

Universiteit Utrecht

Ontwikkellende ingenieurs op lokaal niveau

Over de invloed van Nederlandse ingenieursbureaus op het
Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

Naam: Wouter Le Febre
Studentnummer: 3630765
Docent: Dr. J. Dankers
Opleiding: Politiek en Maatschappij in Historisch
Perspectief
Onderdeel: Academische analyse – scriptie
Aantal woorden: 10.045

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Fundamentele kritiek.....	3
Plannen of zoeken?.....	5
Opzet onderzoek.....	6
Bronnen en literatuur.....	7
1. Achtergrond van het Nederlandse OS-beleid	9
Nederlandse hulp komt van de grond.....	10
De rol van het DGIS.....	11
Weinig veranderd?.....	12
2. Benadering van ontwikkelingsprojecten op lokaal niveau	13
Internationaal aan de slag.....	13
Op eigen benen.....	14
Gevaarlijk succesvol?.....	15
Zoekende ingenieurs.....	18
3. Institutionele bijdrage op lokaal niveau	19
Verbreedende werkzaamheden.....	19
Inzetten op kennisoverdracht.....	20
Integrale aanpak.....	21
Klein beginnen.....	22
Conclusie	24
Effectiviteit op lokaal niveau.....	25
Duurzame ontwikkeling op lokaal niveau.....	26
Invloed ingenieursbureaus.....	26
Literatuurlijst	28
Interviews.....	28
Bronnen.....	28
Literatuur.....	28

Inleiding

‘Wat minister De Koning niet lukte was het bedrijfsleven tot grotere activiteit stimuleren. [...] Er was “vrijwel geen enkel initiatief” voorgelegd en er waren “geen plannen gepresenteerd”. Hij concludeerde: “Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld”.¹

Het bovenstaande citaat is afkomstig uit het WRR-rapport *Verschuivende Vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking* dat in 2010 van de hand van de Nijmeegse hoogleraar Paul Hoebink verscheen. In dit rapport omschrijft Hoebink hoe het beleid en de uitvoering daarvan op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (OS) zich heeft ontwikkeld sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw. De teleurstelling over de rol van het bedrijfsleven binnen OS komt voort uit de intenties die de toenmalige minister van OS, Jan de Koning (1977-1981), had bij aanvang van het kabinet Van Agt I. In de regeringsverklaring was namelijk opgenomen dat de Nederlandse overheid meer zou gaan samenwerken met het bedrijfsleven en particuliere organisaties op het gebied van OS. Uit het citaat van hierboven blijkt ook dat De Koning een rol zag weggelegd voor het bedrijfsleven waarin het invloed had op het beleid en de manier waarop OS werd uitgevoerd. Hij schetste een beeld waarbij er voor het bedrijfsleven een plek aan de tafel was, maar die nooit was ingenomen. De Koning wilde het bedrijfsleven wel bij de Nederlandse OS betrekken, maar het bedrijfsleven had vervolgens zelf verzuimd deze mogelijkheid aan te grijpen.

Als we met deze situatie in het achterhoofd naar de huidige situatie in Nederland kijken, blijkt dat de relatie tussen OS en het bedrijfsleven nog altijd diffuus is en dat het nog lang niet altijd duidelijk is welke rol het bedrijfsleven kan vervullen. In het rapport *Minder pretentie, meer ambitie* geeft de WRR een analyse van het huidige Nederlandse klimaat op het gebied van OS. Eén van de aanbevelingen die uit het rapport naar voren komen is dat ‘de instrumenten om het bedrijfsleven te stimuleren om een ontwikkelingsrol aan te nemen’ aanscherping behoeven.²

Bij de uitvoering van OS komt, naast een zekere mate van idealisme, ook een technisch gedeelte kijken. Een NGO die druk uitoefent om een waterpomp aan te leggen en de Nederlandse overheid die besluit een dergelijk project te financieren maken nog niet dat die waterpomp er ook daadwerkelijk komt. Dat is een vooral technische aangelegenheid waar een zekere expertise voor nodig is. De expertise die nodig is om dergelijke kunstwerken aan te leggen zit bij ingenieurs en ingenieursbureaus worden dan ook al decennialang ingeschakeld bij dergelijke

¹ P. Hoebink, *Verschuivende Vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking* (Den Haag 2010) 44.

² WRR, *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt* (Amsterdam 2010) 13.

projecten. Met het vergroten van het Nederlandse budget voor OS werd er steeds meer beroep gedaan op particuliere ingenieursbureaus die ontwikkelingsprojecten mochten gaan uitvoeren in Azië en Afrika. Als je spreekt over een relatief diffuus begrip als ‘het bedrijfsleven’, dan horen deze bureaus daar zeker bij. Het is dan ook opmerkelijk dat de rol van deze bureaus in de Nederlandse OS nauwelijks aan bod komt in dergelijke literatuur. Opmerkelijk, omdat dit idee niet past binnen de kritiek die er op het bedrijfsleven was en is als het gaat om OS.

Fundamentele kritiek

Niet alleen op de rol van het bedrijfsleven in OS is kritiek gekomen, maar in de afgelopen decennia is er in het algemeen veel kritiek gekomen op de manier waarop OS uitgevoerd wordt. Deze kritiek komt voort vanuit de observatie dat de OS lang niet in alle gevallen tot verregaande en duurzame ontwikkeling heeft geleid. Grofweg is de kritiek tweeledig, maar er zijn verbanden te bespeuren. Ten eerste zijn er in de afgelopen jaren verschillende toonaangevende studies verschenen die fundamentele implicaties voor OS met zich meedragen. Het gaat hierbij om verklaringen voor het functioneren en ontwikkelen van samenlevingen en om verklaringen voor waarom OS in zijn huidige vorm niet zou werken. Ten tweede zijn er andere ideeën ontstaan over de benadering van OS en daarmee verklaringen voor het gebrek aan effectiviteit.

De eerste categorie kritiek komt voort uit theorieën die proberen te duiden onder welke omstandigheden samenlevingen floreren en zich kunnen ontwikkelen. De economen John Wallis, Barry Weingast en Nobelprijswinnaar Douglas North publiceerden in 2009 hun studie *Violence and Social Orders*. In deze studie geven zij een theoretisch en historisch raamwerk waarmee we het functioneren van economische, politieke en sociale systemen beter zouden kunnen begrijpen. North en zijn mede-auteurs stellen dat er drie opeenvolgende typen samenleving zijn: de primitieve, de gesloten en de open samenleving.³ De primitieve samenleving is wat meestal omschreven wordt als de samenleving van jagers en verzamelaars. Geweld is in deze samenlevingsvorm endemisch en er werd voortdurend strijd geleverd over de beschikbare middelen, zoals voedsel. Om dit geweld te beheersen zal er volgens North een niet-aanvalsverdrag worden gesloten waardoor er een coalitie ontstaat die de belangen van haar leden beschermt. Met het ontstaan van een dergelijke coalitie gaat de samenleving over in een gesloten samenleving. Kenmerkend hiervoor is dat de orde gebaseerd is op persoonlijke relaties. In de gesloten samenleving staat de beheersing van geweld centraal en het uiteenvallen van de coalitie

³ D.C. North, J.J. Walis en B.R. Weingast, *Violence and Social Orders* (New York 2009) 2.

zal dan ook het einde van de vrede betekenen. Alle ontwikkelingslanden bevinden zich in deze fase.

De overgang naar een open samenleving kan in dit raamwerk plaatsvinden als er sprake is van permanente organisaties, een onafhankelijke rechtstaat en een succesvolle claim op het geweldsmonopolie door de staat.⁴ Open duidt hier op de mate waarin instituties toegankelijk zijn voor alle burgers en de mate waarin die burgers ervan profiteren. Het doet erg denken aan de inclusieve instituties die economen James Robinson en Daron Acemoglu omschrijven in hun boek *Why Nations Fail*. Zij stellen dat inclusieve instituties er niet op ingericht zijn om een kleine elite ten goede te komen, maar juist zoveel mogelijk mensen. Bovendien vallen die instituties binnen de rechtstaat, een element dat ook bij North terugkomt.⁵

Deze auteurs proberen te duiden onder welke (institutionele) omstandigheden samenlevingen floreren, bijvoorbeeld in de vorm van economische groei. In essentie komt het erop neer, zoals de econoom William Bentley Macleod stelt, dat de omschreven modellen (open samenleving, inclusieve instituties) de belichaming zijn van ‘de goede samenleving’.⁶ Als we met deze modellen beter kunnen begrijpen hoe ‘de goede samenleving’ eruitziet en hoe die werkt, dan heeft dat ook implicaties voor OS. De effectiviteit van OS heeft te maken met de manier waarop instituties in het ontvangende land ingericht zijn. Als de instituties in het ontvangende land erop ingericht zijn om een kleine elite ten goede te komen, dan zal elke vorm van financiële hulp weinig effect hebben. Het is dus belangrijk dat OS zich rekenschap geeft van de institutionele, en daarmee lokale, context waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Het zou betekenen dat OS er (deels) ook op gericht zou moeten zijn om de inrichting van de instituties te verbeteren, zodat deze meer open of inclusief worden. In ieder geval zou het de rol die bijvoorbeeld elites spelen in het land in overweging moeten nemen, want deze zouden anders zelfs in verzet kunnen komen.⁷ Vanuit Westers oogpunt kan een dergelijke institutionele benadering gepaard gaan met enige terughoudendheid, vanwege de belerende aard die ervan uit lijkt te gaan. Bovendien is het op deze manier veranderen van het institutionele landschap in een land een buitengewoon groot doel. In het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie* wordt gesteld dat dergelijk gedachtegoed in het kader van OS ertoe leidt dat een ‘algehele transformatie van hele samenlevingen’ de doelstelling wordt van het beleid. Het leidt tot een ‘alles hangt met alles

⁴ North, *Violence and Social Orders*, 169.

⁵ W. Bentley Macleod, ‘On Economics: A review of “Why Nations Fail” by D. Acemoglu and J. Robinson and “Pillars of Prosperity”’, *Journal of Economic Literature* 51.1 (2013) 7.

⁶ Bentley Macleod, ‘On Economics: A reviews of “Why Nations Fail” by D. Acemoglu and J. Robinson and “Pillars of Prosperity”’, 7.

⁷ F. de Groot, K. Koonings en D. Kruijt, ‘Instituties’, in: P. Nas (ed.), *Ontwikkelingssamenwerking in Sociaal-Wetenschappelijk Perspectief* (Bussum 1997) 176.

samen ideologie' en dat werkt alleen maar verlamdend voor het beleid.⁸ Bovendien kun je dan niet langer vaststellen welke vormen van hulp daadwerkelijk effectief zijn. Het institutionele aspect zegt dus veel over de uitwerking van ontwikkelingshulp, maar het blijkt lastig te zijn om deze ideeën in te passen in concreet en effectief beleid. Uiteraard spelen ook andere, vooral economische, factoren een rol bij het creëren van effectief beleid, maar institutionele ontwikkeling speelt een essentiële, voorwaardescheppende rol. Daarom is het belangrijk dat dergelijke ideeën een plek krijgen in het denken over OS, omdat gebrekkige instituties de zogeheten *poverty trap* in stand houden, waardoor ontwikkelingslanden nooit verder zouden kunnen komen.⁹ Het in overweging nemen van de lokale context en de instituties die daar gelden is daar een essentiële stap in.

Plannen of zoeken?

Om dergelijke ideeën over het verbeteren van samenlevingen handen en voeten te geven in ontwikkelingsbeleid stelt de Amerikaanse economist William Easterly een andere benadering van OS voor. In zijn boek *The White Man's Burden* constateert Easterly dat ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen decennia zelden succesvol is geweest en dat de doelstellingen die Westerse overheden verschillende keren hebben gesteld nooit gehaald zijn.¹⁰ Het meest veelzeggende voorbeeld is voor Easterly de zogeheten *Millennium Development Goals*, waarbij onder andere universele toegang tot basiseducatie en watervoorzieningen beloofd werden.¹¹ Easterly geeft als voornaamste verklaring dat niemand aansprakelijk gesteld kon worden voor het niet behalen van de doelstellingen. Om zijn stelling te ondersteunen zet hij in studie een andere benadering van OS uiteen die moet helpen om OS effectiever en doelmatiger te maken. Met zijn theorie tracht hij ook te verklaren waarom het in het verleden niet effectief en doelmatig was.

Easterly maakt onderscheid tussen *searchers* en *planners*. Het wereldwijde beleid rondom OS is volgens hem de afgelopen decennia gedomineerd door de planners. Planners gaan vol goede intenties aan de slag met grote plannen, waarbij hoge verwachtingen geschapen worden. De voornaamste doelstelling is in de meeste gevallen het uitroeien van armoede. Dit is bijvoorbeeld ook in het geval van Nederland altijd de dominerende doelstelling geweest.¹² Deze doelstellingen worden vastgesteld door politici, voor wie dergelijke beloftes ook electoraal gezien interessant zijn. Retorisch gezien hebben de planners dus veel mee, maar het probleem is dat

⁸ WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, 200.

⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding* (Den Haag 2006) 20.

¹⁰ W. Easterly, *White Man's Burden* (Oxford 2006) 9.

¹¹ Easterly, *White Man's Burden*, 9; Ibidem, 37.

¹² J. Hilhorst en S. Sideri, *Dutch bilateral aid policies in the period 1977-1993* (Den Haag 1995) 2.

niemand persoonlijke verantwoordelijkheid neemt voor het, wel of niet, behalen van de doelstellingen. Er kan niemand op afgerekend worden en met zulke grote doelen kan er geen gericht beleid gevoerd worden. Deze benadering van OS heeft een sterk *top-down* karakter.

Daar tegenover stelt Easterly de *searchers*, die in zijn theorie de helden van het verhaal zijn.¹³ Searchers nemen lokale omstandigheden als uitgangspunt en kijken op basis daarvan wat er nodig is. Vervolgens onderzoeken zij wat werkt en nemen zij er verantwoordelijkheid voor als ze iets ondernemen. Op die manier is er een sterke prikkel om sociale, politieke, technologische en institutionele factoren in overweging te nemen en komt er een oplossing op maat.¹⁴ Dat geldt ook voor het ontwikkelen van instituties in een ontwikkelingsland. Dat kan volgens Easterly alleen werken als het binnen de lokale context ontstaat en niet van bovenaf wordt opgelegd.¹⁵ Vergeleken met de planners hanteren de searchers een bottom-up benadering en Easterly stelt dat OS op deze manier in zijn werk zou moeten gaan. Pas dan zou er daadwerkelijk ontwikkeling tot stand komen.

De tegenstelling tussen planners en searchers die Easterly poneert klinkt overtuigend en aannemelijk. Toch is het een gechargeerd contrast dat geen exacte weergave is van de werkelijkheid. Easterly geeft dat zelf ook aan als hij, halverwege zijn boek, erkent dat ‘de planners’ er wel voor gezorgd hebben dat er bij de rijke landen structureel aandacht is gekomen voor de armen en armoede.¹⁶ Karikatuur of niet, het contrast dat Easterly schetst vormt wel een bruikbare kapstok om OS-beleid onder de loep te nemen. Het maken van plannen is niet per se een slechte zaak, zolang het aangevuld wordt door een concrete invulling van die plannen. Kort gezegd zijn er meer searchers nodig ten opzichte van planners.

De werkwijze van de searchers, zoals die hierboven beschreven is, doet sterk denken aan hoe een commercieel bedrijf te werk gaat. Deze bedrijven willen winst maken en hebben een prikkel om goed werk te leveren. Ze leveren producten die goed in de markt liggen, die men wilt hebben, en bovendien zijn ze zelf aansprakelijk voor het succes van die producten. Vanuit die optiek valt er in het bedrijfsleven wellicht nog een hoop te halen op het gebied van OS en dat is ook wat in deze studie onderzocht wordt.

Opzet onderzoek

Eerder kwam naar voren dat de rol van het Nederlandse bedrijfsleven zowel in de periode van Minister van Ontwikkelingssamenwerking De Koning, 1977-1981, als in het afgelopen decennium diffuus en ontoereikend is geweest in de ogen van de Nederlandse overheid en de

¹³ A. Sen, ‘The Man Without a Plan: Can Foreign Aid work?’, *Foreign Affairs* 85.2 (2006) 171.

¹⁴ Easterly, *White Man’s Burden*, 5.

¹⁵ Ibidem, 88.

¹⁶ Ibidem, 181.

WRR. Er wordt voor beide tijdvakken echter niet ingegaan op wat het bedrijfsleven wel heeft betekend of kan betekenen voor de Nederlandse OS en zodoende is het lastig om een beeld te vormen over hoe de rol van het bedrijfsleven eruit zou kunnen zien. Het is daarom interessant om aandacht te besteden aan wat het bedrijfsleven in de periode wél heeft gedaan in het kader van OS. Inzichten op dit gebied kunnen bijdrage aan het begrijpen van de huidige positie van het Nederlandse bedrijfsleven in OS.

Er werd al kort genoemd dat ingenieursbureaus al lange tijd ingezet worden bij de uitvoering van de Nederlandse OS. Zij zetten daarbij consultants in, die zich vooral op het technische aspect richten en daarmee op projectniveau betrokken zijn. Vanuit die positie hebben ze altijd veel invloed gehad op de kwaliteit van de projecten en daarmee dus ook op de effectiviteit van OS. In deze korte studie onderzoek ik welke invloed Nederlandse ingenieursbureaus hebben gehad op het Nederlandse OS-beleid omstreeks de ambtsperiode van Minister De Koning, 1977-1981.

Om daar iets over te kunnen zeggen zal in het eerste hoofdstuk de achtergrond van het Nederlandse OS-beleid tot de periode De Koning worden toegelicht, om de historische context van het beleid onder De Koning te vatten, met daarbij. Aanvullend op die historische context wordt ook uitgelegd in welke mate het beleid sindsdien veranderd is. Vervolgens zal er in twee hoofdstukken gekeken worden naar hoe Nederlandse ingenieursbureaus zich verhouden hebben tot de Nederlandse overheid in de periode van De Koning. De rol die de bureaus hierbij aangenomen hebben zal worden geanalyseerd in het licht van de kritieken op OS die hierboven aan bod zijn gekomen. Het tweede hoofdstuk behandelt de positie van ingenieursbureaus op lokaal niveau en hoe zij met projecten omgingen. Hiermee wordt duidelijk in hoeverre zij als searcher te werk gaan in ontwikkelingslanden, of dat zij meegaan in het ‘plannen’ van de Nederlandse overheid. Het derde hoofdstuk kijkt naar de werkzaamheden die bureaus verricht hebben in het kader van OS. Hierbij zal er vooral gekeken worden naar de aandacht die er is voor institutionele ontwikkeling en welke vormen dit aannam. Op basis van de analyses uit deze laatste twee hoofdstukken zal tot slot de balans opgemaakt worden van de bijdrage door Nederlandse ingenieursbureaus aan OS en wat dit betekent voor het OS-beleid in de toekomst.

Bronnen en literatuur

In deze studie wordt gebruik gemaakt van zowel primaire als secundaire bronnen. Het bestuderen van de invloed van organisaties op beleid kan niet zonder daadwerkelijk beleid in het onderzoek te betrekken. Anderzijds leent de omvang van dit onderzoek en deze studie zich niet om daar louter op gestoeld te zijn. Om die reden is er naast het bronnenmateriaal ook veel literatuur geraadpleegd.

Om de invloed van Nederlandse ingenieursbureaus op het OS-beleid in kaart te kunnen brengen is het van belang om van zowel de overheid als ingenieursbureaus bronnen te betrekken die hier iets over zeggen. Wat betreft de Nederlandse overheid wordt er in deze studie gebruik gemaakt van de bronnenuitgave Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking die onder redactie van Marc Dierikx is verschenen als kleine serie van Rijks Geschiedkundige Publicaties. In deze uitgave zijn veel memo's, beleidsstukken en rapporten opgenomen die relevant zijn voor deze studie. Tot op zekere hoogte komt hierin ook de rol van ingenieursbureaus naar voren, maar een aanvulling vanuit ingenieursbureaus zelf blijft wenselijk. Deze studie is gedaan naar aanleiding van een bedrijfshistorische onderzoeksstage bij Royal HaskoningDHV en zodoende heb ik in het archief van dat bedrijf onderzoek gedaan. Vooral de jaarverslagen uit de periode die in deze studie centraal staat laten zien hoe DHV, een voorloper van Royal HaskoningDHV, met OS omgegaan is in het verleden en hoe het daar als bedrijf op heeft gereageerd.

Ook zijn er door verschillende (semi-)overheidsinstanties rapporten opgesteld die inzicht geven in de ontwikkelingen binnen het OS-beleid, zoals rapporten van de WRR en verslagen van evaluaties die zijn verricht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV, later Inspectie Ontwikkelingssamenwerking – IOB). Deze richten zich vaak sterk op veranderingen in het beleid en op het evalueren van beleidskeuzes die zijn gemaakt. Om iets te kunnen zeggen over de invloed van ingenieursbureaus op de het OS-beleid is dat een bruikbare aanvulling.

In aanvulling op het gebruik van bronnen en rapporten is deze studie deels ook gestoeld op literatuuronderzoek. Dit zijn vaak meer wetenschappelijke beschouwingen op het gebied van OS, zoals overzichtswerken over de Nederlandse situatie of sociaalwetenschappelijke benaderingen van dit beleidsterrein. Aan de hand van de literatuur is het mogelijk om de vaak specifieke rapporten en bronnen in een breder kader te plaatsen en daarmee een helder beeld te krijgen van de ontwikkelingen op het gebied van OS in Nederland.

1. Achtergrond van het Nederlandse OS-beleid

Al kort na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er vanuit de Verenigde Naties verschillende programma's op het gebied van OS. Hoewel Nederland aanvankelijk de handen vol had aan de onafhankelijkheidsstrijd in Nederlands-Indië, besloot de Nederlandse overheid om al in 1949 deel te nemen aan het *Expanded Programme of Technical Assistance*, door een financiële bijdrage te leveren.¹⁷ In de jaren vijftig werd de Nederlandse bijdrage uitgebreid met voornamelijk technische hulp. Dat had onder andere te maken met het economische belang dat Nederland op dat gebied had had en dat belang was tweeledig. Ten eerste kon de Nederlandse export op deze manier profiteren van een nieuwe en groeiende internationale markt. Ten tweede was er met de sterk verslechterde relatie met Indonesië sinds het einde van de jaren vijftig, juist een belangrijke markt weggevallen. Er zat veel Nederlandse expertise in Indonesië die nu terugkeerde naar Nederland. Deze deskundigen dreigden op grote schaal zonder werk te komen zitten en zodoende had Nederland er belang bij om voor deze mensen een geschikt werkterrein te gaan ontginnen.¹⁸

Naast dit economische belang was er voor Nederland (en het Westen in het algemeen) ook een politiek belang. OS kon namelijk ook als een vorm van *containmentpolitiek* gebruikt worden. Landen met een achterstand in ontwikkeling zouden een gemakkelijke prooi zijn voor het communistische gevaar. Hulp bij de ontwikkeling van deze landen zou ervoor zorgen dat het Westen de leiding kon behouden in de wereldpolitiek. Om die reden speelde ook institutionele ontwikkeling, op wat voor niveau dan ook, een belangrijke rol in OS.

Veel van de hulp die Nederland in de beginjaren van de OS uitvoerden gebeurde in multilateraal verband. Meestal werd er deelgenomen aan programma's die vanuit onder andere de Verenigde Naties, de Wereldbank en, hoewel in mindere mate, de Europese Economische Gemeenschap werden gefinancierd. Wat betreft de uitvoering van het programma waren deze multilaterale programma's in de jaren vijftig van de vorige eeuw geen succes. Toch hield Nederland nog lange tijd vast aan deze multilaterale koers via de Verenigde Naties, omdat binnen de directie Internationale Organisaties het geloof bestond dat de intergouvernementele organen bij uitstek de instrumenten waren om de wereldorde te bedienen.¹⁹

¹⁷ P. Malcontent en J. Nekkers, 'Inleiding', in: J. Nekkers en P. Malcontent (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingsamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 11.

¹⁸ Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 13.

¹⁹ Hoebink, *Verschuivende Vensters*, 37; Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 15.

Nederlandse hulp komt van de grond

Met de voltooiing van de Nederlandse wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog ontstond er in de jaren zestig ook financieel gezien ruimte om OS een prominente plek op de politieke agenda en de begroting te geven. Bovendien kwam er vanuit de samenleving steeds meer roep om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Derde Wereldlanden. In het licht van de Vietnamoorlog en het conflict in Biafra kwamen bijvoorbeeld humanitaire misstanden onder de aandacht en ontstond het idee dat daartegen ingegrepen moest doen.²⁰ Er ontstond een maatschappelijke roep om deze mensen te helpen. Ook werd deze roep ondersteund door ideeën vanuit religieuze kringen. In de jaren zestig van de vorige eeuw was er in zowel protestantse als katholieke kringen in toenemende mate aandacht gekomen voor het helpen van de medemens, ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.²¹ Daarnaast droeg de komst van televisies in Nederlandse huishoudens bij aan deze groeiende druk, omdat de problematiek letterlijk zichtbaarder werd. Het zorgde ervoor dat er binnen Nederland een gevoel ontstond dat er voor het land een bijzondere rol lag weggelegd om de wereld te helpen ontwikkelen. Enerzijds was dat op humanitaire gronden, maar anderzijds was er ook sprake van een zeker moreel superioriteitsgevoel.²²

In de jaren zestig besloot de Nederlandse regering dan ook om het hulpbudget flink op te schroeven. De totale omvang van de Nederlandse ontwikkelingshulp groeide exponentieel en ook werd de multilaterale koers steeds meer losgelaten. Meer geld werd ingezet in de vorm van bilaterale hulp. Ondanks dat deze vorm van hulp eerder als vruchteloos werd bestempeld kwam het er toch en dat kwam door een grootschalige lobby vanuit het bedrijfsleven.²³ Het waren vooral de ingenieursbureaus geweest die aanstuurden op bilaterale hulp, omdat zij hiermee hun technische expertise konden inzetten in Derde Wereldlanden.

Juist voor de ingenieursbureaus was dit een urgente kwestie, omdat een belangrijk deel van hun expertise, bijvoorbeeld op het gebied van irrigatie, gebaat was bij projecten in Derde Wereldlanden en weinig van pas kwam in Nederland.²⁴ Bovendien waren veel van deze bureaus na de Tweede Wereldoorlog te zwak om zelf de stap naar het internationale werken te zetten. Om dit obstakel te ondervangen had de Nederlandse overheid al in 1952 een samenwerkingsverband ingesteld genaamd Netherlands Development Consultants (NEDECO). In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de impact van dit samenwerkingsverband voor Nederlandse ingenieursbureaus.

²⁰ Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 21.

²¹ S. Keulen, *Monumenten van Beleid* (Hilversum 2014) 71-72.

²² Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 23.

²³ Hoebink, *Verschuivende Vensters*, 38.

²⁴ Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 23-24.

De rol van het DGIS

Met het vergroten van het Nederlandse ontwikkelingsprogramma was het voor de Nederlandse overheid ook nodig om een bijpassend institutioneel apparaat te ontwikkelen. Aanvankelijk lag binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking bij de Directie Technische Hulp (DTH). Andere ministeries, zoals die van Economische Zaken en Landbouw, waren echter ook veelvuldig betrokken bij de uitvoering van het hulpprogramma en dat leidde nog wel eens tot spanningen.²⁵ Daar kwam in 1964 verandering in, toen vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar de Minister van Ontwikkelingssamenwerking onder valt, het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) werd ingesteld. Deze kreeg alle zeggenschap over OS en de besteding van het budget.

DGIS besteedde haar geld op twee manieren. Ten eerste werd een deel van de beschikbare fondsen gebruikt om bij te dragen aan de financiering van projecten die door meerdere landen en organisaties gedragen werden, de zogeheten multilaterale samenwerking.²⁶ Deze projecten worden vaak in opdracht van bijvoorbeeld de Wereldbank of andere multilaterale instellingen uitgevoerd. Via deze projecten ondersteunde Nederland veelal landen verspreid over de hele wereld., maar was het lastig om een eigen agenda te bepalen.

Daar was wel veel ruimte voor in de bilaterale samenwerking. Bij deze vorm van samenwerking trad DGIS in rechtstreekse samenwerking met regeringsinstanties in ontwikkelingslanden. De voornaamste landen waar deze bilaterale hulp op gericht was waren de voormalige Nederlandse koloniën, Suriname en Indonesië. Daarnaast werden er ook relatief veel projecten in India uitgevoerd.²⁷ Vooral bij deze vorm van OS werd er door de Nederlandse overheid steeds meer een beroep gedaan op particuliere ingenieursbureaus, vooral in de periode van minister De Koning.²⁸ Dit was echter niet altijd zo en deze ontwikkeling zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

Het Nederlandse OS-beleid was vooral in de eerste decennia gericht op het bestrijden van armoede. Dat gebeurde door sterk in te zetten op de water- en milieusector, omdat het bevorderen van drinkwatervoorzieningen en sanitatie en de toegang daartoe volgens de Nederlandse overheid een belangrijk instrument was.²⁹

²⁵ Hoebink, *Verschuivende Vensters*, 40.

²⁶ D. Kruijt en M. Vellinga, *Ontwikkelingshulp Getest* (Muiderberg 1983) 14.

²⁷ Kruijt en Vellinga, *Ontwikkelingshulp getest*, 15.

²⁸ *Ibidem*, 19.

²⁹ Drinkwatervoorziening en sanitatie in Ontwikkelingslanden, W. Ankersmit (ed.) *Serie Sector- en Themabeleidsdocumenten van Ontwikkelingssamenwerking*, deel 12 (Den Haag 1997) 3.

Weinig veranderd?

Het beleid over Nederlandse ontwikkelingshulp op het gebied van water en milieu is in 1999 veranderd. Waar voorheen de eigen projecten gefinancierd werden en er vooral technische assistentie werd verleend, kwam er nu een benadering die als doel had om 'het nationale beleid en de uitvoering ervan in een bepaalde sector te ondersteunen, bij voorkeur met begrotingssteun'.³⁰ De verschuiving van projectfinanciering naar begrotingssteun heeft belangrijke gevolgen op het gebied van de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van projecten. Bij begrotingssteun komt de verantwoordelijkheid voor beleid en financiering (van projecten) bij de ontvangende overheid te liggen. Het is dan niet langer aan de donor, de Nederlandse overheid, om te bepalen hoe dit geld wordt ingezet en op welke manier er te werk wordt gegaan in het ontvangende land.

Bijna tien jaar na het invoeren van deze sectorsteun is dit beleid door de IOB geëvalueerd in het rapport *Sectorsteun in milieu en water*. Uit dit rapport blijkt dat de sectorale benadering nog niet erg gevorderd was en dat sectorsteun, in de vorm van begrotingssteun, vooral toegepast werd in landen met een zwakke overheid die afhankelijk waren van de steun.³¹ Uit hetzelfde rapport blijkt bovendien dat Nederland een voorloper was met deze sectorale benadering. Andere donoren zouden (nog) niet meedoen, omdat in hun ogen de centrale overheden van ontvangende landen vaak niet sterk genoeg zijn en nog niet aan de juiste voorwaarden voldoen.

Daarnaast komt er in het rapport naar voren dat de effectiviteit van de Nederlandse benadering in het ontvangende land te wensen overlaat. Ten eerste wordt het beleid te sterk gestuurd door outputdoelstellingen, zoals de *Millennium Development Goals*, en wordt de beoogde institutionele versterking niet bereikt. Ten tweede is er buitengewoon veel ingezet op het aanleggen van nieuwe drinkwatervoorzieningen en is de institutionele kant van deze projecten grotendeels over het hoofd gezien.³² Het gaat hierbij om de infrastructuur die nodig is om de aangelegde voorzieningen te financieren en te onderhouden.

De rol van het bedrijfsleven was in deze sectorale benadering onduidelijk en uit de evaluatie blijkt dan ook dat deze niet of nauwelijks geparticipeerd heeft in de sectorprogramma's.³³ Dat strookt met het beeld dat in het WRR-rapport geschetst wordt. Toch is het opmerkelijk, omdat het altijd juist bedrijven zoals DHV waren die zich zo sterk voor de institutionele aspecten van het ontwikkelingswerk inzetten, zoals in hoofdstuk drie naar voren zal komen. Op dit gebied valt er voor de Nederlandse overheid dus nog veel te halen en een historische blik op de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking laat zien waarom.

³⁰ N. van Niekerk en F. van Steenberg, *Sectorsteun in milieu en water* (Den Haag 2008) 7.

³¹ Van Niekerk en Van Steenberg, *Sectorsteun in milieu en water*, 9.

³² Ibidem, 11.

³³ Idem.

2. Benadering van ontwikkelingsprojecten op lokaal niveau

Om iets te kunnen zeggen over de impact van de Nederlandse ingenieursbureaus is het essentieel om te kijken naar hun werkzaamheden in ontwikkelingslanden. In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de benadering van ontwikkelingsprojecten in het kader van OS. Daarbij komt voornamelijk de rol van de Nederlandse ingenieursbureaus op lokaal niveau aan bod. Het gaat over de manier waarop zij, voornamelijk in Azië en Indonesië, opereerden.

Internationaal aan de slag

Het was tot de jaren 1970 voor Nederlandse ingenieurs- en adviesbureaus zoals DHV en IWACO lastig om vaste voet aan de grond te krijgen in de binnenlandse markt, vooral in de watersector. Het grootste gedeelte van de projecten in deze sector werd uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Het takenpakket van Rijkswaterstaat was vanaf de Tweede Wereldoorlog, tegen het licht van de wederopbouw, zo alomvattend geworden dat het inschakelen van particuliere ingenieursbureaus niet of nauwelijks aan de orde kwam.³⁴ De dienst mocht de grote lijnen uitzetten en adviezen verstrekken en daarmee maaide het voor particuliere ingenieursbureaus veel gras voor de voeten weg.³⁵ Met name op het gebied van waterbeheer was het erg lastig om in Nederland aan de slag te komen.

Toch hadden deze bureaus wel degelijk kennis in huis op het gebied van waterbeheer. Met het wegvallen van Indonesië als onderdeel van de binnenlandse markt waren er veel ingenieurs en consultants teruggekeerd naar Nederland en dat leverde een ongunstige situatie op voor de bureaus. Ten eerste was een deel van de expertise, zoals irrigatie, niet bruikbaar in het gecultiveerde Nederland. Ten tweede werd de Nederlandse markt dus gedomineerd door Rijkswaterstaat en konden deze specialisten niet aan de slag in Nederland tenzij ze daar in dienst gingen. Dat was een optie, maar de arbeidsvoorwaarden waren daar minder gunstig, dus waren het geen gewilde plekken.³⁶ Vanuit deze situatie waren de bureaus op het buitenland aangewezen. Het probleem was echter dat verreweg de meeste bureaus niet internationaal actief waren en na de Tweede Wereldoorlog te zwak waren om de stap naar het internationale werken te zetten.

Zoals in het vorige hoofdstuk kort naar voren kwam, besloot de Nederlandse overheid al in 1951 om de bureaus een handje te helpen. Er werd een overkoepelend ingenieursbureau opgericht met de naam Netherlands Development Consultants, afgekort tot NEDECO. Dit overkoepelende bureau was een samenwerkingsverband van 28 deelnemende organisaties, waaronder DHV, en had als doel om gezamenlijk de stap naar het buitenland te zetten. De

³⁴ A. Bosch en W. van der Ham, *Twee Eeuwen Rijkswaterstaat* (Zaltbommel 1998) 156.

³⁵ Bosch en Van Der Ham, *Twee Eeuwen Rijkswaterstaat*, 187.

³⁶ Ibidem, 254.

bureaus konden onder de vlag van NEDECO varen en daarmee een beroep doen op de goede Nederlandse reputatie, voornamelijk in de watersector.³⁷ Bovendien konden ze daarbij gebruik maken van het netwerk van het ‘almachtige’ Rijkswaterstaat.

Het oprichten van NEDECO was een goede zet. Zoals eerder aan bod kwam, verleende Nederland in de jaren 1950 al technische hulp aan ontwikkelingslanden en was er ook al geld beschikbaar om projecten te ondernemen in het buitenland. De Nederlandse bureaus konden dan ook via deze projecten aan de slag in andere landen.³⁸ Toch nam het internationale werken pas echt haar loop toen de Nederlandse overheid in de jaren zestig het ontwikkelingsbudget exponentieel verhoogde. Zo behoorde NEDECO in de periode 1963-1977 tot de vijf grootste consultants die voor ruim 850 miljoen gulden adviseerden.³⁹ Het laat zien dat het samenwerkingsverband daadwerkelijk iets voor elkaar kreeg en van grote betekenis was voor de deelnemende bureaus. Het was hiermee een succesvol vehikel geworden voor Nederlandse ingenieursbureaus om de stap naar het buitenland te zetten.

Op eigen benen

Het succes van NEDECO betekende dat er door ingenieursbureaus veel in het buitenland gewerkt kon worden. Landen als Indonesië waren, zeker in vergelijking met Nederland, gebieden waar nog veel werk te verzetten was in bijvoorbeeld de watersector. Op het gebied van irrigatie en sanitaties was Indonesië nog zeker een achtergebleven land. Bij veel ontwikkelingsprojecten moest er dan ook vanuit het niets opgebouwd worden. Dat maakte het gebied aantrekkelijk voor ingenieursbureaus en het zorgde er dan ook voor dat deze bureaus daar steeds meer op in gingen zetten. Er werden op lokaal niveau kantoren geopend en de capaciteit in het gebied werd sterk vergroot. DHV richtte in 1975 een lokale vestiging op in Indonesië met als doel ‘inhoud te geven aan het met lokale medewerkers lokaal verwerven en verwerken van opdrachten’.⁴⁰ Op deze manier had een bureau zoveel mogelijk in huis om een project goed uit te kunnen voeren, zoals bijvoorbeeld een eigen wagenpark. Er werd door opdrachtgevers ook in toenemende mate verlangd dat een zo groot mogelijk deel van het project ter plaatse werd uitgevoerd, zo mogelijk met lokaal personeel.⁴¹ Daarmee werd het een aantrekkelijke partner voor de Nederlandse en bijvoorbeeld de Indonesische overheid om mee samen te werken.

Het vergroten van de eigen capaciteit leidde ertoe dat de afhankelijkheid van ingenieursbureaus van een samenwerkingsverband als NEDECO afnam. Naarmate zij meer werk

³⁷ J.W. Tellegen en J.D. Hillen, *Dutch Engineers in a Global Market* (Den Haag 2008) 9.

³⁸ Hoebink, *Verschuivende Vensters*, 40.

³⁹ Kruijt en Vellinga, *Ontwikkelingshulp Getest*, 37.

⁴⁰ DHV *Jaarverslag 1975 van het Buitenlandse Werk*, maart 1976, 8

⁴¹ DHV *Jaarverslag 1975*, mei 1976, 8.

deden in ontwikkelingslanden konden zij een goede naamsbekendheid, eigen capaciteit en een eigen netwerk opbouwen. Het werd dan ook steeds makkelijker om nieuwe projecten zelf binnen te halen en daar slaagden een bureau als DHV in de loop van de jaren 1970 dan ook goed in. Zoals eerder naar voren kwam behoorde NEDECO in de periode 1963-1977 tot de vijf belangrijkste consultants die betrokken waren bij de Nederlandse OS. In de periode 1977-1986 was het samenwerkingsverband echter weggevallen uit die top vijf, terwijl DHV opgeklommen was tot de derde plaats in dat rijtje.⁴² De particuliere ingenieurbureaus konden op eigen houtje het internationale werk gaan uitvoeren en deelname aan NEDECO was niet langer een voorwaarde. Integendeel, het werd voor deze bureaus zelfs een blok aan het been. Opereren in NEDECO-verband betekende namelijk dat een deel van de winst afgestaan moest worden aan het samenwerkingsverband en dat was dus minder winstgevend dan de projecten onder eigen naam uitvoeren. Uiteindelijk verbrak minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking aan het einde van zijn ambtstermijn de relatie tussen de Nederlandse overheid en NEDECO, waardoor het samenwerkingsverband alle zeggenschap over OS-projecten verloor.⁴³

Gevaarlijk succesvol?

Vooraf in Indonesië waren de Nederlandse ingenieurbureaus erg succesvol. Zij voerden veel ontwikkelingsprojecten uit in dat gebied en dat werden er ook steeds meer. Dat had te maken met de procedure die DGIS in het gebied hanteerde. Voor ieder project werd er namelijk een openbare aanbestedingsprocedure opgezet waar alle geïnteresseerde bureaus mee mochten dingen naar het project. Aan de hand van een zogeheten pre-kwalificatiedocument kon een ingenieurbureau laten zien waarom het de nodige expertise in huis had. Bovendien werd de keuze gebaseerd op het aantal succesvol afgeronde projecten en de hoeveelheid beschikbaar personeel.⁴⁴ Op deze manier betaalde de capaciteitsvergroting van Nederlandse ingenieurbureaus in Indonesië zich uit, want zij hadden daarmee een buitengewoon sterke positie in deze procedure.

Het lijkt erop dat het aantal projecten voor de ingenieurbureaus nog niet genoeg was, omdat zij zich eind jaren 1970 steeds proactiever op gingen stellen. Zo gingen zij zich in toenemende mate bezighouden met het identificatieproces. Dat houdt in dat ingenieurbureaus zelf in kaart gingen brengen wat er precies nodig was en waar zij nieuwe projecten op konden zetten, in plaats van dat DGIS dit deed. Zij sloegen DGIS over en gingen projecten opzetten in samenwerking met de Indonesische overheid, omdat die uiteindelijk besloot of iets ook

⁴² Kruijt en Vellinga, *Ontwikkelingshulp getest*, 37.

⁴³ Tellegen en Hillen, *Dutch Engineers in a Global Market*, 50.

⁴⁴ P. Nas, *Toepassing*, in: P. Nas (ed.), *OS in Sociaal-Wetenschappelijk Perspectief* (Bussum 1997) 15-16.

daadwerkelijk nodig was. Door de vele projecten die de ingenieursbureaus hadden gedaan konden zij dit succesvol doen, omdat ze met die afgeronde projecten veel kennis over de lokale cultuur en omstandigheden hadden opgebouwd. Om in de termen van Easterly te spreken, namen de ingenieursbureaus in Indonesië de rol van *searchers* aan. Zij zochten op lokaal niveau naar mogelijkheden en problemen en met hun expertise konden zij oplossingen toepassen en op die manier een bijdrage leveren aan de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied. Daarnaast konden de bureaus ook aansprakelijk worden gesteld voor het functioneren van de projecten. Een project kon mislukken en dat zou dan ten koste gaan van de goede naamsbekendheid van het betreffende ingenieursbureau. Deze bureaus hadden dus sterke prikkels om goed werk te leveren, want op die manier konden ze zichzelf min of meer garanderen van nieuwe projecten in de toekomst.

Vanuit het oogpunt van de ingenieursbureaus is dit een succesverhaal en de ontwikkeling zoals hierboven geschetst toont een ogenschijnlijk succesvolle benadering van OS. Een grotere rol voor particuliere organisaties, zoals ingenieursbureaus, werd al in 1975 door DGIS voorgesteld. Het werd als voordelig gezien, omdat het kosten en personeel zou besparen, terwijl toezicht nog steeds mogelijk was.⁴⁵ Niet lang daarna is het Ministerie van Buitenlandse Zaken daar echter op teruggekomen. Uit een rapport van het ministerie komt naar voren dat in 1977 de Inspectie OS te Velde (IOV) werd opgericht, omdat er twijfels waren over de doelmatigheid van de Nederlandse hulp. Er zou te weinig aandacht zijn voor de lokale cultuur en exploitatie van projecten op de lange termijn. Als gevolg hiervan waren er veel 'projecten die verworpen zijn tot kale vlakten, of hopen roest, langs lege lokalen en loodsen met fijne apparatuur onder versleten dekzeilen'.⁴⁶ In een memo van DGIS komt naar voren dat het ministerie dit wilde oplossen door meer ontwikkelingsdeskundigen en ambtenaren in te zetten.⁴⁷ Nergens wordt er gesproken over de inzet van experts op lokaal niveau die zich de lokale context eigen gingen maken om op die manier de doelmatigheid te verbeteren. Dat was juist een rol die ingenieursbureaus aannamen om aan meer projecten te komen.

Die rol van ingenieursbureaus in de identificatiefase leidde echter eveneens tot onvrede bij Buitenlandse Zaken. Er waren twijfels over de inhoudelijke controle op de identificatie van projecten. De identificatie lag namelijk 'herhaaldelijk in de handen van de consultant die het

⁴⁵ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1973-1977, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 104 (Den Haag 2005) 399.

⁴⁶ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 305.

⁴⁷ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 305.

project zal uitvoeren'.⁴⁸ Deze taak was voorheen in handen van interne consultants van DGIS zelf, maar werd in deze periode steeds vaker uitgevoerd door externe consultants van particuliere ingenieursbureaus.⁴⁹ Deze onvrede geeft aan dat de Nederlandse overheid goed doorhad wat er gaande was, maar dat ze het kennelijk lastig vond om daar grip op te krijgen. De ingenieursbureaus passeerden DGIS en NEDECO, beide overheidsinstanties, en dat werd ook als zodanig ervaren door diezelfde instanties. Het lijkt er wel op dat de onvrede meer voortkomt uit het gebrek aan toezicht en inhoudelijke controle op het proces dan uit het feit dat ingenieursbureaus het identificatieproces voor hun rekening namen.

Pas enkele jaren later kwam men bij Buitenlandse Zaken met maatregelen om meer controle te krijgen op de toewijzing van projecten, het toezicht op de identificatie van projecten te verscherpen en de doelmatigheid van de hulp te verbeteren. In 1982 werd er bij Buitenlandse Zaken gesteld dat de aanbestedingsprocedure herzien moest worden. Dit was nodig 'om te voorkomen dat voortdurend dezelfde bureaus in de prijzen zouden vallen'.⁵⁰ Het zat de Nederlandse overheid niet lekker dat een select groepje bureaus het merendeel van de projecten voor haar rekening nam en hier moest verandering in komen. De voorwaarde voor de herziene procedure was dat deze op basis van gelijke concurrentie zou verlopen. Uit verdere beleidsdocumenten wordt echter niet duidelijk hoe dit er in de praktijk uit zou zien. Gezien de grote capaciteit die ingenieursbureaus als DHV hadden opgebouwd in Indonesië was de kans waarschijnlijk nog steeds groot dat zij veel van de projecten toegewezen zouden krijgen.

In een rapport van de Directie Azië en Oceanië van Buitenlandse Zaken komt daarnaast naar voren dat zij moest erkennen dat de consultants buitengewoon goed werk leverden en dat de inzet van technische expertise, middels ingenieursbureaus, onvermijdelijk was. Uit datzelfde rapport blijkt bovendien dat er in de praktijk al vaak een beroep werd gedaan op lokale consultants en deskundigen, maar dat dit niet geïnstitutionaliseerd was en dat zou wel moeten gebeuren.⁵¹ Dit is een interessante ontwikkeling, omdat Buitenlandse Zaken hiermee niet alleen erkent dat ingenieursbureaus een grote rol spelen, maar ook dat zij daar goed werk mee leveren en dat Buitenlandse Zaken juist gebruik kan maken van deze kwaliteiten. Het lijkt op een vrij abrupte ommekeer ten opzichte van de scepsis die eerder naar voren kwam.

Na de periode van minister De Koning trad het centraal-rechtse kabinet Lubbers I aan en werd de koers op het gebied van OS drastisch gewijzigd. De Nederlandse overheid besloot in

⁴⁸ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 618.

⁴⁹ Kruijt en Vellinga, *Ontwikkelingshulp Getest*, 19.

⁵⁰ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 934.

⁵¹ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 669.

een koers van decentralisatie en privatisering om niet langer zelf projecten uit te voeren, maar dit volledig uit te besteden aan Nederlandse bureaus. Deze beslissing houdt tot de dag van vandaag stand. Deze beslissing kwam echter niet voort uit het idee dat deze bedrijven daar beter toe in staat waren dan DGIS zelf, maar meer uit economische overwegingen.⁵²

Zoekende ingenieurs

Zoals hierboven naar voren is gekomen zag de Nederlandse overheid de werkwijze van de Nederlandse ingenieurbureaus, voornamelijk in Indonesië, aanvankelijk als een bedreiging, maar moest zij uiteindelijk toch erkennen dat er goed werk verricht werd. Het werd toen vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezien als een waardevolle toevoeging aan de Nederlandse OS. Aan de hand van de kritiek op OS die eerder in deze studie uiteengezet is, kunnen we analyseren of deze werkwijze inderdaad een waardevolle toevoeging is geweest. Het gaat hierbij vooral over de manier waarop OS wordt benaderd en daar zijn de ideeën van Easterly het meest op van toepassing.

De benadering van Nederlandse ingenieurbureaus bestond er voornamelijk uit dat zij op lokaal niveau in kaart brachten wat er nodig was en op basis daarvan projecten gingen identificeren en opzetten. Daarbij namen de bureaus een proactieve houding aan en was de identificatie en uitvoering van projecten onderdeel van hun werkzaamheden als commercieel bedrijf. Dat betekende ook dat zij zelf verantwoordelijk waren voor het slagen of mislukken van projecten en daarmee hadden zij een sterke prikkel om projecten tot een goed einde te brengen en met de beste oplossing te komen. Tegen het licht van de ideeën van Easterly hebben zij zich in dit kader als searchers opgesteld. Zeker op het moment dat de Nederlandse overheid besloot om het werk van de ingenieurbureaus te omarmen kreeg hun rol als searcher gestalte, omdat ze toen een plek kregen binnen het formele proces.

⁵² Hilhorst en Sideri, *Dutch bilateral aid policies in the period 1977-1993*, 5.

3. Institutionele bijdrage op lokaal niveau

Bij het uitvoeren van technische projecten in het kader van OS hoort sinds de jaren zeventig ook een belangrijk institutioneel aspect. Belangrijk, omdat institutionele ontwikkeling en *good governance* bijdragen aan de economische groei (en daarmee armoedebestrijding) die OS tracht te bewerkstelligen.⁵³ Bovendien draagt het institutionele aspect ook bij aan de effectiviteit van OS op de lange termijn, omdat deze instituties de projecten kunnen onderhouden. De Nederlandse overheid introduceerde deze benadering dan ook eind jaren zeventig in het beleid en dit had veel impact op het soort OS dat verricht werd.

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat Nederlandse ingenieursbureau vaak een sterke en proactieve rol aannamen op lokaal niveau als het aankwam op de identificatie van projecten. Daarbij brachten zij zelf in kaart wat er nodig was en speelden zij daar op in. Dat duidt erop dat zij goede kennis hadden van de lokale omstandigheden en dat zij zorgvuldig te werk konden gaan. Easterly stelt in zijn werk dat institutionele ontwikkeling alleen kan werken als het de lokale context in acht neemt.⁵⁴ In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de werkzaamheden van de Nederlandse ingenieursbureaus op het gebied van institutionele ontwikkelingen en in hoeverre zij daar een bijdrage aan hebben geleverd.

Verbredende werkzaamheden

De effectiviteit van de Nederlandse OS op de lange termijn liet in de jaren zeventig te wensen over. In een nota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit augustus 1977 wordt gesteld dat de effectiviteit van projecten op de lange termijn sterk tegenviel en dat kwam omdat de toegepaste oplossingen niet waren toegespitst op de lokale context waarin het project werd uitgevoerd.⁵⁵ Het gebrek aan aandacht voor de lokale cultuur zorgde soms voor negatieve bijverschijnselen en daarmee waren de projecten vaak niet duurzaam.⁵⁶ Er werd te weinig naar de lange termijn gekeken. Een manier om daar constructief aandacht aan te besteden was om meer in te zetten op institutionele ontwikkeling. Ook bij Nederlandse ingenieursbureaus als DHV was institutionele ontwikkeling midden jaren zeventig nog geen vast onderdeel van het werk.

Toch begon ook bij ingenieursbureaus het besef te groeien dat er meer aandacht moest komen voor de lange termijn. Om ervoor te zorgen dat de effectiviteit van projecten op de lange termijn verbeterd kon worden, moest er in de projecten aandacht komen voor institutioele

⁵³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Samenhang in Internationale Samenwerking: Reactie op WRR-Rapport 'Minder Pretentie, Meer Ambitie'* (Den Haag 2010) 19.

⁵⁴ Easterly, *White Man's Burden*, 88.

⁵⁵ Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, 1973-1977, M.L.J. Dierix ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 104 (Den Haag 2005) 791.

⁵⁶ DHV *Jaarbericht 1979*, juni 1980, 37.

ontwikkeling. Dat houdt in dat er instituties ontwikkeld werden waarin onderhoud van de aangelegde voorzieningen opgenomen was. Er moest bijvoorbeeld geld gegenereerd worden voor onderhoud en reparaties. Daarbij moest er ook rekening worden gehouden met de capaciteiten van de toekomstige gebruiker en beheerder, want die moest in staat kunnen zijn om het project succesvol te gebruiken en onderhouden. In het jaarverslag van het buitenlandse werk van DHV uit 1975 komt naar voren dat de werkwijze in het buitenland zich steeds meer liet kenmerken door het uitgaan van de technische vaardigheden en kennis die op lokaal niveau aanwezig was, in plaats van wat de eigen consultants konden.⁵⁷ Bovendien moest er rekening worden gehouden met de lokale cultuur. Een illustratief (en anekdotisch) voorbeeld, dat in het bedrijfshistorisch onderzoek bij Royal HaskoningDHV naar voren kwam, is dat de consultants bij het aanleggen van drinkwatersystemen in Indonesië en de institutionele inrichting tegen het probleem aanliepen dat er in Indonesië geen geld betaald mag worden voor water. Dat staat in de Koran en in een islamitisch land als Indonesië was dat dus geen oplossing. De uitkomst werd uiteindelijk gevonden in een eeuwenoud lokaal gebruik, waarbij een zogeheten *tukang air* (waterhaler) betaald werd om het water op te halen bij de bron. Zodoende werd ervoor gekozen om de bevolking voor het transport van het water te laten betalen en niet voor het water zelf.⁵⁸

Inzetten op kennisoverdracht

Een belangrijk aspect dat hoort bij institutionele ontwikkeling is kennisoverdracht. Dat is ook de reden dat DHV in toenemende mate uitging van de kennis en vaardigheden die op lokaal niveau aanwezig was. Instituties inrichten en ontwikkelen alleen was niet voldoende, want mensen bij bijvoorbeeld de lokale overheid moesten ook in staat zijn om daarmee om te gaan en de projecten te onderhouden. Daarom moesten zij ook getraind worden om binnen die instituties te kunnen opereren. Het is belangrijk om op te merken dat de lokale context en cultuur idealiter het uitgangspunt vormden voor het werken. Dat gebeurde lang niet altijd en zodoende berichtte DGIS in de jaren zeventig meerdere malen over ‘projecten die verworpen zijn tot kale vlakten, of hopen roest, langs lege lokalen en loodsen met fijne apparatuur onder versleten dekzeilen’.⁵⁹ Vanuit DGIS werd er (pas) in 1979 gesteld dat er een ‘corps van ontwikkelingsdeskundigen en ambtenaren, die beschikken over achtergrond-kennis en methodologische vaardigheden,’ moest komen om dit probleem tegen te gaan. Er is door DGIS echter nergens gespecificeerd dat er

⁵⁷ DHV *Jaarverslag 1975 van het Buitenlandse Werk*, maart 1976, 9.

⁵⁸ Interview Wouter Le Febre, Willemijn Luchtenbelt en Herman Klein Entink (Amersfoort 16-3-2015), niet getranscribeerd, opname aanwezig bij auteur.

⁵⁹ Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005) 305.

experts op lokaal niveau moesten worden ingezet en daarmee krijgt de voorgestelde maatregel wellicht een wat vaag danwel belerend karakter.

Toch kwam er in de tweede helft van de jaren zeventig inderdaad meer aandacht voor institutionele ontwikkeling en de daarbij horende kennisoverdracht. Dit moest ervoor zorgen dat de ‘ontwikkelingsinspanningen’ effectiever werden en bovendien werd er in 1978 door DHV aangegeven dat het een belangrijke manier was om een sterkere positie in de markt te krijgen.⁶⁰ Ook vanuit commercieel perspectief was er dus een prikkel voor ingenieursbureaus om het werkveld te verbreden. Vanuit de Nederlandse overheid was daar ook steeds meer ruimte voor. Er werd naast het identificeren en financieren van projecten meer ingezet op een zogeheten programmatische aanpak. In deze aanpak speelt kennisoverdracht een grote rol en het programma is erop gericht om procedures bij lokale autoriteiten aan te passen. Het kan het beste gezien worden als een vorm van begeleiding. Het werd maar langzaam geïntroduceerd, omdat het een intensief en moeilijk proces was. De ‘slecht’ functionerende instituties en procedures waren bovendien deel van de verklaringen voor de ontwikkelingsproblemen waarvoor de OS bedoeld was.⁶¹

Integrale aanpak

Hoe deze aanpak vanuit de Nederlandse overheid gestalte kreeg wordt vanuit overheidsdocumenten niet helemaal duidelijk. DHV koos er bewust voor om hier op lokaal niveau mee aan de slag te gaan. In het interne jaarbericht 1979 van DHV komt naar voren dat er sprake was van een duidelijke accentverschuiving in de werkzaamheden van het bureau. In plaats van alleen studie en ontwerp werd er steeds meer aandacht besteed aan ‘versterking van beheer- en onderhoudsorganisaties’.⁶² Vanwege de verandering in het beleid van DGIS ging het bureau ook steeds meer op programmabasis de samenwerking met lokale overheden aan. In plaats van de traditionele projectsgewijze productie kwam er nu productie in de vorm van langlopende ondersteuning van lokale organisaties en overheden.⁶³ De omslag van de houding van DGIS ten opzichte van ingenieursbureaus die in het vorige hoofdstuk naar voren kwam lijkt ook in dit geval waarschijnlijk, hoewel er op dit gebied niet zozeer sprake was van terughoudendheid van de Nederlandse overheid ten opzichte van ingenieursbureaus. De uitvoering van het nieuwe beleid van DGIS kwam in ieder geval tot op zekere hoogte bij deze bureaus te liggen.

Vanuit de overheid werd deze programmatische benadering dus gestimuleerd en dat leidde ertoe dat een bureau als DHV ervoor koos om een meer integrale aanpak te hanteren en

⁶⁰ DHV *Jaarbericht 1978*, augustus 1979, 27.

⁶¹ Hilhorst en Sideri, *Dutch Bilateral Aid Policies In The Period 1977-1993*, 34.

⁶² DHV *Jaarbericht 1979 intern*, juli 1980, 8.

⁶³ DHV *Jaarbericht 1979 intern*, juli 1980, 8.

langdurige ondersteuning te verlenen. Daarbij erkende het bureau echter dat het wel noodzakelijk was om de lokale bevolking inspraak te geven. Dit zorgde namelijk voor acceptatie door de lokale bevolking, waardoor de kennisoverdracht effectiever en duurzamer werd.⁶⁴ Om een dergelijk beleid succesvol uit te kunnen voeren nam het bedrijf ook steeds meer economen, bestuurskundigen en ruimtelijke planners in dienst.⁶⁵ Deze konden worden ingezet vanuit de lokale vestigingen in de ontwikkelingslanden. Zij konden op lokaal niveau in direct niveau met de *counterparts* werken. Hiermee kreeg de integrale aanpak van projecten, en daarmee de programmatische benadering, steeds meer vorm en kon OS effectiever en duurzamer uitgevoerd worden. Ingenieursbureaus waren niet langer meer louter technische ondernemingen, maar vervulde een breed scala aan werkzaamheden.

Klein beginnen

In de loop van de jaren zeventig is bij zowel de Nederlandse overheid als bij de ingenieursbureaus het besef ontstaan dat slechts het uitvoeren van projecten niet langer voldoende was om daadwerkelijke ontwikkeling te bewerkstelligen. Om de effectiviteit en duurzaamheid van OS te verbeteren moest er meer aandacht komen voor de lange termijn, in de vorm van institutionele ontwikkeling, training en kennisoverdracht. Alleen het bouwen van een waterput was niet langer voldoende, op lokaal niveau moest men ook in staat zijn die waterput te beheren en te onderhouden. Daarvoor was het ook nodig om geld te genereren, bijvoorbeeld in de vorm van belasting, en daartoe diende de institutionele ontwikkeling en kennisoverdracht.

Vanuit zowel de Nederlandse overheid als vanuit ingenieursbureaus werd erkend dat het bewerkstellingen van die institutionele ontwikkeling geen eenvoudig proces was. Het kostte veel tijd en bovendien moest er rekening gehouden worden met lokale omstandigheden. Om die reden koos DHV er dan ook voor om in samenspraak met de lokale bevolking de institutionele ontwikkeling en kennisoverdracht te realiseren. Het sluit aan bij de voorwaarde die Easterly stelt voor het succesvol uitvoeren van institutionele ontwikkeling door middel van OS. Het betrekken van de lokale cultuur in de werkzaamheden is sinds eind jaren negentig zelfs geïnstitutionaliseerd in kaders van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en *corporate social responsibility*.

Wat dat betreft waren de bureaus daar in zekere zin al vroeg mee bezig. Op deze manier konden ingenieursbureaus op een inhoudelijke manier invulling geven aan institutionele ontwikkeling. In dat opzicht lagen zij in het verlengde van de Nederlandse overheid, die meer in ging zetten op een programmatische benadering van OS. De bijdrage van ingenieursbureaus heeft er vooral uit bestaan dat zij voor een substantieel deel invulling hebben gegeven aan deze

⁶⁴ DHV *Jaarbericht 1979*, juni 1980, 34.

⁶⁵ DHV *Jaarbericht 1979*, juni 1980, 37.

nieuwe koers van de Nederlandse Overheid. Op die manier vormden de werkzaamheden van de bureaus de wezenlijke uitvoering van dat beleid en daarmee waren zij een belangrijke speler.

Conclusie

Deze studie heeft zich gericht op de bijdrage van Nederlandse ingenieursbureaus aan de Nederlandse OS rond de periode van Minister van Ontwikkelingssamenwerking De Koning, 1977-1981. Hierbij is er gekeken naar hoe deze bureaus OS in deze periode hebben benaderd en hoe zij deze werkzaamheden hebben uitgevoerd. Aanleiding voor de studie was de twijfelachtige positie van het bedrijfsleven in het kader van OS en de felle uitspraken van De Koning over dit punt zoals die naar voren kwamen in het WRR-rapport uit 2010.

In rapporten over de Nederlandse OS komt naar voren dat de rol van het bedrijfsleven binnen die sector tot op de dag van vandaag diffuus is en dat deze weinig betrokken is. Dit zelfs ondanks de expliciete handreiking die minister De Koning destijds naar het bedrijfsleven deed. Hij was dan ook uitermate teleurgesteld over het uitblijven van enige initiatieven. Enerzijds zou je het bedrijfsleven dit kunnen verwijten, maar anderzijds is er door de Nederlandse overheid of een andere adviserende instantie nauwelijks gespecificeerd hoe de betrokkenheid van het bedrijfsleven eruit zou moeten zien. Ondanks alle veranderingen in het Nederlandse OS-beleid is dit al vanaf de introductie van de Nederlandse bilaterale hulp een terugkerend element.

Een ander terugkerend element in het kader van OS is het gebrek aan effectiviteit, zeker op de lange termijn. De constatering hierbij is vaak dat OS niet heeft geleid tot daadwerkelijke of duurzame (economische) ontwikkeling, terwijl het beleid al decennialang is toegespitst op het bestrijden van armoede. De grote doelstelling die overheden zichzelf gesteld hebben met betrekking tot OS maken het enerzijds nobel, maar anderzijds ook te groot en onbereikbaar. Easterly stelde dat overheden zich als planners hebben gedragen, waarbij zij grote, electoraal aantrekkelijke plannen maakten en geen verantwoordelijkheid namen voor de uitkomst van die plannen. Hij pleit in zijn werk voor meer searchers. Zij gaan binnen de lokale context op zoek naar dingen die werken en nemen daar verantwoordelijkheid voor. Dit zou leiden tot een effectievere vorm van OS en daadwerkelijk tot (economische) ontwikkeling leiden. Belangrijke punten hierin zijn de verantwoordelijkheid en de aandacht voor de lokale context.

Het belang van de inachtneming van de lokale context bij OS wordt ondersteund door meer fundamentele ideeën over de werking van samenlevingen. Kwalitatief goede, inclusieve instituties zijn in deze ideeën essentieel voor economische groei, zoals onder andere North en Robinson stellen. In samenleving waar dit niet het geval is zijn instituties er vaak op gericht om een kleine elite te bevoordelen. OS zou zich rekenschap moeten geven van deze lokale institutionele context door oplossingen toe te spitsen op de lokale situatie en institutionele ontwikkeling te bevorderen.

De kritieken op OS waren in deze studie belangrijke handvatten om de bijdrage van ingenieursbureaus op dit gebied te bestuderen. Deze bureaus zijn onderdeel van het bedrijfsleven, maar zijn in die zin een uitzondering, omdat deze wel nauw betrokken zijn geweest bij de uitvoering van OS. Dat maakt deze bureaus interessant om te onderzoeken, omdat het kan laten zien wat het bedrijfsleven mogelijk kan betekenen voor OS. In deze korte studie is allereerst gekeken naar hoe ingenieursbureaus het ontwikkelingswerk benaderd hebben en hoe zij aan projecten kwamen. Ten tweede is er gekeken naar de manier waarop zij in ontwikkelingslanden hun werkzaamheden uitvoerden en in welke mate zij aandacht besteedden aan institutionele ontwikkeling.

Effectiviteit op lokaal niveau

De ingenieursbureaus konden dankzij het ontwikkelingswerk groot worden en voor hun buitenlandse werkzaamheden was OS dan ook het speerpunt. Om zoveel mogelijk werk te kunnen verrichten gingen de bureaus zich proactief opstellen. Ze richtten lokale vestigingen op en gingen zelf op zoek naar nieuwe projecten. De projectidentificatie die aanvankelijk in handen was van de Nederlandse overheid kwam hierdoor steeds meer bij de bureaus zelf te liggen. Op lokaal niveau brachten deze bureaus in kaart wat er nodig was en gingen op basis daarvan direct de samenwerking aan met de lokale overheden. De Nederlandse overheid, bij monde van DGIS, reageerde hier terughoudend op, vanwege het vermeende gebrek aan toezicht op de kwaliteit. Pas jaren later erkende de overheid dat bureaus als DHV uitstekend werk verrichtten en werden zij juist ingezet ten bate van het Nederlandse OS-beleid. De ingenieursbureaus waren succesvol, omdat zij de door Easterly geprezen searchersmentaliteit vertoonden. Hun proactieve projectidentificatie leverde ook daadwerkelijk meer projecten en hun gerichte werkwijze op lokaal niveau zorgde dat er daadwerkelijk projecten werden uitgevoerd die nodig waren. Bovendien waren deze projecten onderdeel van hun commerciële activiteiten en konden zij ook aansprakelijk gesteld worden voor de resultaten. Zodoende was er voor de bureaus een prikkel om daadwerkelijk aan de vraag te voldoen. In dit opzicht konden de ingenieursbureaus een constructieve invulling geven aan het Nederlandse OS-beleid.

Wel is het belangrijk om te beseffen dat het hier slechts om een deel van het OS-beleid gaat. Op lokaal niveau projecten identificeren is absoluut een aanwinst, maar daar moet het niet bij blijven. Het is daarnaast ook belangrijk dat het OS-beleid aandacht besteedt aan ontwikkeling op macro-niveau, zoals het bevorderen van de rechtstaat of macro-economische ontwikkeling. Dat is een taak die voor een groot deel bij de donerende overheden ligt, omdat zij op dat niveau samen kunnen werken met andere nationale overheden. Het laat zien dat Easterly's searchers belangrijk zijn, maar dat de planners zeker niet overbodig zijn. Zij houden zicht op het grotere

plaatje en bepalen daarmee in grote lijnen de koers van het beleid. Het is aan searchers om daar op lokaal niveau invulling aan te geven.

Duurzame ontwikkeling op lokaal niveau

De sterke positie van ingenieursbureaus op lokaal niveau vertaalde zich niet alleen in succesvolle projectidentificatie, maar ook in een sterke inzet op institutionele ontwikkeling. De effectiviteit van OS op de lange termijn viel midden jaren zeventig erg tegen en zodoende kwam daar meer aandacht voor. Vanuit de Nederlandse overheid werd er steeds meer ingezet op een programmatische aanpak, waarbij lokale instituties en procedures versterkt of ontwikkeld werden. Ook voor ingenieursbureaus was dit een belangrijke ontwikkeling, omdat zij hier ten eerste duurzamer en effectiever te werk konden gaan en ten tweede gaf dit de bureaus ook een sterke positie in de markt. Om de effectiviteit te vergroten betrokken zij de lokale bevolking ook in hun werkzaamheden om draagvlak te creëren. De bureaus gingen dus hun werkzaamheden verbreden met institutionele ontwikkeling en kennisoverdracht, zodat de toekomstige gebruikers ook in staat waren om de projecten te beheren en te onderhouden en dat ook wilden doen. Om dit te bereiken namen de bureaus onder andere steeds meer bedrijfskundigen in dienst.

Het laat zien dat de bureaus ook vanuit een commercieel oogpunt prikkels hadden om zich aan te passen aan de lokale omstandigheden en daar op een slimme manier gebruik van te maken. Zij omarmden de context waarin zij werkten en dat was een belangrijk ingrediënt om een bijdrage te leveren aan een meer duurzame vorm van OS. Zij gaven daarmee invulling aan het verschuivende OS beleid van de Nederlandse overheid. Tevens zou je kunnen stellen dat zij al voor de institutionalisering van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en *corporate social responsibility* (CSR) bezig waren met elementen die nu vereisten zijn.

Invloed ingenieursbureaus

Aan de hand van de bovenstaande ontwikkelingen is er in deze korte studie gekeken naar de invloed van Nederlandse ingenieursbureaus op het Nederlandse OS-beleid omstreeks de periode van minister De Koning. Het aantonen van de relatie tussen werkzaamheden van bureaus en de ontwikkeling van het Nederlandse OS-beleid is om meerdere redenen problematisch, omdat nooit als zodanig geformuleerd is. Toch is er wel een aantal saillante dingen naar voren gekomen in deze studie die erop duiden dat er wel degelijk sprake is van (wederzijdse) invloed. Ten eerste is er naar voren gekomen dat door de proactieve houding van de bureaus zij een meer formele positie kregen in het OS-beleid, omdat zij buitengewoon capabel werden geacht voor de identificatie van projecten op lokaal niveau. Hiermee hebben zij aangestoond dat het hebben van kennis over de lokale context essentieel is bij dit proces. Ten tweede is gebleken dat de

ingenieursbureaus goed in staat waren om met die lokale kennis duurzame OS te bewerkstelligen. Het interessante is dat beide ontwikkelingen ook voort zijn gekomen uit de belangen die de bureaus als commerciële ondernemingen hebben. Het succes dat de bureaus hiermee hebben gehad kan een les zijn voor de rest van het bedrijfsleven en de Nederlandse overheid. De kritiek op OS die in deze studie aan bod is gekomen heeft tot op de dag van vandaag ook betrekking op het Nederlandse beleid. Een bijdrage aan het constructief bestrijden van die kritiek ligt in het verleden, zoals eerder duidelijk is geworden. De moeizame relatie tussen het bedrijfsleven en Nederlandse OS kan wellicht verbeterd worden door het bedrijfsleven op lokaal niveau mee te nemen in de werkzaamheden en te onderzoeken wat die bedrijven daar kunnen betekenen. In een globaliserende wereld zou dat bovendien steeds makkelijker moeten worden. Daar is echter wel vertrouwen voor nodig vanuit de Nederlandse overheid en het is dan ook belangrijk dat deze de kwaliteiten van particuliere organisaties, zoals ingenieursbureaus, erkent en omarmt. Als er, plat gezegd, wat te halen valt, zullen bedrijven bereid zijn om een bijdrage te leveren. Dat kan ook best samengaan met ontwikkeling, zeker nu protocollen als MVO en CSR steeds hardere eisen vormen voor bedrijven. Uitgaan van de lokale situatie en op zoek gaan naar wat werkt. Daar kunnen alle partijen baat bij hebben.

Literatuurlijst

Interviews

Interview Wouter Le Febre, Willemijn Luchtenbelt en Herman Klein Entink (Amersfoort 16-3-2015), niet getranscribeerd, opname aanwezig bij auteur.

Bronnen

DHV Jaarverslag 1975 van het Buitenlandse Werk, maart 1976.

DHV Jaarverslag 1975, mei 1976.

DHV Jaarbericht 1978, augustus 1979

DHV Jaarbericht 1979, juni 1980.

DHV Jaarbericht 1979 intern, juli 1980.

Drinkwatervoorziening en sanitatie in Ontwikkelingslanden, W. Ankersmit (ed.) *Serie Sector- en Themabeleidsdocumenten van Ontwikkelingssamenwerking*, deel 12 (Den Haag 1997).

Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1973-1977, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 104 (Den Haag 2005).

Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1977-1982, M.L.J. Dierikx ed., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, Kleine Serie nr. 107 (Den Haag 2005).

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding* (Den Haag 2006).

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Samenhang in Internationale Samenwerking: Reactie op WRR-Rapport 'Minder Pretentie, Meer Ambitie'* (Den Haag 2010).

Bentley Macleod, W., 'On Economics: A review of "Why Nations Fail" by D. Acemoglu and J. Robinson and "Pillars of Prosperity"', *Journal of Economic Literature* 51.1 (2013) 1-49.

Bosch, A., en W. van der Ham, *Twee Eeuwen Rijkswaterstaat* (Zaltbommel 1998).

Easterly, W., *White Man's Burden* (Oxford 2006)

Groot, F. de, K. Koonings en D. Kruijt, 'Institutiën', in: P. Nas (ed.), *OS in Sociaal-Wetenschappelijk Perspectief* (Bussum 1997) 173-148.

Hilhorst J., en S. Sideri, *Dutch bilateral aid policies in the period 1977-1993* (Den Haag 1995).

Hoebink, P., *Verschuivende Vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse OS* (Den Haag 2010).

Keulen, S., *Monumenten van Beleid* (Hilversum 2014).

Kruijt D., en M. Vellinga, *Ontwikkelingshulp Getest* (Muiderberg 1983)

Malcontent P., en J. Nekkers, 'Inleiding', in: J. Nekkers en P. Malcontent (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 11-60.

Nas, P., *Toepassing*, in: P. Nas (ed.), *OS in Sociaal-Wetenschappelijk Perspectief* (Bussum 1997) 10-112.

North, D.C., J.J. Walis en B.R. Weingast, *Violence and Social Orders* (New York 2009).

Sen, A., 'The Man Without a Plan: Can Foreign Aid work?', *Foreign Affairs* 85.2 (2006) 171-177.

Tellegen, J.W., en J.D. Hillen, *Dutch Engineers in a Global Market* (Den Haag 2008).

WRR, *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt* (Amsterdam 2010).