheidszorg, niet besproken. Het is noodzakelijk dat deze thema’s ook verder worden belicht en geanalyseerd.

Tot slot is het essentieel om voor de inspanningen van de besproken ministers een zeer grote mate van respect en ontzag te hebben. Ontwikkelingshulp is zeer complex en wordt door vele factoren beïnvloedt. Het lijkt op een mammoettanker die maar langzaam van koers kan veranderen. Deze ministers hebben gepoogd om vanuit hun idealistische overtuigingen de wereld een beetje beter te maken. Helaas moeten we na ruim 70 jaar ontwikkelingshulp concluderen dat het vaak een beperkte, en soms zelfs marginale rol, heeft gespeeld in het verbeteren van de leefomstandigheden in ontwikkelingslanden.

Literatuurlijst

Secundaire bronnen

Adviesraad Internationale Vraagstukken. *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 1999.

Brandsma, Margriet en Pieter Klein. *Jan Pronk. Rebel met een missie*. Utrecht: Scheffers, 1996.

"Communique on Development Issues: Self-reliance and international reform." *World Development*, Vol. 2, Issue 6 (1974).

Bourdet, Yves. "Economic Reforms and the Malian Economy." *Africa Development / Afrique Et Développement* 27, no. 1/2 (2002): 25-61.

Brondeau, Florence. "The Office du Niger: an Agropole project for food security in Mali?" *European Journal of Geography* 870 (2018): 1-24.

Edwards, Sebastian. *Toxic Aid: Economic Collapse and Recovery in Tanzania*. Oxford University Press, 2014.

Filho, Alfredo Saad. "Neoliberalism, Democracy, and Development Policy in Brazil." *Development and Society* 39, no. 1 (2010): 1-28.

Hellema, Duco. *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland*. Houten-Antwerpen: Spectrum, 2014.

Hilhorst, Jos en Sandro Sideri. Dutch Bilateral Aid Policies in the Period 1977 – 1993. The Hague: Institute of Social Studies, 1995.

Hoebink, Paul. *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties, 1988.

_____ Ongemeen scherpe kritiek van het DAC. Geraadpleegd op 7 oktober 2020 van, https://hetnieuwe.viceversaonline.nl/2017/07/03/ongemeen-scherpe-kritiek-dac/.

_____*Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010.

International Monetary Fund. "Mali: Poverty Reduction Strategy Paper." *IMF Country Report* no. 13/111 (mei 2013).

Kuitenbrouwer, Maarten. *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950 - 1990*. Den Haag: SDU Uitgevers, 1994.

_____ "Een eeuwig durende ereschuld? Ontwikkelingssamenwerking en koloniaal verleden." *Internationale Spectator* no. 7 (zomer 2000): 377-382.

Mutahaba, G. "European aid: development effects and constraints as experienced by Tanzania." In *European development assistance, vol II: Third World perspectives on policies and performance*, ed. O. Stokke. Tilburg: EADI, 1984.

Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, NAR-advies nr. 70: Advies Culturele Aspecten van Ontwikkelingssamenwerking (1981).

Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling. "Ontwikkelingssamenwerking in vogelvlucht." *Factsheets NCDO* (juni 2012). Geraadpleegd op 28 maart, van http://kaleidosresearch.nl/publication/ontwikkelingssamenwerking-in-vogelvlucht/.

Nyerere, Julius K. en Cees Bronsveld. *Arusha Declaration*. Leiden: NESBIC, 1969.

Parthasarathi, Ashok. “Self-reliance as alternative strategy for development.” *Alternatives II* (1976): 365-377.

Pronk, Jan. *De kritische grens. Beschouwingen over tweespalt en orde*. Amsterdam: Prometheus, 1994.

_____ *Gelijke kansen voor allen in alle landen. Een selectie uit redevoeringen, gehouden door drs. J.P. Pronk, minister voor Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van buitenlandse zaken, 1979.

Riva Denny, Sandra Marquart-Pyatt,, Arika Ligmann-Zielinska, Laura Schmitt Olabisi, Louie Rivers, Jing Du, en Lenis Saweda Liverpool-Tasie, “Food Security in Africa: A Cross-Scale, Empirical Investigation Using Structural Equation Modeling,” in *Environment Systems and Decisions* 38, no. 1 (2018): 6-22.

Rotarou, Elena en Kazuhiro Ueta. “Foreign Aid and Economic Development: Tanzania’s Experience with ODA,” in *The Kyoto Economic Review* no. 2 Vol. 78 (december 2009): 157-189.

Staatz, John, Dioné, Josué en Dembélé N.Nango. “Cereals Market Liberalization in Mali.” *World Development* 17, no. 5 (1989): 703-718.

Streeten, Paul P. “The New International Economic Order.*” International Review of Education / Internationale Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale De L'education* 28, no. 4 (1982): 407-429.

The South Commission. *Challenge to the South*. Oxford: University Press, 1990.

Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling. *Onze aarde morgen: het rapport van de Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling*. Tielt: Uitgeverij Lannoo, 1989.

Van der Mey, Leo. “Sustainable Development in Dutch Policy: A National Response to An International Appeal.” *The Journal of Environment & Development* vol. 4, no. 2 (juli 1995): 205-219.

Van Goudoever, Albert, Nekkers, J.A. en P.A.M. Malcontent. “De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999.” *BMGN - Low Countries Historical Review*, 115 (4): 657-658.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

Evaluaties IOV

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. *Hulp door Handel. Evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden 1990-1996*. Hardinxveld-Giessendam: Tuijtel, 1999.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde. *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992.* Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1994.

_____ *Milieu en ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1992.

_____ *Voedselhulp en Ontwikkeling: een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989*. Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1990.

Netherlands Development Cooperation. *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania.* Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1995.

_____ *Tanzania: Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992*. Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1994.

Operations Review Unit. *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*. The Hague: Operations Review Unit, 1995.

_____ *Fertiliser Aid. Evaluation of Netherlands fertilizer aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.* The Hague: Operations Review Unit, 1995.

_____ *Food Aid and Development. Evaluation of Dutch food aid with special reference to sub-Saharan Africa 1980-1989*. The Hague: Operations Review Unit, 1991.

Beleidsdocumenten

Kamerstukken I 2008/09, 31700-V nr 98. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009.

Pronk, Jan. *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking 1976* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1976

_____ *Nota Een Wereld in Geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1993.

_____ *Nota Wereld van Verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990.

Regeerakkoord 2017. “Vertrouwen in de toekomst.”

Schoo, Eegjo. *Nota Herijking Bilateraal Beleid.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1983.