



NEDERLAND EN DE HULPRELATIES MET ZIMBABWE EN DE FILIPPIJNEN

Een studie naar de diplomatieke gevolgen van stopzetting van de bilaterale hulpverlening

Scriptiebegeleider:
Prof. dr. D.A. Hellema

Mieke Olde Engberink
3624498
16-09-2011
Masterthesis

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	4
Introductie.....	4
Aanpak.....	7
De levensloop van ontwikkelingshulp.....	9
1.1 De vorming van een internationaal ontwikkelingsinitiatief	9
1.2 De radicale jaren zeventig en de zakelijke jaren tachtig	12
1.3 Van crisissituatie naar hoopvolle Millenniumdoelen	14
1.4 Nederlandse ambassades en ontwikkelingssamenwerking.....	17
Landenkeuze	22
2.1 De beleidsvorming van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.....	22
2.2 Op weg naar consistentie?	24
2.3 De criteria voor de inkorting van de landenlijst	26
2.4 De landenkeuze: geen wetenschap maar ook geen willekeur.....	29
Zimbabwe: ‘het voordeel van de twijfel’	31
3.1 Van onafhankelijkheid naar isolatie	31
3.2 Nederland en Zimbabwe tot aan 2003	36
3.3 Het debat in de Tweede Kamer	40
3.4 De balans opmaken: Nederland en Zimbabwe na de stopzetting van de hulp	42
Filippijnen: ‘relatief te welvarend’	45
4.1 Politiek-historisch overzicht van de Filippijnen.....	45
4.2 Nederland en de Filippijnen tot aan 2003.....	49
4.3 Het debat in de Tweede Kamer	52
4.4 De <i>aid exit</i> en de relatie met de Filippijnen na 2003	54
Conclusie	57
Nederland en de afgevalen partnerlanden in 2011	57
De beëindiging van een bilaterale hulprelatie	59

Literatuur.....	62
Bijlagen.....	66
Bijlage I: Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking.....	66
Bijlage II: Minister van Ardenne's toelichting per land (Zimbabwe).....	67
Bijlage III: Cijfers Filippijnen	68
Bijlage IV: Minister van Ardenne's toelichting per land (Filippijnen).....	69

TEN GELEIDE

“Vanuit diplomatiek oogpunt lijkt me het belangrijk dat een dwerg als Nederland goede relaties met de rest van de wereld onderhoudt. In plaats van ons definitief uit landen terug te trekken, ben ik voorstander van een meer flexibele aanpak met een zekere rotatie. Hoe voorzichtig je het ook doet: een abrupte beëindiging van bilaterale relaties leidt tot kapitaalvernietiging en diplomatieke schade.”¹

Introductie

Het aantreden van het eerste kabinet-Rutte zorgde voor spannende tijden binnen de ontwikkelingssector. De regering wilde flink bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking en staatssecretaris Knapen was de aangewezen persoon om dit te verwezenlijken. Het aantal partnerlanden dat bilaterale ontwikkelingshulp ontving, werd onder andere om deze reden teruggebracht. Ditmaal tot vijftien landen ten opzichte van de 33 landen onder minister Koenders. Het was sinds minister Pronk al de vierde maal op rij dat het aantal partnerlanden werd teruggedrongen. Welke landen wel en niet geselecteerd zijn maakte Knapen in maart 2011 bekend in zijn tweede Kamerbrief over dit onderwerp, de zogenaamde Focusbrief.² In deze brief stelde Knapen dat Nederland verantwoord wil vertrekken uit de afgefallen partnerlanden. Deze zogenoemde uitfasering zou goed worden gepland en voorbereid. Nederland zou tijdig communiceren over het vertrek, het ontvangende land hierbij betrekken, juridische verplichtingen nakomen en gedane toezeggingen nog uitvoeren. Uitgewerkte exit- of transformatiestrategieën zouden nog worden geformuleerd, zo betoogde Knapen in de Kamerbrief.

Na het openbaar maken van de Focusbrief brak er een levendige discussie uit in de ontwikkelingssector over welke landen wel en niet nog bilaterale steun zouden ontvangen. Ook landen als Tanzania en Burkina Faso moesten van de landenlijst af. Deze landen stonden juist bekend om de goede resultaten die geboekt werden met de hulp. Na het Eerste Kamerdebat over de ‘effectiviteit van ontwikkelingshulp’ was het de beurt aan de Tweede

¹ Olde Engberink, M. (2011). *Annelies Zoomers: ‘Landenlijstjes zijn achterhaald’*. Verkregen op 27 juli, 2011 van: <http://www.viceversaonline.nl/2011/05/annelies-zoomers-%e2%80%98landenlijstjes-zijn-achterhaald%e2%80%99/>

² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*. Verkregen op 18 mei, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/18/aanbiedingsbrief-Focusbrief-ontwikkelingssamenwerking.html>

Kamer om in juni 2011 met staatssecretaris Knapen te debatteren over de landenlijst. Sommige Kamerleden, wetenschappers en ontwikkelingsorganisaties bestempelden de criteria voor de landenkeuze als willekeurig. Links en rechts waarschuwden organisaties voor de gevolgen van het beëindigen van de bilaterale steun. Een abrupte beëindiging van de bilaterale hulp zou kapitaalvernietiging betekenen en een beschadigde relatie tussen Nederland en het ontvangende land opleveren.

Deze discussie was niet nieuw in de Nederlandse politiek. Iedere vier jaar of soms zelfs sneller brak er een nieuwe regeerperiode aan, wat vaak een verandering in het beleid betekende. Ook voor het ontwikkelingsbeleid werden dan speerpunten en beleidscriteria aangepast, vaak in opdracht van een nieuwe minister of staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

Ongeveer een derde van de Nederlandse ontwikkelingshulp wordt uitgegeven aan bilaterale hulp. Dit deel van het budget wordt onder andere verdeeld over de partnerlanden. In de afgelopen decennia is het aantal partnerlanden telkens teruggedrongen. Iedere keer komt dezelfde discussie weer bovendrijven, welk land mag op de lijst blijven en welk land wordt geschrapt? In deze scriptie is het de bedoeling dieper in te gaan op deze discussie, door verder te kijken dan deze oppervlakkige vraag. Wat gebeurt er met de betrekkingen tussen Nederland en het land dat door Nederland van de lijst wordt geschrapt? Een land als Tanzania, een *donor darling* dat decennialang steun heeft ontvangen van de Nederlandse overheid wordt nu opeens de rug toegekeerd. Wat zijn precies de diplomatieke en economische gevolgen wanneer het Nederlandse geld wordt teruggetrokken? In sommige afgevallen partnerlanden dreigen de ambassades te sluiten, en worden de banden dus definitief doorgesneden. Althans, zo lijkt het. Wat is hier de impact van op de betrekkingen tussen donorland en ontvangend land?

Door twee Nederlandse bilaterale hulprelaties onder een vergrootglas te leggen wordt in de scriptie gepoogd de diplomatieke en economische gevolgen te schetsen van de beëindiging van een hulprelatie. Door deze politieke beslissingen in historisch perspectief te plaatsen levert de scriptie indirect een bijdrage aan het huidige debat. Wat kunnen de landen die nu op het punt staan om af te vallen verwachten? En wat kan Nederland verwachten van de relatie die overblijft met het (ex)ontvangende land? Het antwoord tracht ik te vinden door twee landen te onderzoeken die al eerder van het Nederlandse landenlijstje gehaald zijn. Wat is in die landen overgebleven van de relatie met Nederland? Wat is er in die landen gebeurd nadat Nederland geen bilaterale steun meer verleende? In het verleden zijn landen meestal afgevallen omdat ze te welvarend werden, of omdat er geen sprake was van goed bestuur. Daarom heb ik gekozen voor Zimbabwe, afgevallen vanwege het slechte beleid en bestuur

van Mugabe, en voor de Filippijnen, dat relatief rijk werd bevonden. Door het uitvoeren van deze *case studies*, probeer ik tot een generalisatie te komen. Op die manier kunnen de gevolgen worden geschetst voor bijvoorbeeld Tanzania en de andere landen die hun status als partnerland kwijtraken.

Het onderwerp van deze scriptie, de beëindiging van bilaterale hulprelaties, is niet veel beschreven in de voorbije jaren. Dat maakt het juist extra interessant om op onderzoek uit te gaan op dit terrein. De centrale hypothese luidt dat de beëindiging van een bilaterale hulprelatie met een partnerland op korte termijn schadelijke diplomatieke en economische gevolgen met zich meebrengt. Nederland en het partnerland hebben immers een overeenkomst gesloten over de bilaterale hulp en vaak een jarenlange vertrouwensrelatie opgebouwd. Deze worden plotseling verbroken als Nederland de bilaterale hulp stopzet. Zeker wanneer de hulpgebden zichtbaar goed besteed werden, is de breuk wellicht minder begrijpelijk en zal de diplomatieke relatie bekoelen. Gevolgen hiervan kunnen zijn een verslechtering van de handelsbetrekkingen en het moeilijker voortzetten van ontwikkelingswerk door Nederlandse NGO's.

Om de hypothese te toetsen is het allereerst van belang om de Nederlandse hulp in kaart te brengen. Met behulp van verschillende literaire bronnen zal ik deels de bestaande geschiedschrijving op het gebied van Nederlandse bilaterale hulp analyseren. Welke oordelen bestaan er al op dit gebied en wat kan hieruit worden geconcludeerd? Naast de historiografische inbedding komt ook de structuur van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid aan bod. Wat zijn op internationaal gebied en in Nederland de grootste veranderingen in het beleid geweest en wat is hetzelfde gebleven? Wat is hierover op wetenschappelijk gebied gezegd? Hoe worden de landenlijstjes samengesteld? Uiteraard zet ik de verschillende perspectieven op dit terrein uiteen. Een beduidend onderdeel van de structuur van een bilaterale hulprelatie is de rol van de ambassade. Wat is de functie van een ambassade in een ontwikkelingsland? Op welke manier wordt een diplomatieke relatie onderhouden? Waarom worden sommige ambassades in ontwikkelingslanden gesloten na het wegvallen van bilaterale steun? Wat betekent dit voor de diplomatieke relatie met zo'n land? Door middel van de *case studies* probeer ik ook op deze vragen een antwoord te vinden.

De scriptie is expres niet uitgebreid met de vraag wat voor *sociale* gevolgen het beëindigen van een hulprelatie heeft. Over de effectiviteit van ontwikkelingshulp is in het verleden al ontzettend veel geschreven. De meningen lopen in dit debat sterk uiteen. De sociale gevolgen van het beëindigen van een bilaterale hulprelatie houdt namelijk rechtstreeks verband met de effectiviteit van het hulpgebden. Dat is echter heel lastig te meten en

wetenschappers spreken elkaar veelal tegen. Dambisa Moyo bepleit bijvoorbeeld in haar boek³ dat bilaterale hulp weggegooid geld is, terwijl oud-ambassadeur van Tanzania Karel van Kesteren dit middel juist als de goede weg ziet.⁴ Uiteraard is het interessant om deze discussie betreffende bilaterale hulp weer te geven, omdat op die manier het Nederlandse beleid deels te verklaren is. Wat de sociale consequenties zijn als Nederland de bilaterale steun stopzet, dat is een grijs en betwist gebied. Voor de helderheid van deze scriptie is er om deze reden voor gekozen de diplomatieke en commerciële consequenties te analyseren.

De gevolgen voor Zimbabwe en de Filippijnen die al in 2003 afgevallen zijn, kunnen als voorbeeld dienen voor landen die in 2011 niet meer op de landenlijst van staatssecretaris Knapen voorkomen. Via deze weg kan deze scriptie een bijdrage leveren in het debat over het landenbeleid. De scriptie zal niet op tijd af zijn voor het voorjaarsdebat over de landenkeuze in de Tweede Kamer, en ook niet voor het definitieve besluit van Knapen. Gezien dit debat zich echter iedere vier jaar lijkt te herhalen, zal de informatie uit deze thesis wellicht nog relevant blijven.

Aanpak

Voor deze scriptie is gekozen voor diverse methodes, namelijk literatuuronderzoek, het bestuderen van enkele beleidsdocumenten en het afnemen van interviews. De historische achtergrond van de bilaterale hulp en de structuur van het Nederlandse beleid staan beschreven in talloze boeken en artikelen. Een voorbeeld hiervan is het boek van J. Nekkers en P. Malcontent, *Fifty years of Dutch development cooperation*.⁵ Wanneer het echter aankomt op specifieke literatuur over de bilaterale hulp in Zimbabwe en de Filippijnen wordt het lastiger. De beste manier om dan aan informatie te komen is door te spreken met specialisten op dat gebied, oftewel door deze experts te interviewen. Gesprekken met oud-ambassadeurs van ontwikkelingslanden en landenspecialisten van medefinancieringsorganisaties zijn hierbij de belangrijkste bronnen van informatie.

Uiteraard moet tijdens de vergelijking van de *case studies* met de landen die onder Knapen afvielen rekening worden gehouden met de omstandigheden van de verschillende landen. Tevens bestaat er een tijdsverschil van acht jaar en is het vanzelfsprekend niet de

³ Moyo, D. (2009). *Doodlopende hulp*. (Ronald Kuil, vert.) Amsterdam: Uitgeverij Contact. (Oorspronkelijke uitgave 2009).

⁴ Kesteren, K. van (2010). *Verloren in Wanorde*. Amsterdam: KIT Publishers.

⁵ Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

bedoeling om appels met peren te vergelijken. Rekening houdend met de verschillende redenen waarom landen geen bilaterale steun meer kregen, en de context waarin deze steun een rol heeft gespeeld, kan een generalisatie worden gemaakt van diplomatieke en economische gevolgen van het stopzetten van bilaterale hulp.

Tevens de definiëring van belangrijke begrippen is belangrijk. Door deze toe te lichten kunnen er geen misverstanden ontstaan over wat er met bepaalde concepten precies wordt bedoeld. Om 'bilaterale hulprelatie' toe te lichten maak ik gebruik van de brede definitie die op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken gehanteerd wordt. Hier duidt het ministerie bilaterale of tweezijdige hulp aan als een financieel kanaal waarbij ontwikkelingsgeld via de Nederlandse overheid rechtstreeks aan de overheid van een ander land verstrekt wordt.⁶ Landen die via deze weg ontwikkelingshulp van Nederland ontvangen, genieten voor langere tijd van de status van 'partnerland'. Vroeger heetten deze landen 'concentratielanden', maar omdat dit minister Schoo teveel aan concentratiekampen deed denken, werden concentratielanden partnerlanden. Hieronder schaar ik voor het gemak ook de landen die onder het bewind van Knapen onder de zogenaamde transitiefaciliteit vallen. Volgens de Focusbrief stimuleert deze faciliteit de overgang van een bilaterale ontwikkelingsrelatie naar een wederzijds profijtelijke economische samenwerking.

Met een 'diplomatiek gevolg' doel ik op de gevolgen die een politiek besluit heeft op de diplomatie, dus niet de gevolgen van een diplomatieke actie. In de context van deze scriptie worden dus de gevolgen bedoeld die het stopzetten van de Nederlandse hulp heeft op de diplomatieke relatie tussen de betreffende landen. Met een economisch gevolg wordt in deze scriptie de consequentie bedoeld die een politiek besluit heeft op de economische betrekkingen. Contextueel kan hier bijvoorbeeld gedacht worden aan een verslechtering van de handelsrelaties tussen Nederland en een partnerland.

Aan de hand van twee kwalitatieve methodes zal de centrale hypothese getoetst worden. Door het uitvoeren van twee *case studies* en vanuit daar een generalisatie te ontwerpen, alsmede via het interviewen van een aantal personen, het bestuderen van literatuur en het verzamelen van verschillende meningen in het discours, wordt geprobeerd om tot een afgewogen conclusie te komen.

⁶ Ministerie van Buitenlandse zaken (2011). *Financieringskanalen ontwikkelingshulp*. Verkregen op 24 mei, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/financiering-ontwikkelingssamenwerking>

DE LEVENSLLOOP VAN ONTWIKKELINGSHULP

“All in all, in terms of motives, and especially of assumptions and objectives, much has changed over the years. Analyses, theories, bottlenecks and criteria have come and gone. In the process, Dutch thinking has largely mirrored the ideological shifts and changes that have dominated the international scene.” (D. Hellema, 2000)⁷

1.1 De vorming van een internationaal ontwikkelingsinitiatief

Ontwikkelingshulp zoals we die nu kennen is langzamerhand ontstaan na de Tweede Wereldoorlog. President Truman van de Verenigde Staten van Amerika wilde wetenschappelijke bevindingen en industriële vooruitgang beschikbaar maken voor de onderontwikkelde landen in de wereld. Hoewel vanaf begin jaren zestig ontwikkelingshulp pas echt op gang kwam, werd al eerder ontwikkelingsgeld besteed. Niet in Afrika, Azië of Zuid-Amerika, maar in Europa. Het omvangrijke Marshallplan was bedoeld om Europa te helpen met de wederopbouw na de immense verwoestingen die de Tweede Wereldoorlog naliet. De Amerikaanse geldinjectie bleek een groot succes te zijn. De vernielde infrastructuur werd hersteld, hulpverlening had voor politieke stabiliteit gezorgd en de failliete Europese landen waren gered. Het voorspoedig verlopen Marshallplan bracht onder andere president Truman op het idee dat zo'n kapitaalinjectie ook wel eens in onderontwikkelde landen zou kunnen werken. De situatie waarin deze landen zich echter bevonden, verschilde in grote mate met die van de Europese landen. In Afrika moest alles vanaf de bodem worden opgebouwd, terwijl in Europa al een bestaande structuur was die alleen reparatie nodig had.⁸

Ontwikkelingssamenwerking in de minder ontwikkelde landen groeide hard in de jaren vijftig en zestig. “[...] Het optimisme hield verband met de dekolonisatie die vooral in Afrika in razend tempo verliep. De ene na de andere kolonie werd onafhankelijk en de nieuwe landen hoopten hun welvaartsachterstand snel in te lopen, onder meer met ondersteuning door het Westen.”⁹ Op internationaal niveau werd verheugd gereageerd op de eenprocentnorm die in 1968 ingesteld was. De Verenigde Naties riepen de jaren zestig zelfs uit tot ‘ontwikkelingsdecennium’. Het was in die tijd populair om veel geld te steken in grootschalige, infrastructurele projecten zoals dammen en spoorwegen. Veelal westerse

⁷ Hellema, D. ‘A special role in the world.’ in Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 325.

⁸ Moyo, p. 40.

⁹ Reijngoud, T. (2009). *Ontwikkelingshulp in 2 uur en 53 minuten*. Utrecht: Kosmos uitgevers. p. 82.

landen probeerden via dit soort investeringen deel te nemen aan de groeiende economieën in Derde Wereldlanden.¹⁰

Het Nederlandse beleid

De oproep van de Amerikaanse president Truman om bij te dragen aan de ontwikkeling van arme landen wekte in eerste instantie weinig interesse op in Nederland. Het kabinet zat na de Tweede Wereldoorlog nog met de wederopbouw van het eigen land. Uiteindelijk ging Nederland toch in zee, samen met de Europese bondgenoten, omwille van verscheidene redenen. In eerste instantie werkte Nederland vooral mee omdat ontwikkelingshulp paste bij de traditionele koloniale welvaartspolitiek. “Hulp sloot ook aan bij het sinds 1902 in Nederlands-Indië gevoerde welvaartsbeleid. Paternalistisch-morele noties inzake de plicht en de mogelijkheden voor het verlenen van hulp aan minder ontwikkelde gebieden lagen hieraan ten grondslag.”¹¹

Ontwikkelingshulp was daarnaast economisch van belang, doordat de Nederlandse wetenschap en handel beter bekend werden in het buitenland. Door middel van het uitzenden van experts hoopte Nederland indruk te maken met de technische knowhow, waardoor de export zou stijgen. Ten derde stortte Nederland als koloniale mogendheid in elkaar, maar door ontwikkelingshulp te verlenen kon het land toch op een andere manier internationale prestige tonen. Naar aanleiding van het Nederlandse optreden in Nederlands-Indië raakte Nederland geïsoleerd op het gebied van internationale politiek. Actief meedoen met ontwikkelingshulp betekende voor Nederland dat het weer meetelde op het internationale toneel. Via het bieden van ontwikkelingshulp hoopte Nederland bovendien om ‘via de achterdeur’ toch weer Indonesië binnen te komen. Een ander motief was het creëren van werkgelegenheid voor tropendeskundigen uit de koloniale tijd.¹² “Het belangrijkste eigenbelang bij het geven van hulp was de werkverschaffing voor duizenden koloniale ambtenaren. [...] Met hun jarenlange tropenervaring waren de ambtenaren in de Nederlandse polder immers niet bijzonder bruikbaar.”¹³ De Nederlandse overheid handelde dus vooral uit eigenbelang.

¹⁰ Reijngoud, p. 82.

¹¹ Dierikx, M. ‘Inleiding’ in Dierikx, M., e.a. (2002). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, I, 1945-1963*. Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. p. XXIII.

¹² Malcontent, P. en Nekkers, J. ‘Introduction.’ in Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 12.

¹³ Reijngoud, p. 81.

Dit blijkt niet alleen uit de motieven van het kabinet uit die tijd, maar ook uit de manier waarop de Nederlandse steun in de praktijk gebracht werd. Er was sprake van gebonden hulp. Zo werden ontwikkelingslanden bijvoorbeeld verplicht om van het Nederlandse ontwikkelingsgeld ook Nederlandse producten te kopen of Nederlandse ontwikkelingswerkers in te huren. “Aan het eind van de jaren zestig vloeide van elke bilaterale hulpgulden liefst negentig cent weer terug naar de Nederlandse economie”.¹⁴

In reactie op Trumans oproep gaf Nederland dus ontwikkelingshulp, echter nog niet meteen in de vorm van geld. Nederland gaf in de begintijd vooral technische assistentie via het ‘*Expanded Programme of Technical Assistance*’ van de Verenigde Naties. De rol van Nederland groeide vrij snel en aan het begin van de jaren vijftig leverde Nederland bijna het grootste aantal deskundigen. Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns had vooral belangstelling voor het geven van ontwikkelingshulp in een multilaterale vorm. Luns wees in de jaren vijftig op een aantal redenen waarom niet voor de bilaterale weg te kiezen. “Luns believed that young development countries were apprehensive of neocolonial influence and hence had strong objections to bilateral aid.”¹⁵ Bovendien was het risico groter bij bilaterale hulp dat de bedragen de pan uit zouden reizen. “De keuze van de toenmalig Nederlandse regering vóór multilaterale hulpverlening en tegen bilaterale kwam dus niet alleen voort uit idealisme, dat wel overheersend was in pleidooien in de Tweede Kamer, maar eveneens, en vooral, uit economisch eigenbelang en zuinigheid.”¹⁶

In de tweede helft van de jaren zestig waaide er echter een conservatieve wind door de Nederlandse politiek, en werden de mogelijkheden verkend op het gebied van bilaterale hulp. Handelsbevorderingen werden gezien als stimulans voor de opkomende economieën in Derde Wereldlanden.¹⁷ Het parlement drong aan op een hoger budget voor ontwikkelingshulp, ondanks dat minister Luns en Economische Zaken dit afraadden. Dierikx citeert het dagboek van minister Diepenhorst: “Joseph zegt altijd: [...] ik heb lak aan idealistisch gepraat, je moet goed onthouden dat er maar één leidraad is: het Nederlandse belang en verder helemaal niets anders.”¹⁸ Er was dus geen eensgezindheid op het Binnenhof over de motieven van ontwikkelingssamenwerking. Tussen de verschillende ministeries werd dan ook flink

¹⁴ Reijngoud, p. 83.

¹⁵ Malcontent, p. 14.

¹⁶ Hoebink, p. 49.

¹⁷ Dierikx, M. ‘Inleiding’ in Dierikx, M., e.a. (2003). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, II, 1964-1967*. Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. p. XVIII.

¹⁸ Idem, p. XIX.

gediscussieerd over de weging van de handelsbelangen bij de deelname aan hulpprogramma's.

Ontwikkelingssamenwerking werd een steeds groter maatschappelijk onderwerp, waarbij het voor het ministerie van Buitenlandse Zaken moeilijker werd om het overzicht te behouden. Het bleek een complex thema te zijn. De jaren zestig eindigden uiteindelijk in mineur. "Ook in Nederland werd door betrokkenen gesignaleerd dat tien jaar internationale coördinatie van de hulp niet tot de gewenste doorbraak in de welvaartsverdeling had geleid."¹⁹

1.2 De radicale jaren zeventig en de zakelijke jaren tachtig

In de jaren zeventig veranderde de visie van de internationale hulpsector en werd het zwaartepunt op armoedebestrijding gelegd. Na al die jaren hulp was de armoede nog niet verdwenen en leek de kloof tussen arm en rijk alleen maar groter. Er kwamen structurele hervormingen. De spoorlijnen werden verruild voor ziekenhuizen en schooltjes. Sociale voorzieningen, inentingsprogramma's en voedselzekerheid waren in die tijd populaire thema's. Deze projecten bleven meestal niet lang overeind, gezien het tekort aan kennis en geld om de projecten voort te zetten zodra de westerlingen weer vertrokken waren. Begin jaren tachtig ontwikkelden veel Derde Wereldlanden dan ook diepe schulden.

In diezelfde jaren kregen enkele rechtse politici het voor het zeggen. Zo kwam in Groot-Brittannië Margareth Thatcher aan de macht en werd in Amerika Ronald Reagan president.²⁰ De schulden crisis in de Derde Wereld bedreigde wereldwijd de financiële stabiliteit. De oliecrisis en mislukte socialistische experimenten van de jaren zeventig droegen hieraan bij. Ontwikkelingshulp werd vanaf de jaren tachtig dan ook vaak gegeven in de vorm van schuldenkwijtschelding. De VN ontwikkelde het *Economic Structural Adjustment Programme* (ESAP) om de ontwikkelingslanden te helpen hun schulden crisis te verwerken.

De Koude Oorlog moet niet buiten beschouwing worden gelaten wanneer het over de jaren tachtig gaat. Gedurende de Koude Oorlog was ontwikkelingshulp namelijk vooral een geopolitiek middel om te voorkomen dat landen zich aan de kant van de communisten zouden voegen. Arme landen vielen immers eerder ten prooi aan het communisme dan rijke landen. "Daarom moet buitenlandse hulp de veiligheid van het Westen vergroten door armoede op te

¹⁹ Dierikx, M. 'Inleiding' in Dierikx, M., e.a. (2005). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, IV, 1973-1977*. Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. p. XVII.

²⁰ Bodelier, R., & Vossen, M. (2007). *HULP. Waarom ontwikkelingshulp moet, groeit en verandert*. Wormer: Immerc. p. 67.

heffen”, zo luidde het motief van verschillende westerse leiders.²¹ De jaren tachtig waren dus vooral zakelijk; bezuinigingen en geopolitiek speelden een grote rol.

Het Nederlandse beleid

In de loop van de jaren zestig werd ook in Nederland duidelijk dat de economische groei in de Derde Wereld niet het gewenste effect had. In de jaren zeventig werd daarom in grotere mate de nadruk gelegd op structurele armoedeverlichting.²² Dit betekende niet dat hier in de jaren zestig niets aan gedaan werd, maar het beleid veranderde in de jaren zeventig. Onder de voorstanders van ontwikkelingshulp heerste optimisme omdat Jan Pronk, nog maar 33 jaar, toen minister was voor Ontwikkelingssamenwerking. Velen in Nederland deelden zijn standpunten. Het nieuwe beleid van Pronk was in tegenstelling tot het verleden meer gericht op de *self-reliance* voor ontwikkelingslanden. Het beleid in deze landen moest zo min mogelijk worden beïnvloed van buitenaf. Daarnaast wilde Pronk het budget aanzienlijk verhogen. Hij wist het ontwikkelingsbudget in Nederland op te krikken naar 1% van het BNP, waardoor onder andere de bilaterale hulpuitgaven stegen.²³ Nederland werd een van de gulste gevers in de internationale hulpsector.

Bilaterale hulp genoot vanaf eind jaren zestig sowieso steeds meer de voorkeur. In de nota uit juli 1966 van minister voor Ontwikkelingssamenwerking Theo Bot stond: “De vroeger in het centrum van de discussies staande tegenstelling tussen multilaterale hulp en bilaterale hulp is nu niet meer van controversiële aard. Algemeen wordt aanvaard dat een land als Nederland van beide kanalen gebruik dient te maken.”²⁴ Als gevolg hiervan was in 1968 de bilaterale hulp groter dan de multilaterale hulp. Er lagen verschillende motieven ten grondslag aan het stijgen van de bilaterale hulp. Ten eerste was er de lobby van bedrijven en kerken, die de bilaterale hulp konden gebruiken ter ondersteuning van hun eigen projecten. Ten tweede waren er externe omstandigheden die de bilaterale hulp bevorderden, bijvoorbeeld het opzetten van landenspecifieke programma’s van de Wereldbank. Ten derde was er de relatie met Indonesië. Door hulp aan te bieden hoopte Nederland de (handels)relatie

²¹ Idem, p. 73.

²² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking en Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (1994). *Tanzania: evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992*. Den Haag: Netherlands Development Cooperation. p. 71.

²³ Ruyter, T. (2005). *Requiem voor de hulp. De ondergang van een bedrijfstak*. Breda: Papieren Tijger. p. 25.

²⁴ Hoebink, p. 53.

met de voormalige kolonie te herstellen. Om deze redenen stegen de bilaterale uitgaven en werden deze verdeeld over steeds meer landen.

Pronk ontwierp drie belangrijke selectiecriteria voor bilaterale hulp, die vooral golden voor de concentratielanden. Deze waren de mate van armoede, de behoefte aan hulp en een in het ontwikkelingsland aanwezige structuur, gericht op de verbetering van de eigen situatie. De bijzondere, progressieve aanpak van Pronk zorgde voor aandacht uit het buitenland en Nederland werd al snel als voorbeeld gezien. “Samenvattend kan worden gesteld dat het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de periode 1973-1977 een stormachtige tijd doormaakte. [...] Anderzijds was dit een gevolg van het optreden van de eerste bewindspersoon die bij zijn aantreden een gedetailleerde eigen beleidsagenda op tafel legde en die daarbij kon bogen op specifieke eigen deskundigheid op het hem toevertrouwde beleidsterrein.”²⁵

Eind jaren zeventig trad – in lijn met de internationale trend – een verzakelijking op in de ontwikkelingshulp met het aantreden van minister De Koning. “Hij blies minder hoog van de ideologische toren dan Pronk [...]. De Koning lette bovendien meer dan zijn voorganger op de voordelen die het Nederlandse bedrijfsleven kon behalen, als de hulpgulden werden ingezet om de export te bevorderen.”²⁶ De sector werd steeds meer gezien als een bedrijfstak onder VVD-minister Eegje Schoo. Tussen 1982 en 1986 werden flink wat landen door haar van de landenlijst gehaald, bijvoorbeeld het in die tijd belangrijke Vietnam. Ook in Nederland werden de bezuinigingen ingezet en het Nederlandse handelsbelang in de ontwikkelingshulp opnieuw gewogen.

1.3 Van crisissituatie naar hoopvolle Millenniumdoelen

De val van de Berlijnse Muur veroorzaakte een vloed van westers optimisme in 1989. Hoop werd gevestigd op een vereniging van landen die zich wilden inzetten voor ontwikkelingssamenwerking. Maar deze hoop werd snel teniet gedaan. Burgeroorlogen verergerden de toch al ellendige situatie in Afrika, vooral de genocide in Rwanda liet zien dat het continent er niet bepaald op vooruit ging. De jaren negentig kenmerkten zich daarom door de focus op goed bestuur. Corrupte regeringen konden de steun van donoren in die tijd op hun buik schrijven. Slecht leiderschap en zwakke maatschappelijke instituten werden in de jaren

²⁵ Dierikx, M. ‘Inleiding’ in Dierikx, M., e.a. (2005). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, IV, 1973-1977*. Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. p. XXIV.

²⁶ Reijngoud, p. 88.

negentig gezien als de oorzaken van alle ellende. Tevens nam ontwikkelingshulp af door het einde van de Koude Oorlog. Een belangrijk politiek argument om ontwikkelingshulp te geven viel immers weg. Er heerste een nieuwe crisis in de ontwikkelingssector, toen het zelfs na vijftig jaar ontwikkelingshulp nog niet gelukt was om het armoedevraagstuk op te lossen. Ook kwamen rond de eeuwwisseling de eerste symptomen van donormoeheid tevoorschijn. De schokkende beelden op televisie waren zo vaak vertoond dat ze niet meer schokkend waren. Daarnaast hadden de terroristische aanslagen van 2001 gevolgen voor het ontwikkelingsbeleid. Het antiterrorisme argument werd gebruikt om een deel van het ontwikkelingsbudget te gebruiken voor bijvoorbeeld de wederopbouwmissie in Afghanistan. Bovendien werd vanaf 2000 de efficiëntie van ontwikkelingshulp steeds meer ter discussie gesteld. Er verschenen talloze boeken die de effecten van het hulpgeld in twijfel trekken of zelfs ervoor pleiten om geen hulp meer te geven.

Dit stond in contrast met de *Millennium Development Goals* (MDG's) die in 2000 in het leven waren geroepen. Ondanks de negatieve geluiden voelde nog steeds een groot deel van de wereldbevolking blijkbaar de behoefte om iets te doen aan de ongelijke verdeling van welvaart in de wereld. De Millenniumverklaring werd in september 2000 tijdens de VN-Millenniumtop in New York door 189 landen van de Verenigde Naties ondersteund. Hiermee besloten de landen binnen vijftien jaar acht doelstellingen te realiseren, zoals armoedebestrijding, verbetering van onderwijs, gelijkheid van de seksen en het verminderen van kindersterfte. Nauwkeurig werd er door de Verenigde Naties bijgehouden welke landen er wel en niet op schema liggen. De Millenniumdoelen zijn een goed voorbeeld van het brede spectrum van de huidige ontwikkelingshulp. Naast de MDG's werd er steeds meer uitgegaan van *ownership*, wat betekende dat de ontvangende landen het ontwikkelingsbeleid in hun eigen land moesten bepalen, gericht op verbetering.

Het Nederlandse beleid

In de jaren negentig keerde Jan Pronk terug om voor de tweede keer minister voor Ontwikkelingssamenwerking te worden. Nederland was toen in een groot aantal landen werkzaam als bilaterale donor, wat Pronk nogal eens op kritiek was komen te staan. Zijn programma zou te onoverzichtelijk zijn. Pronk had niettemin opnieuw een grote invloed op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid:

“Minister Pronk bracht in de jaren negentig twee toonaangevende notities uit: *Een wereld van verschil* (1990) en *Een wereld in geschil* (1993). Hij schetste in deze notities

een aantal fundamentele veranderingen in de wereld, zoals dekolonisatie, (toenemende) interdependentie van staten, het einde van de Koude Oorlog, een multipolaire wereld, globalisering en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Deze veranderingen hebben grote invloed gehad op OS [...].”²⁷

Collega PvdA’er Eveline Herfkens volgde Pronk in augustus 1998 op en drukte meteen haar stempel op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. “Haar werkwijze van beleidsvoering werd al snel aangeduid met het werkwoord *ontpronken*. [...] Minister Herfkens voerde een strak landenbeleid door, waarin het aantal landen dat steun kreeg van Nederland drastisch werd verminderd om ‘versnippering’ tegen te gaan.”²⁸ Onder minister Van Ardenne (CDA) daalde het aantal landen naar zesendertig, waarbij ze rekening hield met regionale concentratie. Ze gaf vijftig procent van de bilaterale hulp uit in sub-Sahara Afrika. Het beleid van minister Van Ardenne draaide vooral om de ‘vermaatschappelijking’ van de ontwikkelingssamenwerking. Voor haar betekende dit dat ze onder andere bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties graag wilde betrekken bij de ontwikkeling van een rechtvaardige wereld. Ook begaf minister Van Ardenne zich op een nieuw terrein, zij betrok namelijk voor het eerst veiligheid bij ontwikkelingssamenwerking. Hierdoor konden operaties voor wederopbouw in oorlogsgebieden ook onder de begroting van ontwikkelingssamenwerking vallen, in plaats van onder die van Defensie.

De daaropvolgende minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de PvdA’er Bert Koenders, bekeek het armoedevraagstuk vanuit meerdere perspectieven. Net als zijn voorganger Jan Pronk benadrukte Koenders in zijn beleid de invloed van andere factoren dan hulp, zoals de economie en de internationale rechtsorde. Hij sloot aan bij beleidspunten van Herfkens en Van Ardenne, door zich te richten op onder andere fragiele staten, groei en de verdeling van groei en gelijke rechten en kansen voor vrouwen.²⁹

Sinds 2010 valt ontwikkelingshulp onder de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Ben Knapen. Hij maakt deel uit van het kabinet-Rutte, dat heeft aangekondigd flink te willen bezuinigen op het ontwikkelingsbeleid. Knapen heeft daarom het aantal bilaterale partnerlanden gereduceerd tot vijftien landen. Uitgangspunten van zijn beleid zijn veiligheid

²⁷ Rijnveld, H., & Tijkotte, E. (2008). *Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen*.

Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van Pronk tot Koenders. Verkregen op 18 mei, 2011 van:

www.search4dev.nl/document/17875. p. 8.

²⁸ Idem, pp. 9-10.

²⁹ Idem, pp. 11-13.

en rechtsorde, water, voedselzekerheid en Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR). Het nieuwe beleid van Knapen betekende een breuk met het verleden, waarin onderwijs en gezondheidszorg standaard deel uitmaakten van de Nederlandse ontwikkelingshulp.

Met staatssecretaris Knapen maakte het eigenbelang een comeback in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, waardoor de motieven rondom ontwikkelingssamenwerking bleven veranderen. Rob Visser: “Ontwikkelingssamenwerking is altijd gebaseerd geweest op een mengeling van drijfveren. Naast motieven van pragmatische aard, zoals bijdragen aan geopolitieke belangen, kennen we ideologische motieven, zoals solidariteit. Een relatief nieuw motief is het wederzijds belang. Het is bijvoorbeeld zowel voor ons als voor Kameroen van belang dat tropische bossen behouden blijven. We zien de laatste decennia een verschuiving. Ideologische motieven verdwijnen niet, wel komt er meer ruimte voor zakelijker motieven.”³⁰ De manieren waarop het beleid vorm kreeg en volgens welke motieven, verschilden telkens vanwege de ministers van diverse achtergronden. Het beleid van een sociaal-democratische minister was uiteraard anders dan die van een liberale minister.

De grootte van het ontwikkelingshulpbudget is in de loop der jaren niet of nauwelijks verminderd tot 2011. Onder het bewind van Knapen is het budget teruggebracht van 0,8 procent van het BNP naar 0,7 procent van het BNP. De omvang van de hulp is in de afgelopen decennia ook verdeeld over steeds minder landen, en er zijn sinds Pronk II steeds meer eisen gesteld aan het geven van de hulp. Deze eisen waren de zogenaamde additionele doelen die bijvoorbeeld gericht waren op het verbeteren van de mensenrechtensituatie in ontwikkelingslanden en het promoten van gelijke rechten voor vrouwen. Het streven naar deze doelen werd gezien als voorwaarde voor het geven van de hulp. Desondanks stond de Nederlandse staat internationaal bekend als een gulle geveer, een land dat steevast in de top stond op de lijst met grootste donoren.

1.4 Nederlandse ambassades en ontwikkelingssamenwerking

Het Nederlandse beleid stond een grote verandering te wachten met staatssecretaris Knapen aan het roer. Twee kwesties werden nauw met elkaar verweven, namelijk de bezuinigingen van Knapen op ontwikkelingssamenwerking en het vernieuwde buitenlandbeleid van Rosenthal. De landenlijst werd met meer dan de helft van de landen ingekort, waarbij Knapen

³⁰ Visser, R. ‘Armoedebestrijding. Soms hoofddoelstelling’. In: Schulpen, L. (2001). *Hulp in ontwikkeling: Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV. p. 22.

rekening moest houden met de plannen van de minister van Buitenlandse Zaken, Uri Rosenthal. In de nota 'Modernisering Nederlandse diplomatie' verklaarde Rosenthal dat in het nieuwe buitenlandbeleid de Nederlandse diplomatie goedkoper, flexibel en moderner moest worden. Welke gevolgen had de beleidsverandering van Knapen en Rosenthal voor de relaties met de partnerlanden?

Of de internationale betrekkingen tussen Nederland en haar partnerlanden schade oploopt of op heeft gelopen, kan het beste gepeild worden bij de instituten die de internationale relaties in de praktijk vertegenwoordigen, namelijk de ambassades. Rosenthal kondigde aan tien ambassades te willen sluiten en drie ambassades te openen.³¹ Economische belangen stonden hierbij voor Rosenthal centraal. In een artikel op de website van *Vice Versa* – een vakblad over ontwikkelingssamenwerking – werd het volgende geschreven: “De modernisering van de Nederlandse diplomatie wordt in de context van een veranderende wereld geplaatst, waarin economische zwaartepunten snel verschuiven en de onderlinge afhankelijkheid groeit. De Nederlandse regering legt in de plannen veel nadruk op economische diplomatie. Hiermee zouden de kansen van het Nederlandse bedrijfsleven in buitenlandse (opkomende) markten moeten worden vergroot.”³² De voorkeur voor economische belangen raakte de ontwikkelingssector, doordat de keuze voor de partnerlanden hier mede van afhingen. In verband met de sluiting van ambassades in bepaalde ontwikkelingslanden werd Knapen gedwongen het de ontwikkelingsprogramma's in die landen te reduceren.

In *De Volkskrant* verscheen een artikel waarin een aantal oud-ambassadeurs hun verhaal deed.³³ Rosenthal werd verweten dat hij het belang van de ambassades zou onderschatten. Wat is dan precies het belang van een ambassade in een ontwikkelingsland? Wat doet een ambassade in een ontwikkelingsland en wat voor invloed hebben deze activiteiten op de diplomatieke relaties? Een voorbeeld hiervan kan oud-ambassadeur van Tanzania en huidig ambassadeur van Bulgarije, Karel van Kesteren, geven. Voor deze scriptie beantwoordde hij een aantal van dit soort vragen. Van Kesteren over de ambassade in

³¹ Landen waar ambassades volgens aankondiging zullen sluiten: Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Uruguay, Burkina Faso, Zambia, Kameroen, Eritrea en het consulaat-generaal in Barcelona, Spanje.

³² Visser, S. (2011). *Economische belangen overheersen in de moderne Nederlandse diplomatie*. Verkregen op 3 juli, 2011 van: <http://www.viceversaonline.nl/2011/05/economische-belangen-overheersen-in-de-moderne-nederlandse-diplomatie/>

³³ Dongen, E. van., & Koelé, T. (2011, 31 mei). 'Sluiting ambassades schaadt handel en prestige Nederland'. *De Volkskrant*. p. 3.

Tanzania: “De belangrijkste taak betrof zonder twijfel alles wat de ontwikkelingssamenwerking aanging. Nederland besteedde in mijn tijd plusminus 80 miljoen euro aan bilaterale hulp in Tanzania. Dat vergde veel overleg en veel activiteiten, gericht op het volgen van wat er met de besteding van de gelden gebeurde.”³⁴ Het grootste gedeelte van de relatie met Tanzania bestond dus uit de ontwikkelingssamenwerking. Van Kesteren benadrukt dat er na het beëindigen van die hulprelatie, ‘er niet veel relatie over is’. Rosenthal kondigde aan dat de ambassade in Tanzania gedegradeerd zou worden tot een economische post. Wat zou er echter gebeuren als de ambassade in Tanzania zou moeten sluiten, zoals in zoveel andere ontwikkelingslanden? Van Kesteren antwoordde:

“Vermelding verdient misschien dat Tanzania, gezien het prestige dat het ontleent aan de vreedzame interne verhoudingen en het in acht nemen van de grondwettelijke spelregels rond verkiezingen en overdracht van het presidentschap, steeds een belangrijke speler is geweest in allerlei inspanningen op het Afrikaanse continent om conflicten te bezweren (in het recente verleden bijvoorbeeld het vredesproces in Burundi, onderdrukking van een opstand op een eiland van de Comoren en de bestrijding van piraterij nabij Somalië). Zonder ambassade in Dar es Salaam zou Nederland minder goed gepositioneerd zijn om aan die inspanningen bij te dragen – waarbij de vraag natuurlijk is hoever de Nederlandse ambities op dit punt reiken en of het wellicht verkieslijker is hier de leidende rol bij de EU te leggen.”³⁵

Een ambassade in een ontwikkelingsland is dus een belangrijk onderdeel van de structuur van een bilaterale hulprelatie. Niet alleen de positie van Nederland in landen als Tanzania komt echter in het geding bij sluiting, zo is te lezen in het artikel in *De Volkskrant*. Een ambassadeur uit Latijns-Amerika die anoniem wilde blijven bekritiseerde tegenover de krant het op de economie gerichte beleid van Rosenthal. “Een land kan niet alleen maar nemen zonder te geven. Het heeft eeuwen gekost om een imago op te bouwen van een land van mensenrechten, internationale vrede, armoedebestrijding en stabiliteit. Nu de boodschap wordt afgegeven dat het alleen maar om de handel gaat, is zo’n reputatie zo weer afgebroken.”

³⁴ Bron is een elektronisch interview met Karel van Kesteren (2011).

³⁵ Interview Karel van Kesteren (2011).

Knapen liet in een reactie hierop weten dat zijn ontwikkelingsbeleid strookte met de prioriteiten van het kabinet, en dat Nederlandse belangen voorop moesten staan in het buitenlandse beleid. Op basis hiervan waren de keuzes gemaakt welke ambassades moesten sluiten. Ambassadeur van Bolivia, Robert Calzadilla, gaf aan dat Nederland zich hiermee in eigen vlees snijdt. “Het sluiten van tweederde van de ambassades in de regio zal zeker impact hebben op de handelsrelaties”, aldus Calzadilla. Tevens benadrukte hij dat ambassades een groot nationaal belang dienden. “Ze zijn een brug tussen twee landen. Ze maken hun land zichtbaar in het buitenland en zorgen voor een gedeelde politieke agenda.” Dit waren niet de enige argumenten die de ambassadeurs aandroegen. Jan van Wissen, secretaris van de *Netherlands-Latin American Business Council* kondigde aan dat Nederland de stormachtige groei in landen als Guatemala, Bolivia en omringende landen zoals Brazilië zou mislopen door het sluiten van de ambassades. Over de groei van Latijns-Amerika op het wereldtoneel verklaarde Van Wissen tegenover de krant: “Dan is het belangrijk om kennis te hebben van de cultuur en de historie van de regio. Het is een markt van relaties, daar moet je moeite voor doen.”

Ambassadeur Carlos Argüello-Gómez van Nicaragua wees ook op het belang van de fysieke vertegenwoordiging in het buitenland: “Ambassadeurs zijn van groot belang voor bedrijven. Ze kunnen juridisch advies geven, bemiddelen in conflicten, contacten leggen voor de bedrijven en handelsmissies organiseren.” Tevens oud-minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk mengde zich in de discussie. Hij gaf aan dat de prominente status van Nederland ons land veel had opgeleverd. Volgens Pronk werd je als relatief klein land gehoord tussen die 190 andere landen en waren er mooie posities te verwerven. Bijvoorbeeld in de G20, bij de Wereldbank en het IMF. Pronk sprak zijn vrees uit voor reputatieschade. Volgens medewerkers van de Nicaraguaanse ambassade in Managua leek het basisprincipe van internationale solidariteit te zijn verdwenen uit het beleid dat Nederland karakteriseerde en faam bracht. Het ministerie van Buitenlandse Zaken liet in hetzelfde artikel weten dat het sluiten van de ambassades niet betekende dat de diplomatieke betrekkingen tussen landen werden doorgeknipt, maar dat de intensiteit van de contacten wel zou afnemen.³⁶ Rosenthal zei verder van mening te zijn dat het voor de hand ligt ambassades die alleen op ontwikkelingshulp ‘draaien’ in te krimpen of te sluiten.

³⁶ Deze quotes komen uit *De Volkskrant* (2011, 31 mei). p.3.

Ambassades hebben dus altijd een belangrijke rol gespeeld in ontwikkelingslanden, zo bleek uit de kritieken op de plannen van Rosenthal. Omdat vaak het grootste deel van de taken van de ambassades in Derde wereldlanden ontwikkelingssamenwerking besloeg, zou de sluiting van zo'n ambassade grote gevolgen hebben. Het ging er echter niet alleen om hoe belangrijk ambassades zijn in ontwikkelingslanden, maar hoe het beleid van Rosenthal en Knapen met elkaar verband hielden. Vooral ambassades die voor het grootste deel aan ontwikkelingssamenwerking werkten, vreesden een sluiting. In hoeverre beïnvloedde Rosenthals moderniseringbeleid de landenkeuze van Knapen? Om deze vraag te beantwoorden is eerst een overzicht nodig van de manier waarop de landenkeuze tot stand komt.

LANDENKEUZE

2.1 De beleidsvorming van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking besteedden het OS-budget op drie verschillende manieren. Een deel van het geld ging via een multilaterale weg naar ontwikkelingslanden, een deel via de bilaterale weg en een derde deel via medefinancieringsorganisaties. Om helder te schetsen hoe beleidsvorming in de ontwikkelingssector tot stand kwam, zal het beleid van staatssecretaris Knapen als voorbeeld dienen. In het jaar 2011 investeerde Knapen ongeveer 4,6 miljard euro in ontwikkelingssamenwerking, wat ongeveer 0,7 procent van het bruto nationaal product inhield. Deze 0,7 procent was overgebleven van de eenprocentnorm die internationaal werd afgesproken in de jaren zeventig. Ten tijde van minister Pronk haalde Nederland deze norm, waar tot op heden vrijwel geen enkel land zich aan hield. Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken werd in 2011 ongeveer eenderde deel van het budget uitgegeven aan bilaterale hulp. Via de multilaterale weg werd zo'n 24 procent van het ontwikkelingsgeld besteed, terwijl NGO's zoals Oxfam Novib en Cordaid 23 procent toebedeeld kregen. Ongeveer zeven procent ging via het bedrijfsleven en zeventien procent werd geboekt als 'overige hulp'.³⁷ Deze financieringskanalen zijn allen bijzonder interessant om eens kritisch te bekijken, maar voor deze scriptie is het bilaterale kanaal uiteraard het belangrijkste.

Een groot deel van de bilaterale hulp wordt besteed via het zogenaamde 'landenlijstje', oftewel de lijst met landen die zich voor langere tijd de status van 'partnerland' kunnen aanmeten. Deze partnerlanden krijgen van de Nederlandse overheid voor een langere periode bilaterale steun. De landenlijst moet dus niet gezien worden als het totaal aantal landen dat bilaterale steun krijgt, omdat bijvoorbeeld via noodhulpverlening ook andere landen Nederlands ontwikkelingsgeld krijgen.

Hoe de landenlijst tot stand komt verschilt per keer en is onderdeel van een groter politiek spel. Bij ieder nieuw kabinet horen weer nieuwe politieke voorkeuren en dus beleidsveranderingen. Sinds Jan Pronk minister voor Ontwikkelingssamenwerking was, is de landenlijst bij iedere nieuwe minister kleiner geworden. Hoewel er onder minister Koenders nog 33 partnerlanden waren, gaf staatssecretaris Knapen in 2011 aan de landenlijst terug te

³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Financiering ontwikkelingssamenwerking*. Verkregen op 7 juni, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/financiering-ontwikkelingssamenwerking>

willen brengen naar vijftien landen. Sinds zijn aanstelling ontwikkelde Knapen zijn beleid als volgt. Allereerst kwam hij naar buiten met zijn eerste nota, de zogenaamde ‘Basisbrief’. Hierin stond de omvang van de bezuinigingen omschreven en een schets van de speerpunten van zijn beleid. Knapen beloofde in een tweede nota specifiek te zijn en daarin zijn landenlijst te publiceren, de in de sector bekende ‘Focusbrief’. Ondertussen moest Knapen zich verantwoorden in de Tweede Kamer en in april 2011 ook in een debat in de Eerste Kamer. Toevallig stond het Eerste Kamerdebat over de ‘efficiëntie van ontwikkelingssamenwerking’ al twee jaar lang gepland, en viel het begin april midden in de roerige tijden van bezuinigingen op de sector. Een extra last voor Knapen, omdat hij nu ook rekening moest houden met moties uit de Eerste Kamer. Na het uitbrengen van de Focusbrief stond de staatssecretaris nog een debat te wachten in de Tweede Kamer over de landenkeuze, waar wellicht nog het een en ander gewijzigd kon worden.

Knapen kondigde dus in zijn Focusbrief aan het aantal landen terug te brengen naar vijftien.³⁸ Hij stelde criteria op om een selectie uit de huidige partnerlanden te kunnen maken. In de Focusbrief somde hij zeven criteria op voor deze selectie. Zo vond hij het perspectief op het behalen van ontwikkelingsresultaten belangrijk, evenals de Nederlandse meerwaarde en belangen hierbij. Ten tweede werd het inkomens- en armoedeniveau als uitgangspunt genomen. Daarnaast werd een inschatting gemaakt van de mogelijkheden om de speerpunten van het kabinet vorm te geven in de partnerlanden. Verder stelde Knapen als criterium dat Nederland in een partnerland met kennis, expertise en netwerken zou kunnen bijdragen aan zelfredzaamheid. Tevens telde de financiële omvang van de lopende hulp mee bij de selectie, net als het aantal Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten en de meerwaarde van Nederland als donor. Goed bestuur, democratisering, naleving van de mensenrechten en corruptiebestrijding noemde Knapen ook in de Focusbrief. Ten slotte telde de mate waarin het ontwikkelingsprogramma in een partnerland bijdraagt aan de voorgenomen bezuinigingen op het postennet mee.³⁹ Ter vergroting van de effectiviteit van ontwikkelingshulp werd bovendien gelet op de

³⁸ Benin, Ethiopië, Mali, Mozambique, Oeganda, Rwanda, Afghanistan, Burundi, Jemen, Palestijnse gebieden, Soedan, Bangladesh, Ghana, Indonesië en Kenia.

³⁹ Hiermee wordt bedoeld op het plan van minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal om het postennet te ‘moderniseren’.

werkverdeling tussen donorlanden.⁴⁰ Deze criteria bepaalden de landenkeuze, en dus of een huidig partnerland in de toekomst wel of geen geld zou krijgen van de Nederlandse overheid.

Bij de vorming van de selectiecriteria speelden nog andere factoren en overwegingen een rol, zoals het WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' dat in januari 2010 uitkwam. Hierin pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor tien partnerlanden. Vele punten uit dit rapport nam Knapen over. Verder waren er verschillende informele, onmeetbare criteria die wellicht een rol hebben gespeeld, zoals de suggesties die Knapen heeft gekregen van collega's en lobbyisten op onder andere het Binnenhof en in Brussel. Voorbeelden hiervan zijn de landenlobby's van NGO's, afstemming over de taakverdeling met andere ministeries en belangen van het bedrijfsleven om sommige landen wel of niet partnerland te maken.

Is het niet verwarrend voor de sector dat na iedere verkiezingen een nieuwe minister of staatssecretaris het roer weer omgooit en andere prioriteiten en landen kiest? Is dit de wijze waarop het beleid telkens gevormd wordt? Niet helemaal, want de beleidsveranderingen betekenen niet dat er geen sprake is van continuïteit. Ook al verandert de landenlijst regelmatig, er staan ook landen op die al tientallen jaren partnerland zijn van Nederland.

2.2 Op weg naar consistentie?

De geschiedenis van het (Nederlandse) ontwikkelingsbeleid laat zien hoe de huidige stand van zaken binnen de ontwikkelingssamenwerking ontstaan is. Ontwikkelingshulp is begonnen vanuit eigenbelang; economische perspectieven en de mogelijkheid om internationaal toch nog een rol te kunnen spelen na de dekolonisatie. Het altruïstische aspect – de armoedebestrijding – kwam met de jaren steeds meer op de voorgrond. Behalve handelsbelangen werd in grotere mate het nut ingezien van stabiliteit en welvaart in het Zuiden door middel van armoedebestrijding. De structuur van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid veranderde in de afgelopen zestig jaar van een multilateraal beleid naar een beleid waarin bilaterale hulp steeds een grotere rol ging spelen. Bilaterale hulp maakt inmiddels een derde deel uit van het Nederlandse OS-budget, waarbij de landenkeuze een gevoelig onderwerp is gebleken. De ophef over de landenkeuze in 2011 liet dit zien. Na Knapens besluit om nog maar vijftien partnerlanden te behouden, werd er flink gesteggeld

⁴⁰ Remmen, M., & Olde Engberink, M. (2011). *Focusbrief: 'Leidraad is het maken van keuzes'*. Verkregen op 7 juni, 2011 van: <http://www.viceversaonline.nl/2011/03/Focusbrief-%E2%80%98leidraad-is-het-maken-van-keuzes%E2%80%99/>

over de criteria die hij gebruikte voor de selectie. Tevens werd er door een aantal Kamerleden getracht om sommige landen terug op de landenlijst te zetten.

Waarom staat eigenlijk het ene land wel op de landenlijst en het andere niet? Dit heeft te maken met de prioriteiten in het beleid van iedere minister, die de landenkeuze beïnvloeden. Als er zich telkens veranderingen voordeden, hoe kon er dan een consistent beleid ontstaan? Volgens Malcontent is die consistentie er de afgelopen decennia er dan ook niet geweest. Toen minister Van Ardenne in 2003 het landenlijstje opstelde, zei Andy Wehkamp, SNV-velddirecteur in Peru, het volgende over die consistentie:

“Minister Herfkens heeft een paar jaar geleden het roer al omgegooid. Ze heeft het aantal hulplanden beperkt en de zogenaamde sectorbenadering ingevoerd. Dat beleid begint in de gekozen landen net vorm te krijgen en nu komt er een nieuwe minister en die haalt er een streep door. Dat is kapitaalvernietiging. Eenmaal ingezet beleid zouden we minimaal tien jaar moeten voortzetten. Dan weten landen waar ze aan toe zijn. Steeds wisselen van beleid als er een nieuwe minister komt maakt Nederland tot een onbetrouwbare partner. Dus: laten we nu blijven zitten waar we zitten – dat is consequent.”⁴¹

Zijn er veel verschillen tussen de criteria waarmee de landenlijstjes van de verschillende ministers zijn samengesteld? Het is belangrijk om dit in kaart te brengen. Indirect hebben deze redenen om ergens wel of niet met de bilaterale hulp door te gaan namelijk een andere invloed op de relatie tussen Nederland en het (ex)partnerland. Kijk bijvoorbeeld naar India, tot aan 2003 meer dan veertig jaar partnerland geweest van Nederland. Toen besloot India om zelf verder te gaan. Het land kreeg van teveel donoren geld toegestopt, wat de efficiëntie van de ontwikkelingshulp niet ten goede kwam. India besloot te focussen op slechts een aantal landen en Nederland viel hierbij af. Ook al is India een geval apart, deze ‘vreedzame’ manier van het beëindigen van de bilaterale hulp heeft een ander soort invloed op de relatie tussen Nederland en India, dan wanneer Nederland bijvoorbeeld zou beslissen te stoppen omdat de Indiase overheid corrupt zou zijn.

Wat zijn dus de beweegredenen om wel of niet een land te selecteren, en hoe zijn de selectiecriteria veranderd door de jaren heen? Hebben deze criteria tot een inconsistent beleid

⁴¹ IS Magazine (2003, 22 oktober). *Minder is meer*. Verkregen op 24 juni, 2011 van: <http://www.ismagazine.nl/2003/10/22/minder-is-meer/>

geleid, of verschilden de ministers hierin niet zoveel van elkaar? Ter opheldering van deze vragen zal ik hieronder de belangrijkste factoren bij het samenstellen van de landenkeuzes uiteenzetten, en een vergelijking maken tussen de verschillende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking.

2.3 De criteria voor de inkorting van de landenlijst

Wat alle ministers en staatssecretarissen gemeen hebben is dat het inkomensniveau van de potentiële partnerlanden vrijwel altijd werd meegewogen in de landenkeuze. Dit criterium vormt namelijk de basis van de morele motivatie van ontwikkelingssamenwerking. Het is logisch dat wanneer je armoede de wereld uit wil hebben, begint bij de landen die het allerarmst zijn. Deze factor kwam pas echt op de voorgrond vanaf de jaren zeventig, omdat daarvoor – naast armoedebestrijding – ontwikkelingssamenwerking vooral wat voor Nederland op moest leveren. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is daarom vaak rekening gehouden met wat Nederland kan bieden. Nederlandse ontwikkelingshulp begon immers met technische assistentie. Bij Knapen kwam de Nederlandse expertise weer op de voorgrond, zoals de focus op water en landbouw.⁴² Nederland wilde partnerlanden waar Nederland een meerwaarde is. Ook Van Ardenne wees hierop in haar nota *Aan elkaar verplicht*.⁴³

Vanuit Nederlands perspectief zijn er nog meer criteria die de landenkeuze tot nu toe bepaalden. Zo werd er gekeken naar de omvang van de Nederlandse hulp in een partnerland. Knapen in de Focusbrief: “Omvang van het lopende hulpprogramma in financiële termen, het aantal Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten en de meerwaarde van Nederland als donor. Uitfasering ligt meer voor de hand in landen waar afbouw van een programma sneller kan en in goede samenwerking met de ontwikkelingslanden.”⁴⁴ Bij een grote Nederlandse bijdrage keek de minister hoe een eventuele stopzetting van de bilaterale hulp opgevangen zou moeten worden. Hierbij moest een goede werkverdeling gecreëerd worden tussen de verschillende donoren, en deze donorcoördinatie was best lastig. Donoren hadden namelijk allemaal hun eigen voorkeuren wat betreft de landen- of sectorkeuze. Met sommige landen bestond een historische band en werd al jaren bilaterale hulp gegeven aan een bepaalde sector. Tevens

⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Focusbrief*, p. 14.

⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan elkaar verplicht*, p. 19.

⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Focusbrief*, p. 14.

bestond er vanuit veel landen de wens om steun te geven aan dezelfde sectoren, zoals de onderwijs- of gezondheidssector, wat de werkverdeling moeilijker maakte.⁴⁵

Niet alleen was dus de vraag belangrijk of het stoppen van hulpgeld financieel kon worden opgevangen in de ontwikkelingslanden, maar ook of aan de hand van donorcoördinatie een goede werkverdeling realiseerbaar was. Nederlandse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking probeerden daarnaast hun eigen richtlijnen en speerpunten uit te voeren in de partnerlanden. Een ander selectiecriterium was dus in hoeverre in een bepaald land deze speerpunten uitgevoerd konden worden. Het land waar dit beter mogelijk was, werd verkozen boven een land waar dit lastig was. Dit gold tevens voor de mate waarin de potentiële partnerlanden aansloten bij overig Nederlands beleid. Knapen hield bijvoorbeeld tijdens zijn landenkeuze rekening met de sluiting van verschillende ambassades tijdens het kabinet-Rutte.⁴⁶ Evenals de toepasbaarheid van overig Nederlands beleid, dienden de ministers rekening te houden met de belangen van andere vakdepartementen. De ministeries van Economische Zaken en Landbouw bijvoorbeeld, hechtten uiteraard belang aan de landen waar zij zaken mee konden doen. Deze laatste factor is geen officieel criterium, maar heeft wellicht op een informele manier een rol gespeeld bij de landenkeuze.

In de loop van de jaren werd er meer gekeken naar de situatie in de partnerlanden, in plaats van naar de wensen vanuit de Nederlandse regering. Zo ontstonden er zogenaamde voorwaarden voor de hulp. Bijna alle ministers voor Ontwikkelingssamenwerking keken naar het beleid van de regeringen van de (potentiële) partnerlanden. Dit begon al met de drie criteria van Pronk I.⁴⁷ Landen werden onder andere beoordeeld op goed bestuur. Was er een wrede dictator aan de macht of was het ontwikkelingsland op weg naar een democratie? Hadden de landen een meerjarig economisch beleid uitgestippeld, waardoor het ontwikkelingsgeld nuttig geïnvesteerd zou worden? Vooral Van Ardenne en haar voorgangster Herfkens letten hier na sterk op. Minister De Koning zag ook de verdeling van de welvaart als een belangrijke factor. Er moest niet alleen naar de armste landen gekeken

⁴⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking*. Verkregen op 8 september 2011, van: [http://www.aiv-](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=2622&language=NL)

[advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=2622&language=NL](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=2622&language=NL)

⁴⁶ Dit criterium staat letterlijk in de *Focusbrief*: “De mate waarin eventuele sluiting of omvorming van het ontwikkelingsprogramma bijdraagt aan de voorgenomen bezuinigingen op het postennet.” p. 15.

⁴⁷ Zie pagina 13 van deze scriptie.

worden, maar ook naar middeninkomenslanden waar een straatarme onderklasse overschaduwd werd door de welvaart in de rest van het land.⁴⁸

Een andere belangrijke factor was de hulpbehoefte van het ontvangende land. Aanbodgerichte begrotingssteun zou ten koste gaan van de armoedefocus, en daarnaast geen duidelijk effect opleveren. Kritiek op de begrotingssteun kwam naar voren in een IOB-evaluatie uit 2008; “Ondanks de hoge uitgaven is er voor algemene begrotingssteun geen allesomvattende beleidsnotitie ontwikkeld, waardoor onduidelijkheden kunnen blijven bestaan. Het exacte doel van algemene begrotingssteun of de voorwaarden waaronder deze verleend wordt, zijn niet duidelijk bevonden.”⁴⁹ Steeds meer werd er geluisterd naar de ontvangende landen. De achterliggende gedachte hier is dat vraaggestuurde ontwikkelingshulp veel efficiënter zou zijn dan hulpverlening aan de hand van het donoraanbod. De hulpvraag van de ontwikkelingslanden conflicteerde soms met een ander criterium voor de landenkeuze, namelijk de ‘argumenten van buitenlands beleid’.⁵⁰ Hiermee wordt bedoeld dat de keuze om een ontwikkelingsland wel of geen steun te geven, afhangt van de invloed die Nederland op de internationale betrekkingen uit kan oefenen. Zo koos Nederland bijvoorbeeld voor een bilaterale hulprelatie met Indonesië, vanwege de historische verbintenis met dit land. Tijdens conflicten kan bilaterale steun aan een van de conflicterende partijen ook veel teweeg brengen, doordat zo’n besluit partijdigheid uitdraagt. Bijvoorbeeld door alleen de Palestijnen ontwikkelingshulp te verlenen en niet naar Israël om te kijken. Via de bilaterale hulpverlening konden op deze manier strategische keuzes worden gemaakt op het gebied van buitenlands beleid, wat conflicteerde met de hulpbehoefte van de ontvangende landen.

⁴⁸ Wagener, B. (2010). *Waarom geven we? Een Weberiaanse analyse van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid*. Verkregen op 14 september, 2011 van: http://scripties.let.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Master/DoorstroomMasters/InternationaleBetrekk/2010/WagenaarB/Masterscriptie__Bart_Wagener.pdf. p. 90.

⁴⁹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Verkregen op 14 september, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/02/bijlage3-iob-evalautierapport/iob-rapport-308-pag.pdf>. p. 515.

⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan elkaar verplicht*, p. 19.

2.4 “De landenkeuze: geen wetenschap maar ook geen willekeur”⁵¹

Het proces rondom de landenkeuze is niet zozeer objectief te noemen. Hiermee bedoel ik dat de criteria niet alleen uit wetenschappelijk bewezen feiten hoeven te bestaan. Uit wetenschappelijk onderzoek kan blijken welke landen het armst zijn en in welke landen een goed bestuur en beleid aanwezig is, maar de landenkeuze hangt ook af van andere, onmeetbare factoren, zoals beschreven in de vorige paragraaf.⁵² Wat opvalt, is dat de selectiecriteria voor de landenkeuze per minister niet zoveel van elkaar verschilden. Af en toe woog de ene factor meer dan de ander, maar bijna alle bewindspersonen namen bijvoorbeeld het inkomensniveau, goed bestuur en de handelsperspectieven mee in hun landenkeuze. Dit blijkt uit de verschillende nota's van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking. Hoe kan het dan, gekeken naar de historie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, dat de landenkeuze toch telkens veranderde?

Ondanks dat de selectiecriteria voor de landenkeuzes van de bewindspersonen op elkaar leken, veranderden de landenkeuzes vooral doordat de speerpunten, ofwel (beleids)richtlijnen, gewijzigd werden. Doordat iedere minister eigen beleidsrichtlijnen had uitgezet, werden ook de selectiecriteria voor de landenkeuze aan de hand van deze richtlijnen geïnterpreteerd. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het beleid van staatssecretaris Knapen. Doordat hij als speerpunten ‘water’, ‘voedsel’, ‘SRGR’ en ‘veiligheid’ had, hield hij met de interpretatie van de selectiecriteria rekening met de toepasbaarheid van deze speerpunten.

Niet alleen de interpretaties van de verschillende ministers leidden echter tot een incoherent beleid. De verhoudingen binnen de partnerlanden moet samen met de tijdsgeest niet buiten beschouwing worden gelaten. Zo waren er iedere ambtsperiode andere problemen waar de bewindspersonen mee te maken kregen, of een andere context waardoor het beleid aangepast moest worden. Bijvoorbeeld de Koude Oorlog of wederopbouwmissies in Afghanistan die onder het budget vielen van ontwikkelingssamenwerking. Er kan dus niet zomaar gesteld worden dat er geen continuïteit zat in het ontwikkelingsbeleid, want er was nu eenmaal altijd sprake van veranderingen waarop ingespeeld moest worden. Toepasselijk hier is de uitspraak van het

⁵¹ Quote van staatssecretaris Knapen tijdens het debat over de Focusbrief op 16 juni 2011. Knapen benadrukte dat er bij de landenkeuze zeer zorgvuldig naar de (partner)landen en de selectiecriteria is gekeken.

⁵² Zie bijvoorbeeld het artikel van Schulpen, L., Habraken, R., & Kempen, L. van (2011). *Landenselectie Knapen: willekeur troef?* Verkregen op 18 juni, 2011 van:

<http://www.viceversaonline.nl/2011/04/landenselectie-knapen-willekeur-troef-2/>

Tweede Kamerlid Tommel (D'66) tijdens een debat met minister Eegje Schoo, geciteerd door Malcontent: “Continuïteit is het keurslijf waarbinnen veranderingen moesten passen.”⁵³

Om de bilaterale beleidsvorming van de Nederlandse overheid te verhelderen aan de hand van praktijkvoorbeelden, doe ik twee *case studies* naar de bilaterale hulprelatie van Nederland met Zimbabwe en van Nederland met de Filippijnen. Uit deze *case studies* zal blijken wat de criteria zijn geweest voor minister Van Ardenne om toentertijd de bilaterale hulp stop te zetten. Vervolgens zal ik deze besluiten in de historische context van bilaterale relaties plaatsen, zodat hiervan een beter beeld ontstaat. Aan de hand daarvan en samen met de voorgaande hoofdstukken, zal ik beoordelen of, en op wat voor een manier, de stopzetting van de hulp de relaties tussen Nederland en deze (ex)partnerlanden beïnvloed heeft.

⁵³ Malcontent, p. 53.

ZIMBABWE: ‘HET VOORDEEL VAN DE TWIJFEL’

“In this regard, I wish to assure you that there can never be any return to the state of armed conflict which existed before our commitment to peace and the democratic process of election under the Lancaster House Agreement.”⁵⁴

3.1 Van onafhankelijkheid naar isolatie

In 2003 besloot de Nederlandse regering te stoppen met de bilaterale hulp aan Zimbabwe. Het Afrikaanse land werd geschrapt van de landenlijst en kon niet meer rekenen op financiële steun vanuit Nederland. Minister van Ardenne verklaarde het volgende over Zimbabwe in haar nota *Aan elkaar verplicht*: “Alles overwegende komen voor uitfasering van de bilaterale OS-relatie in aanmerking landen die relatief rijk zijn, relatief slecht beleid en bestuur hebben en/of een relatief klein Nederlands OS-programma hebben.”⁵⁵ Zimbabwe is een bijzonder verhaal vergeleken met de andere partnerlanden die toentertijd afvielen, vanwege de voorgeschiedenis van het land. Het stempel ‘slecht beleid en bestuur’ was de belangrijkste reden voor Nederland om de hulprelatie met het Zuid-Afrikaanse land te verbreken. Om dit te begrijpen is het noodzakelijk om op de hoogte te zijn van de historie van Zimbabwe. Het land startte zo veelbelovend na de onafhankelijkheid in 1980, maar zwakte af tot het land dat het nu is: in een economische malaise en geregeerd door een wrede dictator. Hoe is het zo ver gekomen?

Zimbabwe verkreeg onafhankelijkheid in 1980, na ongeveer een eeuw koloniale overheersing door de Britten. In 1888 vestigde de *British South Africa Company* zich onder leiding van Cecil Rhodes in Zimbabwe. Rhodes onderhandelde met de lokale Matabele over mijnrechten en langzaam maar zeker eigende Rhodes zich steeds meer land toe. Hij noemde de nieuwe Britse kolonie Rhodesië. “Land in Southern Rhodesia was appropriated from the local inhabitants by the Company and apportioned to individuals and companies in large blocks at ridiculously cheap prices [...]”⁵⁶ Een kleine blanke minderheid regeerde vanaf toen in de Britse kolonie en bepaalde de bestuurlijke en economische koers. Vanaf de jaren zestig

⁵⁴ Onderdeel van Robert Mugabe’s *Address to the nation by the Prime Minister elect*, de eerste speech na de onafhankelijkheid op 4 maart, 1980. Verkregen op 12 juli, 2011 van:

http://web.archive.org/web/20040312141228/http://www.gta.gov.zw/Presidential+Speeches/1980_Nat_Add.htm

⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan elkaar verplicht*, p. 20.

⁵⁶ Rakodi, C. (1995). *Harare. Inheriting a settler-colonial city: change or continuity?* Chichester: John Wiley and Sons. p. 3.

werden andere delen van de wereld gedekoloniseerd, maar de Britten wilden in eerste instantie Rhodesië niet afstaan. Een blank minderheidsregime werd onder leiding van Ian Smith geïnstalleerd in het huidige Zimbabwe. Ondanks de internationale druk op Smith om af te treden, hield het regime stand tot 1980. Na een lange guerrillastrijd tussen het *Zimbabwe African National Front* (ZANU) van Mugabe, *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU) van Nkomo en Smith's *Rhodesian Front* volgde de onafhankelijkheid. "Onderhandelingen op *Lancaster House* gaven Zimbabwe een democratische republiek in Westminster stijl, met een premier aan het hoofd van de uitvoerende macht en een titulaire president. De nieuwe regering, met Robert Mugabe aan het hoofd, volgde aanvankelijk een politiek van nationale verzoening en er kwam een brede coalitie aan de macht, bestaande uit de ZANU, de ZAPU en het Rhodesian Front."⁵⁷ Nationale verzoening was een brede opgave. Jarenlang was er gevochten in een wrede strijd voor de onafhankelijkheid. Martelingen en executies kwamen dagelijks voor. Terreuracties, bombardementen en interne machtsstrijd tekenden die periode voor 1980. Ondanks de etnische verschillen tussen ZANU en ZAPU vormden de twee partijen het Patriottisch Front en overwonnen het regime van Ian Smith.⁵⁸

De eerste jaren na de onafhankelijkheid was Zimbabwe een voorbeeld voor andere ontwikkelingslanden. Mugabe erfde een solide staatsapparaat, met een volle schatkist en geen enkele schuld. Hij hield een vredelievende toespraak, waarin hij onder andere sprak over burgerrechten en over een geweldloze toekomst. Mugabe begon zijn premierschap met het bouwen van scholen en ziekenhuizen, die bovendien gratis waren voor iedereen. Het maakte Mugabe erg geliefd en Zimbabwe werd een *donor darling*. Donorlanden wilden graag bilaterale hulp aan Zimbabwe geven, om op deze manier de voorbeeldfunctie van Zimbabwe in Afrika te bevestigen. Ook Nederland startte rond die tijd met de bilaterale hulp aan Zimbabwe. Er heerste optimisme in het land en Mugabe stal de show. Er was vrijheid en gelijkheid verworven, en het quasi-apartheidssysteem van Ian Smith was beëindigd. Dit schijnbaar goede begin was echter niet van lange duur.⁵⁹

De regering kon de ongelijkheid en onrechtvaardigheid die in het verleden ontstaan was niet doorbreken. Ondanks de stabiele overheidsfinanciën was het voor de Zimbabweanen moeilijk de gewelddadige geschiedenis achter zich te laten. De armen hadden niet de mogelijkheid om optimaal gebruik te maken van de sociaal-economische voorzieningen.

⁵⁷ Frerks, G. (april 2001). 'Zimbabwe van kwaad tot erger?', in *Internationale Spectator*, 4, p. 206-208.

⁵⁸ Bossema, W. (1999). *Zimbabwe*. Amsterdam: KIT Publishers. pp. 15-18.

⁵⁹ Bron: interview met Aad van der Meer (2011), oud-werknemer van ICCO met als portefeuille Zuid-Afrikaanse landen en Swaziland.

Economische hervormingen hadden geen effect doordat in de jaren tachtig de economie wereldwijd stagneerde. Het grootste probleem was echter de onenigheid in de politiek. Zimbabwe was verdeeld, met aan de ene zijde de Ndebele in het zuiden (Matabeleland) en aan de andere zijde de Shona in het Noorden. De bevolking van Zimbabwe bestond toen voor ongeveer twintig procent uit Ndebele en voor tachtig procent uit Shona. De Ndebele vonden dat ze door de Shona achtergesteld werden, en dus ook door Mugabe, die zelf een Shona is. Matabeleland was een droog en arm gebied waar vrijwel geen natuurlijke rijkdommen te vinden waren, terwijl de stukken grond van de Shona meer te bieden hadden. Om deze redenen kwamen de Ndebele in opstand in 1985, wat leidde tot de eerste wrede actie van Mugabe. De opstand werd namelijk op een gruwelijke manier neergeslagen: “Within the space of six weeks, more than 2000 civilians had died, hundreds of homesteads had been burnt, and thousands of civilians had been beaten. Most of the dead were killed in public executions, involving between one and twelve people at a time.”⁶⁰ Mugabe maakte hierbij gebruik van Noord-Koreaanse commando’s die het Zimbabwaanse leger trinden, bekend als de *Gukurahundi*. ZAPU, de politieke partij met Matabeleland als thuisbasis, moest het onder leiding van Joseph Nkomo afleggen tegen de gewelddadigheid van Mugabe. Het land raakte nog dieper verdeeld door deze slachtpartij en de gebeurtenis is tot op de dag van vandaag een gevoelig onderwerp. Nkomo besloot dat het zo niet langer kon en tekende in 1987 ervoor om het geschil bij te leggen, ondanks de duizenden slachtoffers aan zijn kant. ZAPU en de politieke partij van Mugabe (ZANU) fuseerden in 1988 tot ZANU-PF. Mugabe volgde in die tijd Canaan Banana op als president en Nkomo werd vicepresident.⁶¹

In de periode tijdens en na de *Gukurahundi* stortte Zimbabwe in. Ondanks de vrede na de fusie van ZANU en ZAPU kreeg de regering het niet voor elkaar om het land goed te laten functioneren. Dit had te maken met Mugabe’s politiek aan het begin van de onafhankelijkheid. De gratis gezondheidszorg en onderwijs moesten immers op een of andere manier betaald worden. Ook de mondiale oliecrisis veroorzaakte veel problemen. De economie kon niet op gang worden gebracht en Zimbabwe stak zich ernstig in de schulden. Er was sprake van wijdverbreide corruptie in het land en veel geld lekte hierdoor weg. Van een economisch sterk land met een volle schatkist was Zimbabwe rond 1994 verworden tot een zwak land met torenhoge schulden, waardoor het zelfs moest aankloppen bij het

⁶⁰ Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe (2008). *Gukurahundi in Zimbabwe: A report on the disturbances in Matabeleland and the Midlands 1980-1988*. New York: Columbia University Press, p. 77.

⁶¹ Interview Aad van der Meer (2011).

Internationaal Monetair Fonds (IMF).⁶² De druk op Robert Mugabe werd hierdoor steeds groter. Om de kritiek te onderdrukken vonden er vanaf midden jaren negentig een reeks politieke moorden plaats. Volgens oud-ICCO medewerker Aad van der Meer waren er toentertijd een flink aantal ‘dubieuze ongelukken’ en verdwijningen. In de *Internationale Spectator* laat Frerks zien hoe na 1987 de aard van de regering veranderde:

“De overheid kreeg steeds meer macht, terwijl de rechten van het individu werden beperkt. Men kan stellen dat de ZANU/PF een hegemonische greep ontwikkelde op de uitvoerende en wetgevende macht en dat het onderscheid tussen partij en staat steeds kleiner werd. Hoewel er op papier sprake was van een democratie, toonde de werkelijkheid een gezicht van patronage, intimidatie van dissidenten, gebrek aan geloofwaardige oppositie en verantwoording, een slecht functioneren van de democratische instellingen en toenemende straffeloosheid van politiek geïnspireerd geweld.”⁶³

Volgens Van der Meer heeft Mugabe voor het eerst (naast de *Gukurahundi*) zijn ware gezicht aan het Nederlandse publiek laten zien op een Afrika-conferentie in Maastricht in 1995, voorgezeten door de toenmalige Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk. Tijdens deze conferentie riep Mugabe dat hij homo’s slechter vond dan varkens, want die waren tenminste hetero. Een uitspraak die Pronk ernstig in verlegenheid bracht en een keerpunt betekende in de relatie tussen Nederland en Zimbabwe. In 1998 stelde Mugabe in Zimbabwe voor om de grondwet te wijzigen. Deze wetswijziging was volgens Van der Meer eigenlijk een wolf in schaapskleren, want ondanks de vele positieve punten zou Mugabe alleen maar meer en meer macht verkrijgen. Het grondwetsvoorstel was aantrekkelijk en modern, vanwege de aandacht die erin werd besteed aan vrouwenrechten en het aanpakken van huiselijk geweld. Dit waren namelijk belangrijke problemen in Zimbabwe, maar verhulden dus het feit dat Mugabe’s macht vergroot zou worden.

Als reactie op het grondwetsvoorstel werd de *National Constitutional Assembly* (NCA) opgericht door de Zimbabwaanse Raad van Kerken en een aantal vakbonden. De NCA wilde vanuit de *civil society* een alternatieve grondwet ontwerpen. Tijdens de bijeenkomsten van de

⁶² Skålnes, T. (1995). *The politics of economic reform in Zimbabwe. Continuity and change in development*. Hampshire: Macmillan Press LTD. p. 99.

⁶³ Frerks, p. 207.

NCA ‘vonden’ de verschillende partijen elkaar, aldus Van der Meer. Het grondwetsvoorstel vroeg om een politiek antwoord en gedurende de NCA bijeenkomsten ontstond er consensus over een groot aantal onderwerpen. Hieruit ontstond in 1999 de huidige oppositiepartij in Zimbabwe, de *Movement for Democratic Change* (MDC). Dit betekende een verandering in de situatie waar de Zimbabwaanse politiek voorheen in verkeerde. Die situatie beschreef professor Sam Moyo uit Harare: “Zimbabwe is considered to be autocratic in spite of its contrived multi-party system, because of the lack of effective opposition parties, the resilience of older leaderships or lack of its renewal, and because various opposition forces have tended to be coerced or coopted into toeing the line of non-confrontation with Zimbabwe’s government.”⁶⁴

In februari van het jaar 2000 werd een referendum gehouden over de grondwet, die Mugabe verloor. Hiervan schrok de president en hij moest iets ondernemen om de steun van het volk terug te winnen. Daarom startte hij in 2000 zijn beruchte landhervormingsbeleid. Tachtig procent van de landbouw werd tot die tijd geproduceerd door blanke boeren. Volgens Mugabe hadden die boeren tijdens de kolonisatie de landbouwgrond onrechtmatig verkregen, en daarom verklaarde hij dat de ze onteigend moesten worden en dat de grond naar de zwarte, Afrikaanse boeren moest gaan. Jonge volgers van Mugabe en veteranen van de onafhankelijkheidsstrijd vormden gewapende milities en de blanke boeren werden met geweld van het land verjaagd. Het *CIA World Factbook* verklaart hierover het volgende: “His chaotic land redistribution campaign, which began in 2000, caused an exodus of white farmers, crippled the economy, and ushered in widespread shortages of basic commodities.”⁶⁵ Niet alleen werden de blanke boeren verjaagd, maar ook de zwarte boerenknechten, die als hun volgers gezien werden. Hiermee verdween veel kennis over het bewerken van het land. De verworven landerijen werden verdeeld onder de vrienden en politieke medestanders van Mugabe. Vanwege de ontbrekende kennis, het tekort aan arbeidskrachten voor de grote stukken land, aanhoudende droogte en het gebrek aan geld voor gewassen en machines kwamen de landerijen veelal braak te liggen. Als gevolg hiervan stortte de agrarische sector in, daalde de productie tot een dieptepunt en brak er een hongersnood uit.

In 2002 waren er presidentsverkiezingen, waarbij Mugabe onder grote druk stond. Samen met zestig anderen was Aad van der Meer officiële verkiezingswaarnemer in

⁶⁴ Moyo, S. (1999). *Land and democracy in Zimbabwe*. Harare: Sapes books.

⁶⁵ CIA World Factbook (2011). *Zimbabwe*. Verkregen op 12 juli, 2011 van: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/zi.html>

Zimbabwe. Volgens Van der Meer werden de verkiezingen met geweld gemanipuleerd: “Ik zat er bovenop en heb met eigen ogen gezien dat een vrachtwagen met stembiljetten wegreed uit een stembureau. Wij zeiden dat we mee wilden en bij die vrachtwagen wilden zijn, desnoods gingen we bij die stemmen slapen die nacht. We werden echter door militairen tegengehouden en mochten geen foto’s nemen. De vrachtwagen reed vervolgens weg.”⁶⁶ Mugabe claimde de verkiezingswinst, zoals hij dat later in 2009 weer zou doen. Het *CIA World Factbook* bevestigt de onrechtmatige verkiezingswinst van Mugabe:

“Ignoring international condemnation, Mugabe rigged the 2002 presidential election to ensure his re-election. The ruling ZANU-PF party used fraud and intimidation to win a two-thirds majority in the March 2005 parliamentary election, allowing it to amend the constitution at will and recreate the Senate, which had been abolished in the late 1980s.”⁶⁷

De jaren na 2002 ging Zimbabwe er niet bepaald op vooruit. Mugabe heerste nog altijd met zijn dictatoriale regime en het land zat nog steeds in de schulden, ondanks het feit dat Zimbabwe wel weer met het IMF praatte. “Onder de Zimbabweanen heerste totale lethargie”, aldus Van der Meer. Volgens hem waren Zimbabweanen creatieve ondernemersgeesten, maar nu was iedereen slechts bezig met het vinden van eten voor het gezin, met overleven. Niemand was geïnteresseerd in de politiek, omdat niemand het nut van stemmen nog inzag. De oppositie rolde al ruziënd met elkaar over straat en er was vooralsnog geen alternatief voor de sombere situatie.

3.2 Nederland en Zimbabwe tot aan 2003

“Only a government that subjects itself to the rule of law has any moral right to demand of its citizen's obedience to the rule of law.”⁶⁸

Nederland startte een bilaterale hulprelatie met Zimbabwe in 1980, samen met verschillende andere donorlanden. De ambassade in Harare kreeg een aparte afdeling voor

⁶⁶ Interview Aad van der Meer (2011).

⁶⁷ CIA World Factbook (2011).

⁶⁸ Onderdeel van Robert Mugabe’s *Address to the nation by the Prime Minister elect*, de eerste speech na de onafhankelijkheid op vier maart, 1980.

ontwikkelingssamenwerking. Nederland verleende vooral steun voor wat in de sector *basic needs* heette, bijvoorbeeld landbouw, huisvesting, water en sanitatie. De onafhankelijkheid in 1980 was een goede reden om te beginnen met ontwikkelingshulp in Zimbabwe. Dit Afrikaans land leek immers een prachtig voorbeeld voor de rest van de ontwikkelingslanden. Met de vredelievende onafhankelijkheidsspeech, de gratis gezondheidszorg en het gratis onderwijs gooide Mugabe hoge ogen. Veel westerse landen investeerden in Zimbabwe door middel van bilaterale hulp, zo ook grootmachten als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Nederland besloot tevens Zimbabwe te steunen. Volgens Karel Chambille, voormalig hoofd van het Buro Afrika van Hivos, gaf Nederland onder andere aan Zimbabwe vanwege geopolitieke redenen. Zimbabwe was immers een frontlijnstaat, dat wil zeggen ‘een aan Zuid-Afrika grenzende staat die met dat land in conflict was ten tijde van de apartheid.’⁶⁹

Zoals beschreven in de vorige paragraaf waren de optimistische jaren in Zimbabwe van korte duur, al snel waren er conflicten in het land. De donorlanden keken steeds kritischer naar de situatie in Zimbabwe. Er waren duidelijke bewijzen van corruptie en de schuldenproblematiek liep uit de hand. Toch is Nederland in de jaren negentig niet gestopt met het geven van bilaterale hulp. Van der Meer beschrijft de diplomatieke relatie tussen Zimbabwe en Nederland als een dalende lijn. Van 1980 tot medio jaren tachtig was de relatie redelijk goed, in de jaren erna kreeg Zimbabwe het ‘voordeel van de twijfel’ en vanaf 1997 ging het mis. Volgens Van der Meer heeft Nederland ‘de handen voor de ogen’ gehouden ten tijde van corruptie en de *Gukurahundi*. Chambille bevestigt dit en wijst op een andere reden waarom Nederland toen niet is gestopt met de bilaterale hulp: “Ik denk dat in de eerste jaren zeker van een goede relatie sprake was. Maar de manier waarop het conflict in Matabeleland – medio 80’er jaren – werd aangepakt, kan onmogelijk de diplomatieke relaties ten goede zijn gekomen. Anderzijds is het ook goed om te bedenken dat we in de jaren tachtig nog in de (nadagen van) de Koude Oorlog zaten. In die tijd stonden diplomatieke relaties niet in het teken van *good governance* en democratisering.”⁷⁰ Pas na 2000 werd door veel Nederlandse ontwikkelingsorganisaties toegegeven dat Mugabe al langer onacceptabele fouten had gemaakt, en dat Nederland Zimbabwe te lang het voordeel van de twijfel had gegeven. De bewijzen van het slechte beleid stapelden zich op. Uiteindelijk waren er meer redenen voor Nederland om niet te blijven in Zimbabwe dan wel te blijven.

⁶⁹ Bron is een elektronisch interview met Karel Chambille van Hivos (2011). Chambille werkte als hoofd van het Buro Afrika. Hivos heeft sinds 1987 een kantoor in Harare.

⁷⁰ Interview Karel Chambille (2011).

In de laatste paar jaren dat Nederland bilaterale hulp gaf aan Zimbabwe, werd de balans opgemaakt. Mugabe was al in de jaren tachtig begonnen met mensenrechtenschendingen. Er was sindsdien sprake van politiek geweld; oppositieleden werden vermoord, Mugabe pleegde aanslagen en er was een grote mate van politieke intimidatie. Ook economisch gezien ging het slecht, er was een hoge inflatie en vanwege corruptie was er voorlopig geen sprake van een economisch positief vooruitzicht. Vervolgens stal Mugabe in 2002 op geraffineerde wijze de verkiezingen. Zo bedacht Mugabe dat er naast de presidentsverkiezingen tegelijkertijd ook burgemeestersverkiezingen gehouden moesten worden. Van der Meer stelde dat de procedure zo was ontworpen, dat het invullen van een stembiljet ongeveer achttien minuten duurde. Weinig Zimbabwanen kwamen op deze manier aan stemmen toe. Naast het slechte regeringsbeleid ging in de laatste paar jaren van de bilaterale hulprelatie ook het diplomatiek taalgebruik erop achteruit. Mugabe liet zich vaak op een beledigende manier uit en verlaagde zich tot een ongebruikelijk niveau, zoals op de Afrika-conferentie in Maastricht. Het leidde ertoe dat Nederland besloot om niet langer bilaterale hulp te verlenen aan Zimbabwe. In 2003 werd de nieuwe landenlijst van minister Van Ardenne gepresenteerd, waar Zimbabwe niet langer op stond.

Inmiddels was de relatie tussen Nederland en de Zimbabwaanse regering verslechterd door de duidelijke keuze die Nederland eind jaren negentig maakte voor de oppositie, de *Movement for Democratic Change*. In deze spannende periode koos Nederland expliciet de kant van de MDC en uitte zo kritiek op de regering van Mugabe. Een voorbeeld hiervan was de steun aan de onafhankelijke krant *Daily News*, die in 1999 opgericht werd. Omdat deze krant kritisch schreef over de regering van Mugabe, werd de drukpers van *Daily News* opgeblazen. Nederland hielp toen met de vervanging van die drukpers, en liet daardoor zien aan welke kant Nederland zichzelf schaarde. Het feit dat de Nederlandse vertegenwoordiging in Zimbabwe altijd voor MDC koos – niet voor de partij, maar ‘waar ze voor stonden’ – kwam de diplomatieke relatie met Mugabe’s regering uiteraard niet ten goede. Volgens Goof de Jong, die voor het Komitee Zuidelijk Afrika (KZA) in 1986 naar Zimbabwe uitgezonden werd, was Zimbabwe er dus ook niet bepaald kapot van dat Nederland de geldkraan dichtdraaide: “Zimbabwe reageerde als vanouds: blij dat ze af waren van de pogingen van het Westen om hen weer te koloniseren.”⁷¹

⁷¹ Bron is een elektronisch interview met Goof de Jong (2011). De Jong werkte als leraar in de townships van Harare en is in de jaren negentig een reisbureau opgestart in Zimbabwe. Tevens is hij columnist van *Zimbabwe Watch*.

Waarom heeft Nederland nooit voorwaarden gesteld aan de bilaterale hulp? Waarom heeft Nederland bijvoorbeeld niet gedreigd om terug te trekken wanneer Zimbabwe niet stopte met het schenden van mensenrechten? Tegen de tijd dat Nederland dat zou willen, waren de verhoudingen zodanig dat het dreigen niet werkte, aldus Chambille. Zoals hierboven beschreven was Zimbabwe sowieso niet onder de indruk van de bilaterale hulp van Nederland en werd bovendien pas na 2000 toegegeven dat Mugabe altijd al fout zat. In de periode ervoor had men dus de ogen dicht en werd aan Zimbabwe het voordeel van de twijfel gegeven in de hoop dat er nog vooruitgang zou komen. In het rapport *Managing Aid Exit and Transformation*, een *case study* over de uitfasering in Eritrea, staat bij de aanbevelingen het volgende:

“Lesson 4: Using aid to influence political decision is counterproductive. Perhaps a final lesson learnt is related to the effectiveness of aid as an instrument for influencing political decisions in recipient countries. If donors by withdrawing aid want to use it as a stick, the very likely result is that of the government of Eritrea becoming less cooperative.”⁷²

Hoogstwaarschijnlijk zouden voorwaarden aan de hulp net als in Eritrea ook niet effectief zijn geweest in Zimbabwe.

De aard van de ontwikkelingshulp veranderde in de jaren tachtig en negentig langzaam. Deze groeide mee met de ontwikkelingen die zich in Zimbabwe voordeden. De Jong: “Hulp is zeer trendgevoelig. In de loop der jaren kregen verschillende trends prioriteit, zoals gender, sustainability en goed bestuur.”⁷³ Ook ICCO’s programma in Zimbabwe veranderde. In plaats van dat NGO’s en de Nederlandse overheid zich bezighielden met de *basic needs*, werden de programma’s steeds meer gericht op *good governance* en mensenrechtenbescherming. Op de Nederlandse ambassade kromp de staf. Het personeel dat bijvoorbeeld in Harare zat voor onderwijs en gezondheidszorg verdween, de ambassade wilde namelijk verder met politiek georiënteerde programma’s. De beslissing om de bilaterale hulp stop te zetten in Zimbabwe, was duidelijk gestoeld op politieke redenen. Het was een proces waarbij Nederland zich steeds meer afzette tegen het beleid van Mugabe. Minister Herfkens

⁷² Joint Donor Evaluation (2008). *Managing Aid Exit and Transformation. Eritrea Country Case Study*.

Verkregen op 13 juli, 2011 van: <http://www.sida.se/exitevaluation>. p. 51.

⁷³ Interview Goof de Jong (2011).

zette zich al in voor *good governance*, en tegen de tijd dat Van Ardenne haar intrede deed, was voor Nederland de maat vol.

3.3 Het debat in de Tweede Kamer

“Kan de ontwikkelingsrelatie met Zimbabwe vanwege het niet al te plezierige regime aldaar niet sneller worden afgebouwd?”⁷⁴

Deze vraag was afkomstig van de heer Szabó (VVD) tijdens een Algemeen Overleg in november 2004, waarbij Van Ardenne's nota *Aan elkaar verplicht* behandeld werd. Van Ardenne antwoordde hierop dat de ontwikkelingssamenwerking met Zimbabwe nog slechts uit een mager programma bestond, dat bedoeld was voor maatschappelijke en politieke ondersteuning. “De regering heeft een paar jaar geleden al besloten om dit land voorlopig niet meer op de lijst te zetten.”, aldus Van Ardenne.⁷⁵ Toen Van Ardenne aantrad als minister voor Ontwikkelingssamenwerking had zij inderdaad in haar nota *Aan elkaar verplicht* vrij duidelijk verteld hoe zij dacht over partnerlanden. Volgens de minister was het welslagen van een ontwikkelingsrelatie mede gelegen in een betrouwbaar en meerjarig partnerschap. Aan de andere kant liet ze weten dat een landenlijst niet voor eens en altijd vaststond. Letterlijk stond er in de nota: “Daarom is het vanzelfsprekend dat de landenlijst periodiek aan de hand van criteria wordt ‘doorgemeten’.”⁷⁶ Dat deed de minister dan ook. Door middel van een trendmeting – wat Knapen in zijn nota een *quick scan* noemt – mat Van Ardenne de ontwikkelingen op het gebied van armoede en hulpbehoefte, bestuur, sociaal en financieel-economisch beleid, resultaten en de toegevoegde waarde van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Na deze trendmeting kwam de bewindsvrouw in 2003 tot de conclusie dat ze veertien landen wilde schrappen van de landenlijst, waaronder Zimbabwe.

Tijdens de debatten in de Tweede Kamer werd er niet zoveel gesproken over Zimbabwe, waarschijnlijk omdat het voor iedereen een duidelijke zaak was dat een goede bilaterale OS-relatie niet mogelijk was. Minister Van Ardenne had dit dan ook kort geformuleerd in haar nota, namelijk dat Zimbabwe afviel vanwege ‘relatief slecht beleid en bestuur’. Voor Kees van der Staaij, Kamerlid voor de SGP, was de toelichting bij de

⁷⁴ Handelingen Tweede Kamer (2004-2005). 29 234 – nr. 32. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Verslag van een algemeen overleg (16 november 2004)*. p.1.

⁷⁵ Idem, p.7.

⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan elkaar verplicht*, p. 18.

afvallende partnerlanden evenwel niet plausibel. Daarom diende hij naar aanleiding van de nota een motie in waarin hij Van Ardenne verzocht om per land een uitgebreidere toelichting te geven. De motie werd met brede steun aangenomen en de minister moest de Kamer voorzien van uitleg. Van Ardenne verklaarde in deze toelichting van december 2003 dat door toedoen van economisch en politiek wanbeleid de bevolking van Zimbabwe van minder dan USD 2 per dag leefde.⁷⁷ Daarnaast was het regeringsbeleid in Zimbabwe toegespitst op het in het zadel houden van president Mugabe, waaraan onder andere de stijgende armoede, de slechte mensenrechtensituatie en de voedselschaarste te danken waren. Verder wees Van Ardenne op het feit dat Zimbabwe gezakt was naar plaats 71 in de *Transparency International Index*. Ze sloot haar redenering af met de volgende woorden:

“Vanwege het over de volle breedte slecht presteren van de huidige Zimbabwaanse regering van president Mugabe kan van een ‘government-to-government’ OS-relatie geen sprake zijn. Nederland wil dat signaal nadrukkelijk geven. De bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Zimbabwe zal dan ook worden afgebouwd.”⁷⁸

Bij het algemeen overleg rondom de vaststelling van het begrotingsjaar 2004 liet Van Ardenne weten dat ze ondanks het stopzetten van de bilaterale hulp wel de particuliere kanalen wilde benutten. Ze benadrukte dat waar de bilaterale kanalen niet gebruikt konden worden, de overheid nog wel particuliere organisaties wilde ondersteunen via het medefinancieringsstelsel. “In een aantal landen is er gewoon onwil of onvoldoende politieke wil om het bestuur en het beleid te verbeteren. Ik heb Zimbabwe genoemd, maar het geldt ook voor Guinee-Bissau. Wij trekken ook in andere landen een streep, maar die streep geldt niet voor particuliere organisaties.”, aldus Van Ardenne.⁷⁹ Goof de Jong bevestigt die aanwezigheid van NGO’s. Volgens hem waren er flink wat ontwikkelingsorganisaties actief in Zimbabwe, waaronder HIVOS, SNV, Artsen Zonder Grenzen, KZA, ICCO en Oxfam Novib. Tot op de dag van vandaag zijn een aantal van deze organisaties nog steeds werkzaam in Zimbabwe.

⁷⁷ Zie bijlage II van deze scriptie voor de volledige toelichting over Zimbabwe.

⁷⁸ Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 3. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Bijlage 3: Toelichting per land*. p. 56.

⁷⁹ Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 17. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004*. p. 45.

Net als de beslissing of een land wel of geen partnerland blijft, gaat de afbouw van een OS-programma niet over een nacht ijs. Vaak is er bijvoorbeeld sprake van juridische verplichtingen waar de overheid tot een bepaalde datum aan moet voldoen. In Zimbabwe waren in die tijd nog acht gender- en 'goed bestuur' projecten gaande, waarvan de contracten regulier af zouden lopen in 2004 en 2005.⁸⁰ Van Ardenne rekende voor Zimbabwe daarom 2005 als definitief vertrekjaar.

3.4 De balans opmaken: Nederland en Zimbabwe na de stopzetting van de hulp

Al met al was Nederland sneller vertrokken uit Zimbabwe dan normaal de gang van zaken was. Volgens Aad van der Meer werd het OS-programma in Zimbabwe vrij snel afgebouwd. In een half jaar was sowieso de hulp voor de *basic needs* gestopt. Er heerste onvrede op de Nederlandse ambassade en het ambassadepersoneel wilde de schijn van fraude voorkomen. De Nederlandse hulp aan landbouwontwikkeling lag namelijk dicht bij het landhervormingsbeleid van Mugabe. Mugabe gebruikte het geld dat eigenlijk bedoeld was voor landbouw, voor zijn hervormingsbeleid; het beleid dat het land economisch kapot maakte en mensenlevens verwoestte. Nederland wilde absoluut niet dat de landhervormingen met Nederlands ontwikkelingsgeld gefinancierd zouden worden. Daarnaast was er geen reden om een nette, diplomatieke *aid exit* op te zetten in Zimbabwe. De sfeer was er al verpest onder andere doordat Nederland voor MDC koos en de *Daily News* drukpers verving. Bovendien was Nederland niet bang dat het 'een gat' zou achterlaten na het terugtrekken van de bilaterale hulp, omdat het geld dat naar ontwikkeling zou moeten gaan, er toch al niet terecht kwam.

Het stoppen van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Zimbabwe via het bilaterale kanaal had niet zo'n grote impact. Chambille over de relatie tussen Nederland en Zimbabwe: "In het geval van Zimbabwe had die relatie natuurlijk al veel eerder schade opgelopen, en kun je niet zeggen dat het stopzetten van de bilaterale steun tot die schade heeft geleid."⁸¹ Op de Nederlandse ambassade werden de gevolgen echter wel gemerkt. De gehele afdeling van ontwikkelingssamenwerking werd opgeheven en velen moesten terugkeren naar Nederland of elders aan de slag. Voor de ambassadeur viel er op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bijna niets meer te doen in Harare. De ambassade functioneerde vooral als een 'paspoortenuitgifebureau'. Nadat de ontwikkelingsrelatie was stopgezet, was er

⁸⁰ Handelingen Tweede Kamer (2004-2005). 29234 – nr. 28. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (16 juli 2004)*. p. 30.

⁸¹ Interview Karel Chambille (2011).

voor Nederland – vanwege Mugabe's gedrag – geen behoefte om de relatie met Zimbabwe nog een andere invulling te geven, behalve een strikt formele.

Zimbabwe raakte in 2006 in een nog diepere economische malaise. Er was sprake van hyperinflatie. Vele miljoenen Zimbabwaanse dollars waren nauwelijks een euro waard. Als gevolg hiervan was de Zimbabwaanse dollar niet meer in gebruik. Zimbabwe viel weg in een isolement. In 2008 waren er wederom verkiezingen, en Mugabe kreeg het weer voor elkaar om deze op frauduleuze wijze naar zich toe te trekken. De oppositiepartij MDC was het slachtoffer van gewelddadige aanslagen, waardoor oppositieleider Tsvangirai besloot onder te duiken bij de Nederlandse ambassade en zich terugtrok uit de verkiezingen. Het feit dat Nederland onderdak aanbood aan Tsvangirai verbeterde de betrekkingen met de Zimbabwaanse regering uiteraard niet bepaald.

De centrale hypothese van deze scriptie luidt dat de beëindiging van een bilaterale hulprelatie met een partnerland op korte termijn schadelijke diplomatieke en economische gevolgen met zich meebrengt. Uit de geschiedenis van de relatie tussen Nederland en Zimbabwe blijkt dat de hypothese in dit geval niet klopt. De beëindiging van de bilaterale hulp was in eerste instantie niet zozeer abrupt, omdat gezien de staat van de diplomatieke relatie Mugabe het wel aan had kunnen zien komen dat de hulp stopgezet werd. De beëindiging van de hulp bracht ook geen schadelijke gevolgen voor de diplomatieke relatie met zich mee, wederom vanwege het feit dat die diplomatieke relatie voorheen al beschadigd was. Daarnaast was het hulpbudget relatief klein, dus had de stopzetting weinig impact. Dat Nederland geen financiële steun meer wilde verlenen, bevestigde alleen maar hoe bekoeld de relatie tussen Zimbabwe en Nederland al was.

Wat betreft de handelsrelatie veranderde er niet veel ten opzichte van de periode voor 2003. Hoewel in minder grote getale, handelde Nederland nog steeds met Zimbabwe, bijvoorbeeld in bloemen. Van der Meer schetst het beeld: “Hier is een feit dat mij schokte. Een maand geleden vertrok ik uit Zimbabwe en toen zag ik op de lege luchthaven twee grote Nederlandse bowlings staan van Martin Air Cargo, vol met bloemen.”⁸² Van der Meer doelt hier op het feit dat Zimbabwanen sancties krijgen opgelegd vanwege de

⁸² Interview Aad van der Meer (2011).

mensenrechtensituatie en het beleid van Mugabe, terwijl vanuit Nederlandse zijde er wel gehandeld mag worden.⁸³ “Dat is hypocriet”, aldus Van der Meer.

Karel van Kesteren, oud-ambassadeur van Tanzania, stelt dat een relatie tussen twee landen uit vele aspecten bestaat. Er kunnen volgens hem verschillende contacten in het spel zijn, bijvoorbeeld toeristen die elkaars land bezoeken, investeringen door bedrijven uit het ene land in het andere land, handelsrelaties tussen bedrijven, culturele uitwisselingen die plaatsvinden én diplomatieke relaties. “Een diplomatieke relatie is dus maar een deel (soms zelfs maar een heel klein deeltje) van de relaties in het algemeen. Diplomatieke relaties worden per definitie onderhouden door diplomatieke middelen, dat wil zeggen contacten op overheidsniveau, via ambassades en wederzijdse bezoeken van ambtsdragers uit beide landen aan het andere land.”⁸⁴ Tevens kan volgens Van Kesteren een diplomatieke relatie fysiek worden onderhouden doordat diplomaten of andere functionarissen elders met elkaar contact hebben, bijvoorbeeld op een conferentie in een ander land dan het hunne. “De intensiteit van de diplomatieke relatie zou men zo kunnen afmeten aan de hoeveelheid contacten over en weer, op welke wijze dan ook – zolang het gaat om contacten tussen functionarissen van beide staten.”⁸⁵

Wanneer de intensiteit van de diplomatieke relatie tussen Zimbabwe en Nederland gemeten wordt, kan inderdaad de conclusie worden getrokken dat er nauwelijks sprake was van een diplomatieke relatie. In de laatste jaren van de hulp en na de stopzetting van de hulp was er niet of nauwelijks contact tussen de Nederlandse ambassadeur en Zimbabwaanse functionarissen. De Nederlandse keuze voor de oppositie en de kritiek op Mugabe waren hier onder andere de oorzaken van. Daarom is niet te stellen dat de stopzetting van de hulp schadelijk was voor de diplomatieke relatie, het kwaad was daarvoor al geschied. De beëindiging van de hulp was slechts een bevestiging daarvan.

⁸³ Bijvoorbeeld: inreisbeperkingen Zimbabwaanse machthebbers in Nederland, kinderen van Zimbabwaanse politici mogen niet in het Westen studeren, economische blokkades etc.

⁸⁴ Interview Karel van Kesteren (2011).

⁸⁵ Idem.

FILIPPIJNEN: ‘RELATIEF TE WELVAREND’

4.1 Politiek-historisch overzicht van de Filippijnen

Net als in Zimbabwe was het ook voor de Filippijnen in 2003 afgelopen met de bilaterale hulp dat het van Nederland ontving. Volgens minister Van Ardenne was het land relatief gezien te welvarend geworden om nog langer partnerland te blijven. Of dat ook zo is viel echter te betwisten. Misschien hebben ook andere zaken de doorslag gegeven, bijvoorbeeld de corruptie in de Filippijnen. Wederom is een historisch overzicht nodig om het besluit van Van Ardenne in de goede context te plaatsen. Wat waren voor deze minister de voor- en tegenargumenten om de bilaterale hulp stop te zetten in de Filippijnen? Hoe heeft de voorgeschiedenis van dit land hierbij een rol gespeeld?

Gedurende de zestiende eeuw werd de Filippijnen een Spaanse kolonie, die later werd afgestaan aan de Amerikanen in de Spaans-Amerikaanse oorlog in 1898. Pas in 1935 werd de Filippijnen zelfstandig, toen de Amerikanen de Filippijnen wilden klaarstomen voor de onafhankelijkheid. Manuel Quezón werd gekozen als president en kreeg de moeilijke taak om voor het eerst sinds lange tijd een democratisch bestuur te handhaven. Veel tijd kreeg hij daar niet voor, want tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de Filippijnen bezet door de Japanners. Samen met de Amerikanen wisten de Filipino's in 1945 de Japanners te verslaan: “For three years, Manila was occupied by the Japanese imperial forces. Life at that time was made difficult by strict Japanese military rule. When the American troops entered Manila to liberate it, they had to bomb the city to dislodge the tenacious Japanese. Manila was devastated.”⁸⁶

De periode van Amerikaanse overheersing had veel invloed op het politieke bestel in de Filippijnen. Het laatste wat de Amerikanen wilden was net als een aantal Europese grootmachten als koloniale heerser gezien worden. De Amerikanen bereidden de Filipino's daarom voor op de onafhankelijkheid, onder meer door verbetering van het onderwijs, de gezondheidszorg en democratisering van de politiek. Ze wilden de rest van de wereld laten zien hoe een gekleurde bevolking tot zelfbestuur diende te worden opgeleid. De Filippijnse Nacionalista-partij drong aan op spoedige onafhankelijkheid, maar realiseerde dat het volk bevoorrecht waren dankzij de relatie met de Amerikanen. Niet alleen was Amerika de grootste afzetmarkt van hun exportproducten, tevens had deze grootmacht geholpen de

⁸⁶ Filippijnse ambassade in Nederland. *General information*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: <http://www.philembassy.nl/default.asp?iId=KJLEF>

Japanners te verslaan.⁸⁷ In juli 1946 werd de Filippijnen onafhankelijk. De Filippijnen had fors schade geleden in de Tweede Wereldoorlog, maar met hulp van de Amerikanen werd het land weer opgebouwd. In ruil hiervoor mochten de Amerikanen echter voor lange tijd militaire bases op het eiland behouden. “In light of this devastation, American capital moved in. [...] These actions were far from altruistic. With the dawning of the Cold War, American officials recognized the necessity of maintaining a strong but subservient political ally in Asia.”⁸⁸

Vanaf de onafhankelijkheid na de Tweede Wereldoorlog tot aan 1965 kwamen en gingen er vijf verschillende Filippijnse presidenten. Deze periode werd gekenmerkt door onder andere de wederopbouw, economische vooruitgang en corruptiepraktijken. Bestaande sociale problemen werden echter niet aangepakt. Bij de verkiezingen van 1965 kwam Ferdinand Marcos als winnaar uit de bus, die zich bij de Nacionalista-partij had aangesloten. Marcos werd in 1971 herkozen, en vanaf toen nam de sociale en politieke onrust in de Filippijnen toe. “Nadat hij in 1971 was herkozen, stapelden de problemen zich op: een weinig rooskleurige economie, groeiende armoede en escalerend geweld op het platteland. In Manilla trokken studenten regelmatig betogend de straat op.”⁸⁹ De studenten eisten meer sociale rechtvaardigheid en volkssoevereiniteit. Daarnaast deden geruchten de ronde over grootschalige corruptiepraktijken onder Marcos.

Aan het einde van Marcos' tweede termijn riep de president de noodtoestand uit zodat hij zijn regeerperiode kon verlengen. Hij verklaarde dat de orde in het land hersteld moest worden na de vele studentendemonstraties, het opkomende gevaar in de vorm van de islamitische afscheidingsbeweging Moro National Liberation Front (MNLF) en de nieuwe Communistische Partij van de Filippijnen (CPP) onder leiding van José Maria Sisón. Tijdens de staat van beleg – die van 1972 tot 1981 duurde – ontpopte Marcos zich tot een dictatoriale heerser. Hij liet duizenden politieke tegenstanders arresteren, censureerde de media en ontbond het parlement.

In een rapport uit 2000 oordeelde het ministerie van Buitenlandse Zaken dat er sprake was van corruptiepraktijken en een slechte situatie op de Filippijnen. Amnesty International en het Amerikaanse Congres spraken van ernstige mensenrechtenschendingen in het land en

⁸⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). *De historische betrekkingen tussen Nederland en de Filippijnen*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: http://www.mfa.nl/ddi-onderzoek2/N_frame.html. pp. 6-7.

⁸⁸ Tyner, J. A. (2009). *The Philippines*. New York: Routledge. p. 44.

⁸⁹ Hauser, S. (2010). *Filippijnen*. Amsterdam: KIT Publishers. p. 68.

van grote economische instabiliteit.⁹⁰ Maar dat was niet alles wat Marcos veroorzaakte. Tijdens zijn bewind ontstond er een grote mate van zelfverrijking onder de kleine sociale elite in het land, terwijl het grootste deel van de bevolking in armoede leefde. Nathan Gilbert Quimpo van de universiteit van Tsukuba schrijft in *Pacific Review* het volgende: “Marcos ruthlessly quashed all opposition and controlled political patronage from top to bottom. Together with his wife Imelda and his cronies, the dictator plundered the resources of the state, personally amassing US\$5–10 billion in ill-gotten wealth. Transparency International has ranked him no. 2 among the world’s most corrupt leaders in contemporary times.”⁹¹

Het ging dus bergafwaarts met de Filippijnen en de Amerikanen grepen in door president Marcos onder druk te zetten om verkiezingen uit te schrijven. Deze werden gehouden in februari 1986, waarna Marcos zich als winnaar liet uitroepen. De Filippijnse rooms-katholieke kerk stelde echter dat Marcos grootscheepse verkiezingsfraude had gepleegd, een standpunt dat gedeeld werd door de Amerikanen. Marcos’ politieke tegenstandster Corazón Aquino reageerde hierop met geweldloze burgerlijke ongehoorzaamheid. De positie van Marcos was niet langer houdbaar, en hij was genoodzaakt te vertrekken. De democratie werd in 1986 hersteld en de jaren erna, mede door een nieuwe grondwet en nieuwe Filippijnse parlementsverkiezingen. Door een aantal coup pogingen werd politieke rust en stabiliteit echter nooit bereikt.⁹² De problemen die de nieuwe president Aquino moest zien op te lossen waren enorm. Het land zat met een grote schuld opgescheept, de afscheidingsbewegingen vormden een niet te onderschatten gevaar en de corruptiepraktijken liepen uit de hand. In 1992 stelde Aquino zichzelf niet herkiesbaar en gaf haar stem aan Fidel Ramos, haar minister van Defensie die zijn eigen *People’s Power Party* had opgezet, de Partido Lakos Tao.⁹³

Ramos’ periode kenmerkte zich door een toename aan stabiliteit. De economie trok aan dankzij enkele hervormingen. Hij werd echter opgevolgd door presidenten die bekend stonden vanwege hun corruptie. Joseph Estrada werd in 2001 afgezet en veroordeeld voor zijn betrokkenheid bij corruptie. Zijn opvolgster Gloria Macapagal-Arroyo was tien jaar aan de

⁹⁰ Idem, pp. 11-12.

⁹¹ Quimpo, N. (05-08-2009). ‘The Philippines: predatory regime, growing authoritarian features.’, in *Pacific Review*, 22:3, p. 340.

⁹² CIA World Factbook (2011). *Philippines*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tp.html>

⁹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995). *Filipijnen: historisch overzicht*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: www.mfa.nl/ddi-onderzoek1/149149.pdf. p. 4.

macht, maar werd in die periode ook meerdere malen beschuldigd van omkooppraktijken.⁹⁴ In deze tijd bleven de belangrijkste problemen van het land voortwoekeren. De armoede in de Filippijnen trof nog steeds het grootste deel van de bevolking, terwijl een kleine elite in rijkdom baadde. Er waren ook nog steeds problemen met de islamitische en communistische verzetsbewegingen MNLF en CPP. Deze organisaties pleegden dodelijke aanslagen en zolang hier niets aan gedaan werd, deed dit het Filippijnse imago geen goed. In 2010 werd de huidige president Benigno Aquino III gekozen, zoon van Corazón Aquino.

Volgens oud ICCO-medewerker Dirk Jan Bakker werd in de afgelopen tien jaar nog maar weinig vooruitgang geboekt in de Filippijnen.⁹⁵ De politiek van het land stond nog altijd onder invloed van bepaalde rijke families, die dateerden uit de tijd dat de Filippijnen nog een Spaanse kolonie was. Het grootste deel van de landbouwgrond was in bezit van deze elite, hoewel daar een beetje verandering in leek te komen door het landhervormingsprogramma van de regering. De overheid werkte op militair gebied samen met de Amerikanen, die erop gespitst waren om het moslimterrorisme in het land terug te dringen. Met de economie ging het nog steeds niet zo goed in vergelijking met buurlanden zoals Indonesië en Maleisië. Daar lagen de minimumlonen lager, waardoor de Filippijnen een minder gunstig investeringsklimaat had. Voor westerse bedrijven was het namelijk goedkoper werknemers in te huren in Indonesië of Maleisië. Door de sociale ongelijkheid in de Filippijnen nam het gewapende verzet toe. Bakker: “Door de roerige tijden in de Filippijnen, vooral de periode onder Marcos, is het politiek bewustzijn hoger geworden onder de Filippino’s. De regeringen van Indonesië en Maleisië waren meer autoritair. De Filippijnen waren democratischer en haar burgers mondiger, waardoor het ook minder aantrekkelijk was voor bedrijven om te investeren. De *civil society* was best actief, maar streed tegen een macht van een hele andere orde.”⁹⁶

Een aantal statistieken over de Filippijnen uit 2003 bevestigde de sociale ongelijkheid in de Filippijnen.⁹⁷ De Filippijnen had geen MOL-status, wat wil zeggen dat het niet bij de Minst Ontwikkelde Landen van de wereld behoorde. Daarnaast waren de Filippijnen niet *IDA-eligible*. Dit betekende dat het land niet in aanmerking kwam voor fondsen van de

⁹⁴ Hauser, p. 80.

⁹⁵ Interview met oud-ICCO medewerker Dirk Jan Bakker. Bakker zat sinds 2003 in de Filippijnen voor deze ontwikkelingsorganisatie en had daar als relatiebeheerder vele ontwikkelingsprojecten onder zijn hoede. (2011).

⁹⁶ Interview Dirk Jan Bakker (2011).

⁹⁷ Zie bijlage III van deze scriptie. De cijfers over de Filippijnen zijn een bijlage van een brief aan de Tweede Kamer van minister Van Ardenne.

International Development Association. Hier tegenover stonden de cijfers waar uit bleek dat 14,6 procent van de 77 miljoen inwoners leefde van minder dan een dollar per dag. Verder stond het land op de 77^{ste} plek van de *Transparency International Index*. Deze statistieken bevestigden het beeld wat hierboven is geschetst van de Filippijnen.

4.2 Nederland en de Filippijnen tot aan 2003

De vroegste contacten tussen Nederland en de Filippijnen stammen uit de tijd van de VOC. Tijdens de Tachtigjarige Oorlog met Spanje probeerde Nederland de winstgevende Spaanse handel vanuit de Filippijnen met China te verleggen naar de Indische archipel. Deze pogingen hielden op nadat de Vrede van Munster was gesloten, en in de 17^e, 18^e en 19^e eeuw waren er maar zeer weinig officiële contacten tussen Nederland en de Filippijnen. Nadat de Amerikanen de Filippijnen van de Spanjaarden overnamen kwam Nederland via de Indische archipel vaker in contact met de Filippijnen. Deze contacten intensiverden echter niet in de loop der jaren. In de eerste decennia van de twintigste eeuw was Nederland het niet eens met de manier waarop Amerika de Filippijnen probeerden aan te zetten tot democratisch zelfbestuur:

“Door de Nederlandse en Nederlands-Indische autoriteiten werd de Amerikaanse hervormingspolitiek in de Filipijnen, vooral die van de democratische regeringen van Wilson en Franklin D. Roosevelt, met haar belofte van onafhankelijkheid, voornamelijk gezien als een voorbeeld van onverantwoordelijk koloniaal bestuur. In Den Haag en Batavia vreesde men, dat de Filipijnse onafhankelijkheid het Indonesische nationalisme sterk zou stimuleren.”⁹⁸

De handelsrelaties trokken wel enigszins aan tussen Nederlands-Indië en de Filippijnen, maar waren van weinig betekenis doordat ze beiden ongeveer dezelfde producten exporteerden. Toen de handelsbetrekkingen toenamen na de onafhankelijkheid van de Filippijnen in 1946, stelde Nederland zich op diplomatiek gebied terughoudend op. Dit hield verband met de interesse van nationalistische organisaties in Nederlands-Indië in de politieke ontwikkelingen in de Filippijnen. Na de Tweede Wereldoorlog waren de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en de Filippijnen dus niet bijzonder intensief, en meer van economische dan van politieke aard. Het Nederlandse geschil met Indonesië had in die jaren zijn weerslag op de

⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De historische betrekkingen tussen Nederland en de Filippijnen*, p. 29.

verhoudingen met andere Aziatische landen. Vanaf de jaren vijftig nam het aantal handelsmissies echter toe, en begon Nederland ook met ontwikkelingshulp. Doordat Nederland vooral via de multilaterale weg steun verleende, werden er voor technische assistentie via de VN Nederlanders uitgezonden naar de Filippijnen. Ook gaf Nederland financiële hulp aan de VN, die weer verdeeld werd onder de minder ontwikkelde landen, waar de Filippijnen deel van uitmaakte. Doordat de bilaterale handel tussen Nederland en de Filippijnen sterk toenam in de jaren vijftig, verbeterden de contacten tussen beide landen.

De Nederlands-Filippijnse relatie kreeg een nieuwe impuls toen de Nederlandse overheid na het vertrek van Marcos een bescheiden 1,15 miljoen gulden wilde investeren in bilaterale ontwikkelingshulp. Minister Eegje Schoo was een van de eerste Nederlandse politici die een officieel bezoek bracht aan de Filippijnen. In verband met een jaarvergadering van de Aziatische ontwikkelingsbank, reisde ze in 1986 af naar het Verre Oosten. De bilaterale hulpverlening was bedoeld als bijdrage voor het herstel van de Filippijnen na de periode van Marcos. Deze hulp werd later uitgebreid: “Na de zogenaamde EDSA-revolutie van 1986 kreeg de bilaterale relatie een extra dimensie door het Nederlandse OS-programma: ter ondersteuning van het democratiseringsproces werd de ontwikkelingssamenwerking met de Filippijnen uitgebreid. Nederland verwierf zich een goede naam, ook toen het programma na 1990 terugliep.”⁹⁹

In 1987 raakte Nederland betrokken bij Filippijnse binnenlandse problemen vanwege een aantal in Nederland verblijvende Filippijnse dissidenten: “Zo bevond zich in Utrecht een vestiging van het oppositionele National Democratic Front (NDF). In 1987 verschenen er berichten, dat Nederlands ontwikkelingsgeld via niet-gouvernementele organisaties naar het communistische verzet op de Filippijnen zou vloeien. Maar een Nederlandse onderzoeksmissie vond geen harde bewijzen voor de financiering van wapenaankopen met medefinancieringsgelden.”¹⁰⁰ Zonder harde bewijzen kon hier niets mee gedaan worden. Er was dus geen reden voor Nederland om te stoppen met ontwikkelingssamenwerking in de Filippijnen. In 1988 kreeg de Filippijnen de status van sectorland in Nederland, en ontving het jaarlijks een financiële bijdrage ter ondersteuning van de jonge democratie.

In de jaren negentig intensiverde de handelsrelatie en vormden de Nederlandse bedrijven zelfs een van de grootste buitenlandse investeerders in de Filippijnen. Tevens nam het aantal officiële bezoeken toe. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking veranderde

⁹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Filippijnen: historisch overzicht*. p. 6.

¹⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De historische betrekkingen tussen Nederland en de Filippijnen*, p. 38.

de aard van de projecten. Niet alleen werd er financiële steun verleend op het gebied van democratisering, maar vanaf 1994 richtte de Nederlandse ontwikkelingssector zich op milieu, gezondheidszorg en andere vormen van sociale ontwikkeling. Vooral plattelandsontwikkeling was begin jaren negentig een speerpunt in het beleid van de Nederlanders in de Filippijnen. Later ging dit over in water en biodiversiteit. In 1994 veranderde de status van sectorland naar ‘regulier samenwerkingsland’, oftewel partnerland. Nederland hielp de Filippijnen via de medefinancieringsorganisaties met het landhervormingsprogramma. Volgens Dirk Bakker heeft dit programma een belangrijke rol gespeeld tijdens zijn verblijf voor ICCO op de Filippijnen:

“Het land was al sinds de Spaanse koloniale tijd oneerlijk verdeeld. De Landhervormingswet maakte het mogelijk om land beschikbaar te maken voor kleinere boeren. Om land te claimen moesten die boeren zich echter eerst bewust worden van het feit dat ze recht hadden op stukken land. Dit proces van land claimen speelt nu nog steeds en gaat uiterst moeizaam. De rechterlijke macht staat onder druk van invloedrijke families. Tegen deze lokale elites procederen is een moeilijke strijd, tevens omdat de Landhervormingswet op gespannen voet staat met andere wetten. Dit vraagt heel wat van de aanwezige NGO’s, de *civil society* en de boerenorganisaties.”¹⁰¹

De uitgaven van de Nederlandse overheid stegen in de jaren negentig tot zo’n dertig miljoen gulden, maar daalden later weer toen minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens in 1999 besloot de Filippijnen te korten. Het BNP lag te hoog in de Filippijnen, dus wilde Herfkens de bilaterale hulp alleen voortzetten in de sector milieu. Xiao Ling Wu, in 2011 werkzaam bij de afdeling Zuidoost Azië van de Directie Azië en Oceanië (DAO) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bevestigt in een interview de focus van Nederland op milieu: “Nederland was in de jaren voor 2003 niet een heel grote donor in de Filippijnen, maar wel actief op het gebied van water en biodiversiteit. Niet alleen op financieel gebied was Nederland bezig met OS, de overheid regelde ook cursussen en uitwisselingen voor kennisopbouw.”¹⁰² Een paar jaar later – in 2003 – beëindigde Nederland de bilaterale

¹⁰¹ Interview Dirk Bakker (2011).

¹⁰² Interview met Xiao Ling Wu (2011). Zij is sinds een paar jaar beleidsverantwoordelijk medewerker voor de Filippijnen bij het Departement Zuid-oost Azië (DAO) op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

hulprelatie met de Filippijnen. Wat waren hier de redenen voor en welke gevolgen had dit voor de relatie tussen beide landen?

4.3 Het debat in de Tweede Kamer

De reden dat de Filippijnen geen partnerland bleef was dat het land relatief te welvarend was geworden. In de bijlage *Toelichting per land* legde Van Ardenne uitgebreider uit waarom de Filippijnen niet langer op de lijst stond.¹⁰³ Het land viel af omdat het in 2003 niet meer de MOL-status had, oftewel die van Minst Ontwikkelde Landen. Tevens kon de Filippijnen geen aanspraak meer maken op fondsen van de *International Development Association*. Van Ardenne omschreef de economische situatie van de Filippijnen als gunstig, doordat deze verbeterd was ondanks de Aziatische crisis. Ze nuanceerde dit door ook de ongelijke verhouding in de welvaart te noemen, net als de nog ontoereikende aanpak van armoedebestrijding en de mensenrechtensituatie. Uiteindelijk gaf officieel het volgende de doorslag: “Vanwege het feit dat de Filippijnen niet *IDA-eligible* zijn en geen MOL-status hebben, het inkomen per hoofd van de bevolking, de economische groei alsmede de marginale afhankelijkheid van ontwikkelingshulp is besloten het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsprogramma af te bouwen resp. over te dragen.”¹⁰⁴ Officieus hebben wellicht ook de corruptiepraktijken meegewogen bij de keuze om de hulp in de Filippijnen stop te zetten.

Wu zegt achteraf over Van Ardenne’s keuze: “In de Filippijnen leeft een groot percentage van de bevolking onder de armoedegrens en bestaat er een elite die juist rijk is. Het BNP ligt vele malen lager dan in Indonesië. Niet alleen het armoedeniveau is echter van belang. Er moet rekening mee worden gehouden dat er meerdere criteria zijn die meespelen bij de landenkeuze.”¹⁰⁵ De geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid bevestigt dat er altijd meerdere criteria meespelen bij de keuze van een partnerland. Uit de *Toelichting per land* bleek echter dat de factoren die van invloed waren bij de stopzetting van de hulp in de Filippijnen, allemaal verband hielden met de armoede in het land. De MOL-status, het wel of niet *IDA-eligible* zijn, het inkomen per hoofd van de bevolking en de groeiende economie waren doorslaggevend. Het lijkt erop dat Van Ardenne andere criteria links heeft laten liggen bij de beoordeling van de Filippijnen, bijvoorbeeld de mogelijkheid van het betrekken van

¹⁰³ Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 20. *Bijlage: Toelichting per land*. p. 22.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Interview Xiao Ling Wu (2011).

bedrijven en burgers bij de vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking. Alleen de marginale afhankelijkheid van de hulp en de *Transparency International Index* kwam ter sprake. In de Tweede Kamer leek het parlement in te stemmen met het schrappen van de Filippijnen van de landenlijst. Er werden op een Kamerlid – PvdA'er Fierens – na geen vragen gesteld over het ontwikkelingsprogramma in de Filippijnen of over de scheve verhouding tussen arm en rijk die er al heerste sinds de koloniale tijd. Er was dus bepaald geen hevig debat in de Tweede Kamer over de situatie in de Filippijnen.

Volgens Wu heeft dat te maken met het volgende: “Nederland is nooit zo geïnteresseerd geweest in de Filippijnen op politiek gebied. Vanuit de Tweede Kamer werd er niet veel interesse getoond, maar ook ontwikkelingsorganisaties zijn niet zo actief in de Filippijnen.”¹⁰⁶ Volgens Dirk Bakker hebben indirect ook de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in de Filippijnen een rol gespeeld in de landenkeuze. De Filippijnen staan volgens hem bekend als een land dat het in die regio vrij slecht doet. “Tien procent van de bevolking zijn *migrant workers* in het buitenland. Dat is tevens een van de belangrijkste inkomstenbronnen van het land. Dat geeft wel aan dat de economie van het land zich nou niet geweldig ontwikkelt.”, aldus Bakker.¹⁰⁷ Zoals al eerder beschreven zijn volgens hem de vakbonden redelijk actief in de Filippijnen, waardoor de minimumlonen hoger liggen dan in buurlanden als Indonesië en Maleisië.¹⁰⁸ Het investeringsklimaat is onder andere hierdoor ongunstig in vergelijking met de rest van de regio.

Er werden dus maar weinig specifieke vragen gesteld over de Filippijnen door de Tweede Kamer in het debat over de landenkeuze in 2003. De enige vraag over de Filippijnen was afkomstig van PvdA Kamerlid Thea Fierens, die bezorgd was over het stopzetten van de projecten in Filippijnen. Fierens vreesde dat de gedane investeringen in het milieuprogramma verloren zouden gaan en vroeg Van Ardenne om opheldering: “[...] Verder vraag ik aandacht voor een land als de Filippijnen, dat het op dit moment door de Aziëcrisis niet gemakkelijk heeft. Er is in dat land een goed draaiend milieuprogramma. Het zou kapitaalvernietiging zijn om daarmee te stoppen. Twee jaar is een zeer korte termijn.”¹⁰⁹ Van Ardenne's enige opmerking over de Filippijnen tijdens haar spreektijd in het debat, en antwoord op Fierens

¹⁰⁶ Interview Xiao Ling Wu (2011).

¹⁰⁷ Interview Dirk Bakker (2011).

¹⁰⁸ Zie paragraaf 5.1 ‘Politiek-historische overzicht van de Filippijnen’, p. 46.

¹⁰⁹ Vraag van PvdA'er Fierens tijdens het debat over de landenkeuze in 2003. Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 17. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004*. p. 7.

vraag, was op inhoudelijk gebied enigszins teleurstellend. Van Ardenne: “Er zijn vragen gesteld over de Filippijnen, Nepal en Bhutan. De Filippijnen behoren niet tot de allerarmste landen. Nepal en Bhutan behoren daar wel toe.”¹¹⁰

4.4 De aid exit en de relatie met de Filippijnen na 2003

“In de Filippijnen loopt een Nederlands milieuprogramma. De uitfasering van dit programma zal in de loop van 2005 zijn voltooid. Een deel van de projecten die onder beheer staan van de ambassade is dan afgerond. Het beheer van de resterende projecten wordt naar verwachting met ingang van januari 2005 overgedragen aan UNDP. De bespreking tussen ambassade en UNDP over deze overdracht zijn in een vergevorderd stadium. De laatste betaling in de cofinanciering van een project van de Wereldbank is voorzien in februari 2005.”¹¹¹

De officiële *aid exit* in de Filippijnen werd in 2003 vastgesteld voor januari 2005. In een periode van twee jaar moesten de projecten afgebouwd of worden overgedragen aan de UNDP. Praktisch alle projecten zouden echter toch al voor 2005 aflopen, tenzij er een extra pot met geld zou komen. De exit-strategie werd bepaald in samenwerking met de lokale autoriteiten. Om te voorkomen dat er een ‘gat’ zou ontstaan nadat Nederland de hulp terug zou trekken werden door het ministerie van Economische Zaken economische instrumenten gecreëerd. Deze economische instrumenten waren onder andere het Project Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) en het Programma Economische Samenwerkings Projecten (PESP). Via dit soort projecten ontvingen bedrijven bijvoorbeeld subsidie om te onderzoeken of samenwerking tussen een Filippijns en Nederlands bedrijf het investeren waard was. Tevens ontvingen de Filippijnen nog steeds Nederlands geld via mensenrechtenfondsen en vrouwenprojecten. Xiao Ling Wu: “Er viel wel een gat in de milieuprogramma’s voor water en biodiversiteit. Daar ging het meeste Nederlandse bilaterale OS-geld naar toe en die werden in 2005 stopgezet. De overdrachten van andere projecten naar UNDP werden vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken begeleid. Op de ambassade moest worden gekort op het

¹¹⁰ Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 17. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004*. p. 46.

¹¹¹ Handelingen Tweede Kamer (2004-2005). 29234 – nr. 28. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking* p. 28.

personeel. De banen van een uitgezonden medewerker en drie lokale medewerkers werden opgeheven. De *aid exit* is al met al goed verlopen.”¹¹²

Wu benadrukt dat het stopzetten van de hulp op papier een strikte scheiding betekende, maar dat er in de praktijk niet veel veranderde in de relatie tussen Nederland en de Filippijnen. In de twee jaar na 2003 werd het OS-programma geleidelijk afgebouwd, maar vele andere aspecten van de bilaterale relatie gingen gewoon door. Er werd er nog steeds gehandeld, op diplomatiek gebied vonden er nog steeds officiële bezoeken plaats en er werden ook nog steeds verdragen gesloten. Bovendien kon de omvang van de Nederlandse hulp enigszins gerelativeerd worden, want deze was niet groot in vergelijking met het totale hulpbudget van de Filippijnen. Volgens Wu heeft de stopzetting van de bilaterale hulprelatie de algemene bilaterale relatie dan ook niet geschaad.

Dirk Bakker beaamt dit: “Ik denk dat de Filippijnen het jammer vond dat Nederland wegging op het gebied van ontwikkelingshulp, maar ik denk niet dat de stopzetting echt schade aan de relatie heeft gebracht. Het feit dat er een communistische leider van het gewapend verzet in de Filippijnen in Utrecht woont, zal meer schade veroorzaken.”¹¹³ Bakker doelt hiermee op José Maria Sisón, de oud-leider van de CCP. In de Filippijnen is deze activist ter dood veroordeeld en daarom naar Nederland gevlucht, waar hij nu al een lange tijd woont met een vreemdelingenstatus. Hij wordt verdacht van mensenrechtenschendingen en het doden van leden van de regering. Nederland wil hem niet uitleveren, wat toch wel een doorn in het oog is van de Filippijnen. In 2008 moest de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen de Kamer informeren omtrent deze zaak. Geruchten deden de ronde dat de Filippijnse regering een poging gedaan had om de politieke leider in Nederland te vermoorden. De zaak werd als afgedaan beschouwd toen hiervoor geen bewijs werd gevonden. Verhagen liet via een Kamerbrief het volgende weten: “Uit nader onderzoek is mij gebleken dat deze aangifte onvoldoende opsporingsindicaties heeft opgeleverd, noch enigerlei betrokkenheid van de kant van de Filippijnse regering bij een mogelijke liquidatiepoging heeft aangetoond. Om die reden zie ik dan ook geen aanleiding consequenties te trekken voor de diplomatieke relaties met de Filippijnen.”¹¹⁴

Wu meent dat de zaak Sisón zich een aantal jaar later in rustiger vaarwater bevindt, onder meer omdat Sisón niet meer de officiële leider van het gewapend verzet in de

¹¹² Interview Xiao Ling Wu (2011).

¹¹³ Interview Dirk Bakker (2011).

¹¹⁴ Handelingen Tweede Kamer (2007-2008). 31 200 V – nr. 144. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*.

Filippijnen is. “Voor de Filippijnen was het wel een doorn in het oog dat Sisón zich in Nederland bevond, maar het kon niet als een struikelblok worden gezien voor de rest van de bilaterale relatie. Ze begrepen wel dat we Sisón niet overdroegen. Het was meer een verplichting om het bij ieder bezoek even te noemen, dan dat ze er een zaak van maakten.”, aldus Wu.¹¹⁵

De relatie tussen Nederland en de Filippijnen is dus op het geval van Sisón na goed gebleven. In de periode dat Nederland bilaterale steun verleende zijn er geen grote problemen geweest. In 2000 werd het vierhonderdjarig bestaan van de relatie zelfs gevierd met enkele activiteiten en een publicatie. Ook na 2003 zijn de diplomatieke betrekkingen prima geweest, net als op economisch gebied: “De handelsbetrekkingen tussen beide landen zijn al sinds jaren intensief. Nederland is één van de grote buitenlandse investeerders in de Filipijnen. Meer dan 150 Nederlandse bedrijven hebben er een vestiging of vertegenwoordiging. Ook werken veel Filipijnse zeelieden op Nederlandse schepen.”¹¹⁶ De stopzetting van bilaterale hulpverlening heeft dus vrijwel geen invloed gehad op deze goede betrekkingen.

¹¹⁵ Interview Xiao Ling Wu (2011).

¹¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Filipijnen. Betrekkingen met Nederland*. Verkregen op 26 juli, 2011 van:

<http://www.minbuza.nl/dsresource?type=pdf&objectid=buzabeheer:47391&versionid=&subobjectname=>

CONCLUSIE

Dat er in 2011 achttien partnerlanden zouden afvallen veroorzaakte een schok in de ontwikkelingssector. Hoewel er rekening werd gehouden met een vermindering, onder andere door de aangekondigde bezuinigingen en het WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' dat een grote afname van het aantal partnerlanden voorstelde, werd er niet vanuit gegaan dat landen zoals Burkina Faso, Congo en Tanzania geschrapt zouden worden. In de sector ontstond een verontwaardigde sfeer, doordat velen de landenkeuze van Knapen als willekeur bestempelden en vreesden voor de Nederlandse reputatie in het buitenland en voor de relaties met de partnerlanden. Zoals gebruikelijk ontstonden in de Tweede Kamer pogingen om landen terug op de lijst te krijgen. De volksvertegenwoordigers slaagden er echter niet in om Knapen van zijn stuk te brengen. Op een aantal moties en beloftes na kreeg hij zijn beleid bijna moeiteloos door de Kamer geloodst.

Was de bezorgdheid in de ontwikkelingssector over de relaties met partnerlanden terecht? Partnerschappen werden immers voor langere tijd gesloten en zo werden intensieve vertrouwensrelaties opgebouwd. Zouden deze nu plots verbroken worden bij het stopzetten van de bilaterale hulp? De centrale hypothese in deze scriptie luidt dan ook dat de beëindiging van een bilaterale hulprelatie met een partnerland op korte termijn schadelijke diplomatieke en economische gevolgen met zich meebrengt. Dit zou zich kunnen uiten in een verslechtering van de handelsbetrekkingen, een afname van het aantal officiële bezoeken en het moeilijker voortzetten van ontwikkelingswerk door Nederlandse NGO's. Onder andere professor Annelies Zoomers, ambassadeur Karel van Kesteren en voormalig minister Jan Pronk suggereren dit, net als een aantal functionarissen op Nederlandse ambassades.¹¹⁷ Om de hypothese te toetsen heb ik de geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid onder de loep genomen, evenals de structuur van dit beleid. Door het uitvoeren van twee *case studies* over Zimbabwe en de Filippijnen onderzocht ik wat in die landen is overgebleven van de bilaterale relatie met Nederland, nadat Nederland de hulpgelden stopzette in 2003.

Nederland en de afgefallen partnerlanden in 2011

Uit de *case studies* over Zimbabwe en de Filippijnen is gebleken dat de beëindiging van de bilaterale OS-relaties met deze landen vrijwel geen diplomatieke of economische schade hebben opgeleverd. Hoe komt het dan toch dat de hele ontwikkelingssector in rep en roer

¹¹⁷ Zie pagina 4 en 17-21.

kwam te staan toen Knapen zijn landenlijst presenteerde? Een groot deel van de verontwaardiging had uiteraard te maken met de *sociale* gevolgen die zouden voortvloeien uit het terugtrekken van het OS-geld. Afhankelijk van de efficiëntie van de bilaterale steun zou dit de armoedebestrijding geen goed doen. Maar er waren ook een aantal stemmen in het debat die waarschuwden voor de reputatieschade die Nederland zou oplopen. Bijvoorbeeld Jan Pronk die in *De Volkskrant* stelde dat de prominente status van Nederland ons veel had opgeleverd, maar dat deze bij sluiting van de ambassades teniet zou worden gedaan.¹¹⁸ In datzelfde artikel werd door een ambassadeur beweerd dat het Nederland eeuwen heeft gekost om een imago op te bouwen van een land van mensenrechten, armoedebestrijding en internationale vrede, maar nu blijkt dat het ons alleen maar om de handel draait, die reputatie zo weer is afgebroken.

Deze angst voor reputatieverlies en verslechtering van de internationale relaties had mede te maken met Rosenthals plan om ambassades te sluiten. Omdat bij veel ambassades in ontwikkelingslanden het namelijk vooral draait om het managen van ontwikkelingsgeld, blijft er weinig van de bilaterale relatie over als dat geld wordt teruggetrokken. Dit was ook zo in Zimbabwe. Nadat het grootste gedeelte van de OS-staf werd teruggeroepen uit Harare bleef er niet veel over van de werkzaamheden van de ambassade. Uit de *case studies* van Zimbabwe en de Filippijnen kan echter ook de les worden getrokken dat het vooral gaat om de reden van de terugtrekking die van invloed is op de voortzetting van de diplomatieke en economische relaties. Dat Nederland in Zimbabwe de ontwikkelingshulp stopzette, had vrijwel geen invloed op de relatie met het land, omdat deze relatie al een aantal jaren eerder verpest was. Oorzaken daarvan waren het slechte bestuur in Zimbabwe, het dictatoriale beleid en de wijdverbreide corruptie. Dat Nederland in de Filippijnen het ontwikkelingsgeld stopzette, had ook hier vrijwel geen invloed op de relatie, omdat vele andere aspecten van de relatie gewoon doorgingen. Oorzaak van de stopzetting was de relatieve welvaart van het land. De economie had echter niet onder de terugtrekking te lijden en de meeste ontwikkelingsprojecten werden netjes overgedragen aan het *United Nations Development Programme* (UNDP). Er waren dus niet echt schadelijke diplomatieke en economische gevolgen te noemen. Wat valt er dan te vrezen voor de landen die onder Knapen zijn afgevallen?

¹¹⁸ Dongen, E. van, & Koelé, T. (2011, 31 mei). 'Sluiting ambassades schaadt handel en prestige Nederland'. *De Volkskrant*. p.3.

Allereerst moet er natuurlijk rekening worden gehouden met de context waarin de landen geschrapt werden. Zimbabwe en de Filippijnen vielen af in 2003, toen veel meer werd gelet op goed bestuur en beleid. In 2011 speelden wederzijdse belangen meer een rol. Dit was onder andere het gevolg van het feit dat in 2003 minister van Ardenne (CDA) minister voor Ontwikkelingssamenwerking was, terwijl dat in 2011 staatssecretaris Knapen (VVD) was. Beide bewindspersonen hebben immers andere ideeën over de invulling van het ontwikkelingsbeleid. Een ander verschil is dat het kabinet-Rutte te maken had met een groot aantal bezuinigingen. Vanwege deze bezuinigingen en zijn wil om te ‘focussen’ moest Knapen een groot aantal landen schrappen. In 2011 was het dus zo dat er minder sprake was van een proces waarin een bilaterale relatie afgebouwd kon worden, maar meer van een onverwachte stopzetting waarbij de exit-strategieën zo snel mogelijk in gang moesten worden gezet. Hiernaast moet natuurlijk rekening worden gehouden met het feit dat ieder land op zich verschillend is. In de Filippijnen mogen er dan voldoende andere banden zijn (zoals de economische handel) waardoor de bilaterale relatie gewoon blijft bestaan, in een land als Tanzania heeft de economie ongeveer de grootte van Overijssel en zijn er verder niet veel banden.¹¹⁹ Concluderend uit de *case study* van de Filippijnen is het dus waarschijnlijk zo dat de relatie met een partnerland die niet alleen uit een hulprelatie bestaat, vrijwel geen schade zal lijden bij stopzetting van de hulp. Er is dan immers nog een handelsrelatie die de diplomatieke betrekkingen in stand houdt. Bij een partnerland waar alleen een hulprelatie het donor- en ontvangende land verbindt, zal de diplomatieke relatie hoogstwaarschijnlijk wel een deuk oplopen. Of er wel of geen goede exit-strategie opgesteld is zal uiteraard ook een rol spelen, een nette overdracht zal de diplomatieke relatie minder schaden dan zomaar terugtrekken.

De beëindiging van een bilaterale hulprelatie

Uit een korte analyse van de geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid blijkt dat eigenbelang altijd al een rol heeft gespeeld. Ontwikkelingshulp is zelfs begonnen uit eigenbelang, onder andere om op internationaal gebied een naam hoog te houden na de dekolonisatie. Later is het met de opkomst van ideologische motieven iets naar de achtergrond geschoven, maar in de zakelijke jaren tachtig en in 2011 opnieuw met Knapen maakte het eigenbelang een soort comeback in de vorm van wederzijdse belangen.

¹¹⁹ Interview Karel van Kesteren (2011).

Daarnaast is er een inconsistentie in het beleid op te merken, veroorzaakt door de verschillende ministers en staatssecretarissen, die allen vanuit verschillende politieke achtergronden en soms met haaks op elkaar staande speerpunten of richtlijnen hun beleid vormgaven. Hierdoor interpreteerden zij de criteria voor de landenkeuzes op verschillende manieren, waardoor de landenlijst telkens deels veranderde. Wetenschappers zoals Malcontent, Hoebink, Ruyter, Rijnveld en Tijkotte hebben de ontwikkeling in deze Nederlandse beleidstak uitvoerig beschreven. Gebleken is Nederlandse hulprelaties niet gegarandeerd lang duren en afhankelijk zijn van diverse factoren. Voor de Filippijnen was het de pech dat Van Ardenne wilde focussen op bepaalde landen en in het geval van de Filippijnen alleen inkomensgerelateerde criteria hanteerde, waardoor dit land buiten de boot viel. Met Pronk als minister had de Filippijnen wellicht nog kans gehad partner te blijven, omdat Pronk erom bekend staat corrupte landen juist ter bestrijding van die corruptie hulp te verlenen. Minister Pronk zou dan ook zeker de corruptie als criteria niet buiten beschouwing laten, zoals Van Ardenne wel deed.

Over de structuur van het ontwikkelingsbeleid valt ook het een en ander te zeggen. Waarom wordt er wel voor het ene land gekozen en niet voor het andere land? Welke rol speelt de Nederlandse ambassade in een ontwikkelingsland? In deze scriptie heb ik verschillende selectiecriteria uiteengezet, zoals het inkomensniveau van een land en de meerwaarde voor Nederland om een bepaald land met bilaterale hulp te steunen. Deze criteria zijn in de afgelopen decennia niet wezenlijk veranderd. Toch verschilden de landenkeuzes per minister van elkaar dankzij de regeringsgebonden speerpunten, zoals hierboven beschreven. Tevens moet echter rekening worden gehouden met de context van de partnerlanden en de tijdsgeest. Ieder decennium bracht eigen tijdsgebonden internationale problemen met zich mee, zoals de Koude Oorlog, waar de toenmalige minister op in moest spelen. De ambassades hebben altijd een belangrijke rol gespeeld bij de uitvoering van het Nederlandse beleid. Uit alle commentaar op Rosenthals voorgenomen beleid om een aantal posten te sluiten, blijkt dat de ambassades van groot belang zijn bij het in stand houden van internationale betrekkingen of bij het belichamen van de Nederlandse standpunten. Zo vluchtte de Zimbabwaanse oppositieleider Tsvangirai naar de Nederlandse ambassade in Harare, tijdens de gewelddadige verkiezingen in 2009. Dit was een duidelijk statement van Nederland ten opzichte van de regering van Mugabe.

Voor Zimbabwe viel het doek in 2003, wat betreft de Nederlandse bilaterale hulp. Er was sprake van een opeenstapeling van misstanden. Zo maakte Mugabe zich schuldig aan het schenden van mensenrechten, politiek geweld, slecht beleid, economische ontsporing van het

land en frauderen bij verkiezingen. Daarnaast gedroeg Mugabe zich uiterst onprofessioneel op diplomatiek gebied, onder andere door ongepast taalgebruik. Voor Nederland was de maat al een tijdje vol. Nederland koos de kant van de oppositie in Zimbabwe en liet dit duidelijk merken. Toen in 2003 de landenlijst opnieuw werd samengesteld, was er geen twijfel meer, Zimbabwe zou hier niet meer op staan. De stopzetting van de bilaterale hulp betekende geen extra schade voor de diplomatieke betrekkingen, doordat deze toch al jaren erg slecht waren. Op economisch gebied liep de handel iets terug. De terugtrekking van de Nederlandse steun bevestigde slechts de bekoelde relatie tussen de twee landen. Er was hierdoor ook geen reden om een nette *aid exit* op te zetten. Nederland zag geen heil in een andere invulling van de bilaterale relatie.

De Filippijnen was een heel ander verhaal. De betrekkingen met de Filippijnen zijn vrijwel altijd goed geweest. In de jaren tachtig startte Nederland met de bilaterale hulp aan de Filippijnen, om de jonge democratie te ondersteunen. Later gaf Nederland het geld vooral uit aan milieugerelateerde projecten, gericht op water en biodiversiteit. Toen Nederland aankondigde dat de Filippijnen relatief te welvarend werd bevonden om nog langer bilaterale steun te ontvangen, had dat nauwelijks invloed op de betrekkingen tussen de twee landen. De bilaterale relatie bestond hier immers niet alleen uit een hulpprogramma, maar ook voor een belangrijk deel uit handelsbetrekkingen. Doordat de relatie op deze terreinen nog levendig werd gehouden, was de beëindiging van de hulprelatie niet schadelijk voor de algemene betrekkingen. Daarnaast werd op een zorgvuldige manier een *aid exit* opgezet, waarin de meeste projecten overgedragen werden aan het UNDP.

Het beëindigen van een bilaterale hulprelatie is een complexe aangelegenheid, waarbij met verschillende factoren rekening moet worden gehouden, zoals tijd, omstandigheden en historie. Diplomatieke en economische relaties met partnerlanden zijn zeer beïnvloedbaar, mede door diezelfde factoren. Het beëindigen van een hulprelatie moet daarom zorgvuldig worden overwogen, gepland en uitgevoerd. Uit het politieke debat rondom Knapens beleidsvorming is voortgekomen dat er een sterke behoefte is aan een heldere landenkeuze, onderbouwd met goede argumenten. Daarnaast is vanuit de volksvertegenwoordiging en de ontwikkelingssector vraag naar een goede, op maat gemaakte exit-strategie voor de afgevallen landen. Voor Zimbabwe en de Filippijnen gold al met al vanwege uiteenlopende redenen dat de beëindiging van de hulprelatie nauwelijks invloed had op de diplomatieke en economische relaties met Nederland. Dit betekent echter niet dat dit voor alle toekomstige ex-partnerlanden hetzelfde zal zijn, aangezien die besluiten ook weer onderhevig zijn aan een eigen context.

LITERATUUR

- *Address to the nation by the Prime Minister elect.* (1980). Verkregen op 12 juli, 2011 van: http://web.archive.org/web/20040312141228/http://www.gta.gov.zw/Presidential+Speeches/1980_Nat_Add.html
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2011). *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking.* Verkregen op 8 september 2011, van: http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=2622&language=NL
- Bodelier, R., & Vossen, M. (2007). *HULP. Waarom ontwikkelingshulp moet, groeit en verandert.* Wormer: Immerc.
- Bossema, W. (1999). *Zimbabwe.* Amsterdam: KIT Publishers.
- Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe (2008). *Gukurahundi in Zimbabwe: a report on the disturbances in Matabeleland and the Midlands 1980-1988.* New York: Columbia University Press.
- CIA World Factbook (2011). *Philippines.* Verkregen op 19 juli, 2011 van: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>
- CIA World Factbook (2011). *Zimbabwe.* Verkregen op 12 juli, 2011 van: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/zi.html>
- Dierikx, M. 'Inleiding' in Dierikx, M. e.a. (2002). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, I, 1945-1963.* Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Dierikx, M. 'Inleiding' in Dierikx, M. e.a. (2003). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, II, 1964-1967.* Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Dierikx, M. 'Inleiding' in Dierikx, M. e.a. (2005). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, IV, 1973-1977.* Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Dongen, E. van, & Koelé, T. (2011, 31 mei). 'Sluiting ambassades schaadt handel en prestige Nederland'. *De Volkskrant.* p.3.
- Filippijnse ambassade in Nederland. *General information.* Verkregen op 19 juli, 2011 van: <http://www.philembassy.nl/default.asp?iId=KJLEF>

- Frerks, G. (april 2001). 'Zimbabwe van kwaad tot erger?' In: *Internationale Spectator*, 4, pp. 206-208.
- Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29234 – nr. 3. *Bijlage: Geconsolideerde gegevens per land (Filippijnen)*.
- Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 17. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004*.
- Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 20. *Bijlage: Toelichting per land*.
- Handelingen Tweede Kamer (2004-2005). 29234 – nr. 28. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking*.
- Handelingen Tweede Kamer (2004-2005). 29 234 – nr. 32. *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren. Verslag van een algemeen overleg*.
- Handelingen Tweede Kamer (2007-2008). 31 200 V – nr. 144. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*.
- Hauser, S. (2010). *Filipijnen*. Amsterdam: KIT Publishers.
- Hellema, D. 'A special role in the world.' In: Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoebink, P. (1988). *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Verkregen op 14 september, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/02/bijlage3-iob-evalautierapport/iob-rapport-308-pag.pdf>
- IS Magazine (2003, 22 oktober). *Minder is meer*. Verkregen op 24 juni, 2011 van: <http://www.ismagazine.nl/2003/10/22/minder-is-meer/>
- Joint Donor Evaluation (2008). *Managing aid exit and transformation. Eritrea country case study*. Verkregen op 13 juli, 2011 van: <http://www.sida.se/exitevaluation>
- Kesteren, K. van (2010). *Verloren in wanorde*. Amsterdam: KIT Publishers.
- Malcontent, P., & Nekkers, J. 'Introduction.' In: Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking en Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (1994). *Tanzania: evaluation of the*

Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992. Den Haag: Netherlands Development Cooperation.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995). *Filipijnen: historisch overzicht*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: www.mfa.nl/ddi-onderzoek1/149149.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). *De historische betrekkingen tussen Nederland en de Filipijnen*. Verkregen op 19 juli, 2011 van: http://www.mfa.nl/ddi-onderzoek2/N_frame.html
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Filipijnen. Betrekkingen met Nederland*. Verkregen op 26 juli, 2011 van: <http://www.minbuza.nl/dsresource?type=pdf&objectid=buzabeheer:47391&versionid=&subobjectname=>
- Ministerie van Buitenlandse zaken (2011). *Financieringskanalen ontwikkelingshulp*. Verkregen op 24 mei, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/financiering-ontwikkelingssamenwerking>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*. Verkregen op 18 mei, 2011 van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/18/aanbiedingsbrief-Focusbrief-ontwikkelingssamenwerking.html>
- Moyo, D. (2009). *Doodlopende hulp*. (Ronald Kuil, vert.) Amsterdam: Uitgeverij Contact. (Oorspronkelijke uitgave 2009).
- Moyo, S. (1999). *Land and democracy in Zimbabwe*. Harare: Sapes books.
- Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Olde Engberink, M. (2011). *Annelies Zoomers: 'landenlijstjes zijn achterhaald'*. Verkregen op 8 september, 2011 van: <http://www.viceversaonline.nl/2011/05/annelies-zoomers-%E2%80%98landenlijstjes-zijn-achterhaald%E2%80%99/>
- Quimpo, N. (2009). 'The Philippines: predatory regime, growing authoritarian features.' In: *Pacific Review*, 22:3, pp. 335-353.
- Rakodi, C. (1995). *Harare. Inheriting a settler-colonial city: change or continuity?* Chichester: John Wiley and Sons.
- Reijngoud, T. (2009). *Ontwikkelingshulp in 2 uur en 53 minuten*. Utrecht: Kosmos uitgevers.

- Remmen, M., & Olde Engberink, M. (2011). *Focusbrief: 'Leidraad is het maken van keuzes'*. Verkregen op 7 juni, 2011 van:
<http://www.viceversaonline.nl/2011/03/Focusbrief-%E2%80%98leidraad-is-het-maken-van-keuzes%E2%80%99/>
- Rijnveld, H., & Tijkotte, E. (2008). *Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen. Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van Pronk tot Koenders*. Verkregen op 18 mei, 2011 van: www.search4dev.nl/document/17875
- Ruyter, T. (2005). *Requiem voor de hulp. De ondergang van een bedrijfstak*. Breda: Papieren Tijger.
- Schulpen, L., Habraken, R., & Kempen, L. van, (2011). *Landeselectie Knapen: willekeur troef?* Verkregen op 18 mei, 2011 van:
<http://www.viceversaonline.nl/2011/04/landeselectie-knapen-willekeur-troef-2/>
- Skålnes, T. (1995). *The politics of economic reform in Zimbabwe. Continuity and change in development*. Hampshire: Macmillan Press LTD.
- Tyner, J. A. (2009). *The Philippines*. New York: Routledge.
- Visser, R. 'Armoedebestrijding. Soms hoofddoelstelling'. In: Schulpen, L. (2001). *Hulp in ontwikkeling: Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Visser, S. (2011). *Economische belangen overheersen in de moderne Nederlandse diplomatie*. Verkregen op 3 juli, 2011 van:
<http://www.viceversaonline.nl/2011/05/economische-belangen-overheersen-in-de-moderne-nederlandse-diplomatie/>
- Wagener, B. (2010). *Waarom geven we? Een Weberiaanse analyse van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid*. Verkregen op 14 september, 2011 van:
http://scripties.let.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Master/DoorstroomMasters/InternationaleBetrekt/2010/WagenaarB./Masterscriptie__Bart_Wagener.pdf.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

BIJLAGE I

Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking

28-11-1963 tot 14-04-1965	Dr. I.N. Th. Diepenhorst (staatssecretaris)
14-04-1965 tot 05-04-1967	Mr. Th. Bot
05-04-1967 tot 06-07-1971	Drs. B.J. Udink
06-07-1971 tot 11-05-1973	Dr. C. Boertien
11-05-1973 tot 19-12-1977	Drs. J.P. Pronk
19-12-1977 tot 11-09-1981	Drs. J. de Koning
11-09-1981 tot 04-11-1982	Drs. C.P. van Dijk
04-11-1982 tot 14-07-1986	Mw. Drs. E.M. Schoo
14-07-1986 tot 07-11-1989	Drs. P. Bukman
07-11-1989 tot 03-08-1998	Drs. J.P. Pronk
03-08-1998 tot 22-07-2002	Mr. E.L. Herfkens
22-07-2002 tot 27-05-2003	A.M.A. van Ardenne - van der Hoeven (staatssecretaris)
27-05-2003 tot 22-02-2007	A.M.A. van Ardenne - van der Hoeven
22-02-2007 tot 23-02-2010	Drs. A.G. Koenders
23-02-2010 tot nu	Dr. H.P.M. Knapen (staatssecretaris)

Bron: Nekkers, J., & Malcontent, P. (Eds). (2000). *Fifty years of Dutch development cooperation 1949-1999*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. p. 369.

BIJLAGE II

Minister van Ardenne's toelichting per land

Zimbabwe

Door toedoen van onder meer economisch en politiek wanbeleid alsmede hyperinflatie leeft 64% van de bevolking van Zimbabwe inmiddels van minder dan USD 2 per dag. Op de Human Development Index daalde het land naar plaats 145. Zimbabwe is IDA-eligible; het behoort niet tot de MOL's.

Het Zimbabwaanse regeringsbeleid is vooral gericht op handhaving van de macht van president Mugabe en diens ZANU-partij. De huidige politieke en sociaal-economische crisis, de toenemende armoede, de verslechterende mensenrechtensituatie, het ontbreken van aandacht voor de HIV/aids problematiek en de voedselschaarste zijn hiervan het directe gevolg. Er is sprake van een negatieve economische 'groei'. De IDA-performance is in enkele jaren gedaald tot het minimum: van 2 naar 5.

De bestuurssituatie is slecht door de voortdurende repressie door het regime van president Mugabe. De onderliggende structuren zijn overigens sterk. Zo houden de media en het constitutioneel hof stand, ondanks langdurige en grote druk. Politieke partijen zijn toegestaan; zij spelen een belangrijke rol in het bekritisieren van regering. Op de index van Transparency International is Zimbabwe tientallen plaatsen gezakt naar de 71ste positie.

Door bovenstaande ontwikkelingen is de totale ontwikkelingshulp aan Zimbabwe in enkele jaren tijds bijna gehalveerd tot USD 159 miljoen. Dat is 1,8% van het BBP en USD 12,50 per hoofd van de bevolking. De Nederlandse bijdrage aan Zimbabwe is gedaald naar 2,3 miljoen euro, deels voor activiteiten op het vlak van mensenrechten en goed bestuur. Een groot aantal Nederlandse NGO's is actief in Zimbabwe: onder meer HIVOS, ICCO, NOVIB, NIZA, IMD en FNV.

Vanwege het over de volle breedte slecht presteren van de huidige Zimbabwaanse regering van president Mugabe kan van een 'government-to-government' OS-relatie geen sprake zijn. Nederland wil dat signaal nadrukkelijk geven. De bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Zimbabwe zal dan ook worden afgebouwd.

Bron: Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 20. *Bijlage: Toelichting per land.* p. 56.

BIJLAGE III

Cijfers Filippijnen

Land	Filippijnen			
Oude lijst	Milieu			
Partnerland	Nee			
Inwoneraantal x 1000	77.131			
Budgetgegevens	2002		2003	
totaal budget	5.820.000		6.072.000	
totaal realisatie				
Indicatoren	1997/1998	2000	2001/2002	bron
Mate van armoede				
MOL			nee	VN
IDA eligible	nee		nee	WB
GNP per capita	1.050			HDR
GNI per capita		1.040	1.020	WB
GNI PPP per capita		4.220	4.360	WDR
GDP per capita	1.092		912	HDR
% bevolking < \$1 per dag			14,6%	WDR
% bevolking < \$2 per dag			n.a.	WDR
GINI index			46,1	HDR
Financieel-economisch en sociaal beleid				
IDA performance	n.a.		n.a.	WB
GDP % gem. reële groei '90-'01			3,3%	WB
HDI index	0,744		0,751	HDR
HDI ranking	77		85	HDR
overheidsuitgaven gezondheid % GDP	1,6%	1,5%		HDR
overheidsuitgaven onderwijs % GDP	3,4%	4,2%		HDR
% bevolking 15 - 49 HIV/AIDS	0,06%		<0,10%	HDR
GDI index	0,739		0,748	HDR
GDI ranking	64		66	HDR
PRSP (n.a., I-PRSP, Full PRSP)			n.a.	WB
PRSP environment index			n.a.	WB
Situatie op het gebied van beter bestuur				
TI ranking	55		77	TI
AVV Governance ranking	59,75		45,47	WB / BZ
Freedom House	2,3		2,3	Freedom House
defensie uitgaven per capita \$	20		14	IISS
defensie uitgaven als % GDP	2,3%		1,5%	IISS
Hulstroom en schuldenpositie				
ODA in miljoenen \$	606,6		576,9	HDR
ODA per capita \$	8,10		7,50	HDR
ODA als % van het GDP	0,9%		0,8%	HDR
EDT in mln. \$	45.443	50.063		HDR
TDS in mln. \$	4.541	139		GDF
EDT/XGS %	111%	107%		GDF
TDS/XGS %	11%	14%		GDF

Bron: Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29234 – nr. 3. Bijlage: Geconsolideerde gegevens per land (Filippijnen). p. 1.

BIJLAGE VI

Minister van Ardenne's toelichting per land

Filippijnen

De Filippijnen behoren niet tot de Minst Ontwikkelde Landen. Het land is evenmin IDA-eligible. Op de Human Development Index staan de Filippijnen op de 85ste plaats. Het inkomen per hoofd van de bevolking bedraagt USD 1020 per jaar.

Ondanks de Aziatische crisis is de Filippijnse economie het afgelopen decennium met gemiddeld 3,3% per jaar gegroeid. Sinds de komst van president Arroyo wordt het economisch en monetair beleid positief beoordeeld. Het land kent een Amerikaans ondernemersklimaat, waarin ondernemers zoveel mogelijk de vrije hand krijgen. De Filippijnse regering geeft politieke prioriteit aan armoedebestrijding. Desondanks is de welvaart niet gelijk verdeeld en in handen van enkele families. Landhervormingen stagneren. Onderwijs en gezondheidszorg krijgen aandacht, maar dat vertaalt zich nog niet in voldoende begrotingsmiddelen voor de sociale sector. Door grote invloed van de katholieke kerk (circa 80% van de bevolking is katholiek) laat de bevolkingsgroei zich moeilijk remmen.

Op de lijst van Transparency International zijn de Filippijnen fors gedaald naar de 77ste positie. De president heeft grote uitvoerende bevoegdheden; de hiërarchie is sterk. Internationale aandacht is er met regelmaat voor de mensenrechten, de doodstraf en de islamitische vrijheidsstrijd in het zuiden (ca. 10% van de bevolking is moslim).

De totale internationale ontwikkelingshulp aan de Filippijnen is beperkt en dalende: USD 576 miljoen, USD 7,50 per hoofd van de bevolking en slechts 0,8% van het BBP. Het Nederlandse bilaterale milieuprogramma bedraagt ongeveer 6 miljoen euro in de sector milieu.

Vanwege het feit dat de Filippijnen niet IDA-eligible zijn en geen MOL-status hebben, het inkomen per hoofd van de bevolking, de economische groei alsmede de marginale afhankelijkheid van ontwikkelingshulp is besloten het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsprogramma af te bouwen resp. over te dragen.

Bron: Handelingen Tweede Kamer (2003-2004). 29 234 – nr. 20. *Bijlage: Toelichting per land*. p. 22.