



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking

Duiker, P.D.

### Citation

Duiker, P. D. (1967). Het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(1), 32-52. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450775>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450775>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## HET NEDERLANDSE BELEID TEN AANZIEN VAN DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

*Sociaal-economisch vraagstuk of een probleem van algemeen overheidsbeleid?*<sup>1</sup>

door P. D. Duiker

In dit artikel worden enkele aspecten van het beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking nader bekeken. En wel die aspecten welke verband houden met de volgende vragen:

- 1 Wat is de inhoud van het (Nederlandse) *beleid* ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking?
- 2 In hoeverre beïnvloedt het internationale karakter van de ontwikkelingssamenwerking het (Nederlandse) beleid?
- 3 In welke opzichten is de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking als zelfstandig *beleid* ontwikkeld?
- 4 Welke verhouding bestaat er in de ontwikkelingssamenwerking tussen sociaal-economische doeleinden en politiek-bestuurlijke doeleinden?
- 5 Welke niet-beoogde effecten kunnen enkele 'sociaal-economische' middelen hebben?

### HOOFDELEMENTEN VAN BELEID EN BELEIDSVORMING

Er zijn vele soorten documenten waarin een regering haar beleid uiteenzet. Troonredes zijn een vanouds bekend voorbeeld. Voor een diepgaander uiteenzetting van een onderdeel van het overheidsbeleid ziet men steeds meer de nota's verschijnen. Dit artikel is een reactie op zo'n nota, namelijk de Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen van juli 1966. Minister Bot heeft, zoals men van een politicus mag verwachten, in die Nota de nadruk gelegd op: de vormgeving aan de toekomst. Naast een schets van de situatie die een regering wil bereiken treft men in nota's ook wel aan: een registratie van bereikte resultaten van een gevoerd beleid of een schets van de situatie van

<sup>1</sup> Dit artikel is één van de vruchten van het werk dat is verricht in het kader van het doktrale werkkollege politicologie aan de Vrije Universiteit. Elk jaar wordt onder leiding van Prof. Dr. G. Kuypers een bepaalde sektor uit het overheidsbeleid geanalyseerd. Op voorstel van de studenten werd voor de cursus 1966-1967 als onderwerp gekozen: het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking. Zonder het door hen verrichte speurwerk naar de inhoud en vorming van deze politiek zou ook dit artikel niet tot stand zijn gekomen.

waaruit een nieuw beleid moet worden opgebouwd.<sup>2</sup> De Nota uit 1966 was het vierde overzicht dat Nederlandse regeringen van de hulpverlening hebben gegeven: vorige nota's dateren uit 1950, 1956 en 1962. Hoe werd in die vier nota's de hulpverlening gemotiveerd?

1950: 'Het moet van belang geacht worden om aan de programma's voor technische hulp actief mede te werken. Immers zij zijn er op gericht om de vaak zeer grote tegenstellingen in de levensstandaard en koopkracht tussen de economisch gevorderde en laag-ontwikkelde landen te verzachten, waardoor de internationale spanningen worden verminderd en welvaart en vrede worden bevorderd. Nederland kan, in het bijzonder door zijn langdurige overzeese ervaring, aan laag-ontwikkelde landen vruchtbare steun verlenen. Deelneming aan de hulpprogramma's zal ook Nederland zelf ten voordele strekken...'<sup>3</sup>

1956: 'Het buitenlandse beleid van ieder land is uiteraard in de eerste plaats gericht op de eigen welvaart en op het eigen belang. Maar in de steeds sterker geïntegreerde wereld van de twintigste eeuw is de welvaart van het eigen land onverbrekkelijk verbonden aan de welvaart en aan het geestelijke en materiële evenwicht in vrijwel alle landen. Dat evenwicht is in vele achtergebleven gebieden nog steeds in ernstige mate verstoord. Daarom moet het probleem van het onvoldoende ontwikkelde grootste deel van de wereld een essentiële plaats innemen in het buitenlandse beleid van elk land. Het doet dit zeker in Nederland'.<sup>4</sup>

1962: 'Met welke oogmerken de hulpverlening ook geschiedt, zij kan niet dan op lange termijn duurzame resultaten opleveren. Het uiteindelijke doel is het bereiken van een verhoogd welvaartsniveau. Immers, een verantwoord welvaartsniveau is de basis voor een welzijnsbeleid in de landen. Daartoe is een geïntegreerd bevorderen van de sociale en economische ontwikkeling in deze gebieden noodzakelijk'.<sup>5</sup>

1966: 'Het beleid ten aanzien van de hulp aan ontwikkelingslanden houdt in het medewerken aan de oplossing van een wereldvraagstuk, dat in feite het sociaal-economische complement vormt van de na-oorlogse politieke dekolonisatie. De daarin vervatte opgave komt uiteindelijk neer op het langs snelle en evolutionaire weg inpassen van ongeveer 80 nieuwe staten, die het armere, tweederde der wereldbevolking omvattende deel van de wereld uitmaken, in een bestel dat zelf in volle beweging is tengevolge van de ontzagwekkende na-oorlogse evolutie van wetenschap en techniek.

Een krachtig en optimaal gecoördineerd beleid — nationaal en internationaal — is daartoe onmisbaar'.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Voor een nadere uitwerking van de in dit artikel gebruikte politicologische begrippen zie men het artikel van G. Kuypers, 'Politicologie: wat houdt dat in?', in: *A.R. Staatskunde*, 36 (1966), p. 106—116.

<sup>3</sup> *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laagontwikkelde landen*; Toelichting op artikel 109 Hoofdstuk 3 van de Supplettoire begroting 1950, p. 8. Hierna geciteerd als: *Nota 1950*.

<sup>4</sup> *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*; Handelingen 1955/56, Bijlagen nr. 4334, p. 2.

<sup>5</sup> *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*; Handelingen 1961/62, Bijlagen nr. 6817, p. 2.

<sup>6</sup> *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*, 's-Gravenhage, 1966, p. 7. Hierna geciteerd als: *Nota 1966*.

Wat deze citaten illustreren is, dat de opstellers van de nota's een te realiseren situatie voor ogen stond. Er is steeds een keus met betrekking tot *doeleinden* gedaan. Een keus die per beleidsopsteller kan verschillen. Uit die keus vloeide de hantering van bepaalde *middelen* en tijdstippen voort: op welke wijze, en wanneer de doeleinden bereikt moeten worden.

Verschillen in doelstelling t.a.v. de ontwikkelingssamenwerking komen in vorenstaande citaten al naar voren. Er valt een verschuiving te constateren van het voorkomen van een toestand die voor de ontwikkelde landen gevaarlijk zou kunnen worden, naar: een concrete verbetering van de omstandigheden in de ontwikkelingslanden tout court. Evenmin zijn de wegen waarlangs men de diverse doeleinden wilde bereiken steeds gelijk geweest. Dit blijkt reeds uit de titel van de Nota 1950. Minister Udink onderstreepte dat ook nog eens tijdens het kamerdebat van juni 1967: 'Het valt niet te ontkennen, dat het ontwikkelingsbeleid en het hulpverleningsbeleid aan mode onderhevig zijn geweest, waarbij steeds voor één speciale sector uitzonderlijk veel aandacht werd gevraagd. Chronologisch gezien, is het zoeklicht eerst gericht geweest op de overdracht van technologische kennis, dan op industrialisatie, vervolgens op opbouw van de infrastructuur, ontwikkeling van het onderwijs, en thans op de landbouw. Het gevaar dreigt, dat thans de ontwikkeling van de landbouw de grote mode zal worden'.<sup>7</sup>

De verschillen in beleid kunnen verklaard worden uit diverse factoren. Eén complex factoren dat op de formulering van een beleid van invloed is, betreft de *verwachtingen*. Verwachtingen zijn voorstellingen van toekomstige situaties en van ontwikkelingen waarvan men aanneemt dat zij zich zullen realiseren. De opsteller van een beleid zal niet alleen zijn eigen verwachtingen expliciet maken, maar zich ook rekenschap geven van de verwachtingen die zijn voorgangers gekoesterd hebben. Een herwaardering van de verwachtingen zal vaak tot een herwaardering van het beleid leiden.

Een zeer belangrijke verwachting in de jaren vijftig was dat de communistische expansiedrang zou voortduren. Als illustratie hiervan kan dienen het door de regering in 1950 aangehaalde 'bold new program' van president Truman, Point Four: 'Het doel is het bevorderen van welvaart en vrede in de laag-ontwikkelde gebieden, hetgeen ook de bestrijding van het communisme in deze gebieden ten goede zal komen'.<sup>8</sup> Ook: 'Het is voor het Westen van het grootste gewicht dat de

<sup>7</sup> Behandeling van de brief van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken omtrent hoofdpunten van het beleid inzake de ontwikkelingshulp. (Handelingen 1967, Bijlage nr 9164-1).

Handelingen 1967, Verslag II, p. 563.

<sup>8</sup> Nota 1950, p. 8.

achtergebleven landen bij hun ontwikkeling geholpen worden en wel op zodanige wijze dat zij in staat worden gesteld tot de vrije wereld te blijven behoren'.<sup>9</sup>

Een heel andere verwachting ligt kennelijk aan de volgende ontboezeming van minister Bot ten grondslag: 'Daarenboven ware omzichtigheid te betrachten bij het inweven van de hulpverlening in internationale politieke tegenstellingen van langere duur'.<sup>10</sup> Hier worden lessen getrokken uit niet-bereikte doelstellingen en niet-gerealiseerde verwachtingen. Daarvan getuigt ook de uitlating: 'De opvatting die lange tijd in het Sowjetblok werd gehuldigd, dat men door hulpverlening politieke satellieten kon kwekken is niet houdbaar gebleken en het Sowjetblok is doende daaruit de conclusies te trekken. Evenmin bleek het westelijke streven om hulp te verlenen met het oogmerk de ontvangende landen binnen de eigen politieke invloedssfeer te houden het beoogde resultaat te hebben'.<sup>11</sup>

Zeer belangrijke factoren voor het beleid zijn ook de *beginselen*, waaronder wij hier verstaan: de korte aanduiding van een overtuiging die iemand heeft over de vraag hoe er gehandeld moet worden. Beginselen zijn daarom zo belangrijk, omdat zij de concrete uitwerking van een beleid in doelstellingen en middelen kunnen bepalen. Zo is een belangrijk beginsel voor het beleid van minister Bot: <sup>12</sup> ...inmenging is principieel onjuist. Niet wij beoordelen wat goed of verstandig is voor de onderdanen van een vreemde regering doch die regering zelve, zulks te meer waar in vele nieuwe landen gevoeligheden op dit punt bestaan'.<sup>13</sup>

Andere factoren die op de formulering van een beleid van invloed zijn, kunnen onder meer gevonden worden in de bestaande, feitelijke toestand; in het voorgaande beleid, omdat er veelal aan dat beleid vastgehaakt zal worden; en ook: het overheidsbeleid in zijn totaliteit, waarvan het beschouwde (ontwikkelingshulp-) beleid een onderdeel is. Op deze factoren gaan wij hier thans niet verder in.

Iedere *deelnemer* heeft in het proces waarin de formulering van het beleid tot stand komt een eigen inbreng: *zijn* beleid. Er heeft een confrontatie plaats tussen partijen, belangengroepen, een Raad van Advies, een NOVIB. Elk zal proberen zoveel mogelijk van zijn ideeën

<sup>9</sup> *Rijksbegroting 1959*, Hoofdstuk 3, Buitenlandse Zaken, Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer, p. 4.

<sup>10</sup> *Nota 1966*, p. 22.

<sup>11</sup> *Nota 1966*, p. 22.

<sup>12</sup> Minister Bot had zich reeds voor zijn optreden als minister met de minder-ontwikkelde landen bezig gehouden. In 1951 heeft hij bijvoorbeeld over de zg. 'technische bijstand' geschreven in het *Katholiek Staatkundig Maandschrift* (jrg. 5).

<sup>13</sup> *Nota 1966*, p. 67.

opgenomen te krijgen in de plannen die bedoeld zijn ten uitvoer gebracht te worden. Tot de deelnemers aan de beleidsvorming behoren bijv. ministers, Kamerleden en particuliere organisaties.

De (grote) persoonlijke inbreng van minister Bot komt dan aan de orde, evenals het voortdurend hameren van de socialist Ruygers. Maar ook de mening van een vertegenwoordiger van de particuliere organisaties wordt dan van belang. Bijvoorbeeld de opmerking van ds. Steenbeek die, over het feit dat in 1963 de overheid, gelijktijdig met het Jongeren Vrijwilligers Corps, het Jongeren Vrijwilligers Programma lanceerde, opmerkte: 'Ik heb mij toen onthouden van felheid in mijn reacties en ik doe dat nu nog'.<sup>14</sup>

Uit de besprekingen, met name in de Staten-Generaal, van het beleid van de overheid kan men vaak een indruk krijgen van de *inbreng* der deelnemers in het beleid. Citaten uit de handelingen van de Tweede Kamer kunnen illustreren dat men zich op verschillende wijze tegen de plannen afzet, waarbij de manier waarop men dat deed een indicatie kan vormen voor de mate van inbreng van de sprekers.

Zo werd in 1957 door een afgevaardigde gesteld:

'Men kan over de wenselijkheid van de hulpverlening aan de onderontwikkelde gebieden in verschillende nuanceringsdenken, maar hoe men hier ook over denkt, ik kan mij niet indenken, dat men een lekgeslagen schip voor hulpverlening kan uitzenden. Nederland verkeert op het ogenblik in de positie van het lekgeslagen schip, waar de deviezen uitvloeien. Die lekken moeten worden gedicht vóórdat mijns inziens zinvol kan worden gesproken over de votering van belangrijke bedragen voor de versterking van de positie van outsiders'.<sup>15</sup>

In 1967 daarentegen werd in een niet aangenomen motie gezegd dat:

'... de omvang van de Nederlandse ontwikkelingshulp primair afhankelijk behoort te worden gesteld van de bestedingsmogelijkheden in de ontwikkelingslanden'; waarbij werd voorgesteld  
c 'het aldus tot stand gekomen bedrag als een vast gegeven in de begroting op te nemen;' en  
d 'voor dit bedrag ruimte te scheppen hetzij door beperking van andere uitgaven, hetzij door nieuwe additionele middelen;'<sup>16</sup>

Het betreft hier kennelijk sprekers die niet tevreden zijn over hun inbreng in het beleid.

<sup>14</sup> Voorzitter JVC in een interview: *Vice Versa*, Eerste jaargang nr. 2.

<sup>15</sup> De heer Van Leeuwen, bij de behandeling van de interpellatie van de heer Ruygers, Handelingen 1956/57, Verslag II, p. 964.

<sup>16</sup> Motie van de heer Van Mierlo c.s.; Regeringsverklaring met de daarbij behorende stukken omtrent de kabinetsformatie; Handelingen 1967, Bijlage nr. 9086-3.

## ONTWIKKELINGSSAMENWERKING ALS EEN RELATIE TUSSEN ACTORS

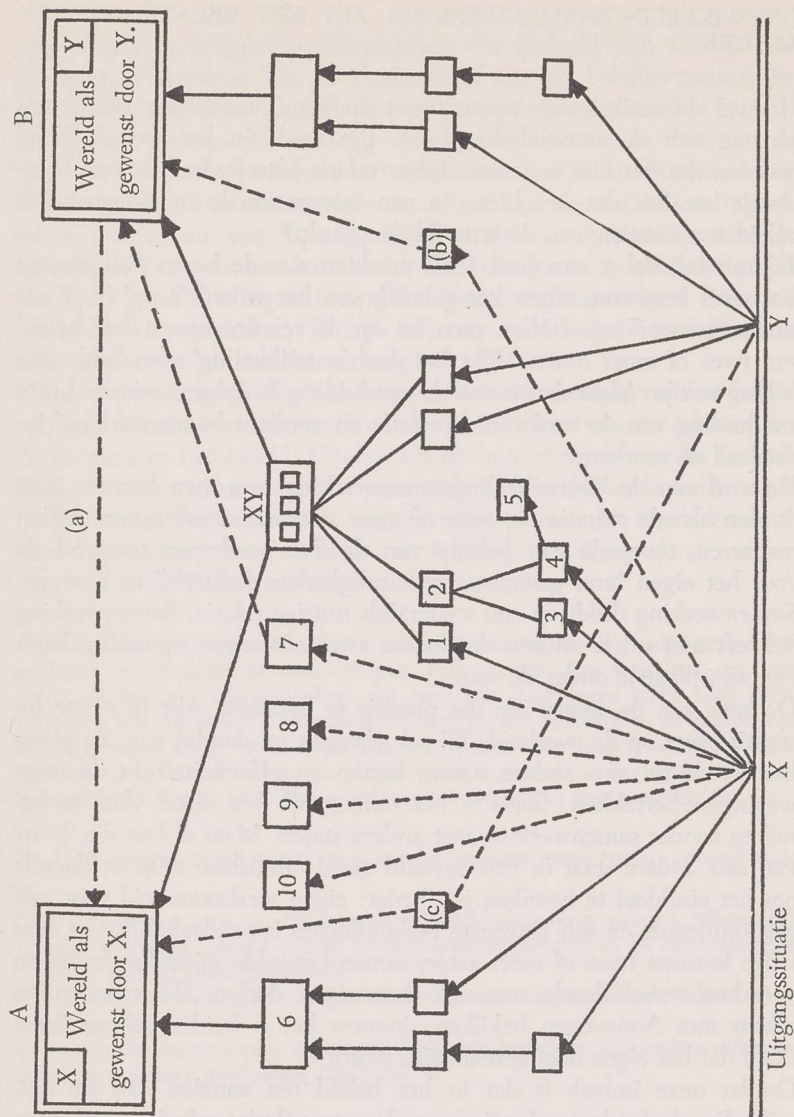
Hoewel dit artikel zich concentreert op het *Nederlandse* beleid ten aanzien van de ontwikkelingshulp, ligt reeds in het woord 'hulp' besloten dat het hier een *meerzijdige relatie* betreft. In hoeverre beïnvloedt het feit dat het hier om een internationale relatie gaat het beleid ten aanzien van de ontwikkelingshulp?

Tijdens het debat van juni 1967 maakten o.a. de heren Ruygers en Bos weer bezwaren tegen het gebruik van het woord 'hulp' in plaats van samenwerking. Indien men let op de relaties tussen het beleid van twee of meer staten blijkt het doel 'ontwikkeling' voor beide van belang te zijn. Maar dan is ook de aanduiding 'hulp' een minder juiste aanduiding van de aard van de relatie en verdient 'samenwerking' inderdaad de voorkeur.

De aard van de 'Ontwikkelingssamenwerking' zou men kunnen aanduiden als: de situatie die twee of meer staten ('actors') samen willen realiseren, teneinde met behulp van de dan geschapen toestand de voor het eigen land gewenste omstandigheden dichterbij te brengen. *Samenwerking* duidt op een wederzijds nuttige relatie. Samenwerking behoeft niet uit te sluiten dat iedere actor een eigen opvatting heeft van zijn plaatsje onder de zon.

De keus van de wegen om dat plaatsje te bereiken, rust in eerste instantie weer op de overheid. Zij zal afwegen en daarbij o.m. de eigen kracht, de rol van andere staten, kosten en effectiviteit in de overwegingen betrekken. Soms is het onmogelijk het eigen doel te bereiken zonder samenwerking met andere staten. Maar al kan die 'hulp' van een andere staat in een bepaald geval onmisbaar zijn, voldoende om het einddoel te bereiken is zij niet: eigen werkzaamheid voor zelf geformuleerde en zelf gewenste verhoudingen is noodzakelijk. Op deze wijze kunnen twee of meer actors samen bepaalde middelen hanteren voor heel verschillende, namelijk: hun eigen, doelen. De actors zullen elkaar met Argus-ogen bekijken: immers het is beider belang (lees: doel) dat het eigen doel gerealiseerd wordt.

Omdat onze indruk is dat in het beleid ten aanzien van de ontwikkelingshulp de implicaties van de actor-relaties minder goed overzien worden, willen wij de aard van deze relaties aan de hand van een tekening nader bekijken, alsvorens op de praktische gevolgen in te gaan. Stel: er zijn twee staten X en Y die tot de slotsom zijn gekomen dat hun eigen doel A resp. B gediend wordt door een middel XY. De aanduiding XY is gebruikt om uit te laten komen dat het een gemeenschappelijk door X en Y te hanteren middel betreft. Aangezien echter XY nog niet ter beschikking staat, maar eerst geschapen moet worden, wordt XY hier in het vervolg een *tussen-doel* genoemd.



Schema I

Twee acteurs met een gemeenschappelijk doel

Zowel X als Y zullen maatregelen nemen om XY te realiseren. Indien wij ons in het navolgende even vereenzelvigen met X (waarbij één en ander overigens in gelijke mate voor Y geldt), dan zullen wij kunnen menen dat wij de middelen 1 en 2 moeten hanteren om XY naderbij te brengen. Indien ook middel 2 niet op korte termijn voorhanden is, vergt ook dat weer actie van ons: 3 en 4. Daarbij is het mogelijk dat één van de gevolgen van het hanteren van 4, welke naast het beoogde gevolg 2 optreedt, is: 5. In hoeverre 5 aanvaardbaar voor ons is, kan hier onbesproken blijven. Overigens hanteren wij natuurlijk vele andere middelen om ons eigen doel A te bereiken. Deze middelen zijn weergegeven door 6.

Welke vragen kunnen door de acteurs ten aanzien van een schema met meerdere acteurs gesteld worden?

Wij blijven bij het eenvoudige voorbeeld van twee acteurs, X en Y, en gaan uit van X.

### I Vragen met betrekking tot de doeleinden

1 Wat houdt B (het einddoel voor Y) in? Vragen die X ten aanzien van doel B zal stellen zijn:

- Percipiëren X en Y dat doel B gelijk?
- Wat zijn de gevolgen voor A (einddoel van X) van het streven naar B door Y? Deze vraag is in de tekening uitgedrukt door de relatie (a).
- Indien X bezwaren heeft tegen de inhoud van B, hoe kan X dan bereiken dat er een ander doel, B, door Y gesteld wordt? Dit betekent: apart doel 7, met in de tekening weggelaten, adequate middelen.

2 Wat betekent het gemeenschappelijke tussendoel XY? De actor X zal zich ten aanzien van het gemeenschappelijk te hanteren tussendoel XY het navolgende afvragen:

- Percipiëren X en Y dat tussendoel XY wel gelijk?
- Is XY wel effectief, dat wil zeggen: brengt XY het doel A van X wel naderbij? Of werkt het juist averechts?
- Heeft Y zich eigenlijk wel ten doel gesteld XY te bereiken? Is het misschien zo dat Y (wellicht in tegenstelling tot X) XY niet nodig heeft om zijn doel B te bereiken, maar dat er voor Y alternatieve middelen zijn? (M.a.w. is XY niet onmisbaar voor Y?).
- Hoe kan X bereiken dat Y zich XY ten doel stelt? Dit betekent: apart doel 8, met bijbehorende middelen.

### II Vragen met betrekking tot de middelen

1 De niet-gemeenschappelijke middelen die gehanteerd worden, vormen samen de rest van het binnenlandse en buitenlandse beleid van X en Y. Deze middelen (voor X voorgesteld door 6) gaan buiten

het tussendoel XY om. Toch zullen X en Y geïnteresseerd zijn in het gebruik van deze middelen, omdat de wijze van hantering informatie geeft omtrent de bedoelingen van de andere actor. Bovendien kan X zich nog afvragen: wat zijn de neveneffecten ten aanzien van XY, van het gebruik van de niet-gemeenschappelijke middelen door Y? Overigens zijn deze niet-gemeenschappelijke middelen in principe voor anderen als 'gegeven' te beschouwen.

- 2 De middelen die Y hanteert ter bereiking van XY zijn voor X een indicatie van het belang dat Y hecht aan XY. Indien Y die middelen niet hanteert, kan X zich afvragen of hij niet moet zorgen dat Y die middelen wel gebruikt. Dat vergt opnieuw een apart doel, 9, voor X.

Indien X meent dat Y middelen hanteert die niet effectief zijn ten opzichte van XY, kan X zich ten doel stellen die effectiviteit te bevorderen: doel 10 met bijbehorende middelen.

- 3 Uit vragen ten aanzien van het gebruik van XY door Y, kan X informatie krijgen over de inhoud van B.

#### DE 'VERLEIDINGEN' IN DIT INTERNATIONALE SCHEMA

Bij samenwerkende actors zal een neiging bestaan op de stoel van de ander te gaan zitten. Dat is onder meer verklaarbaar uit hun verlangen om zo snel mogelijk tot een goede hantering van XY voor het eigen doel te kunnen komen, uit hun streven naar de veiligstelling van eigen doel, uit de onderschatting van andermans inspanning en wellicht uit het verlangen naar minimalisering van de eigen inspanning. Zo zou X in de verleiding kunnen komen doel B voor Y te bepalen. En dat kan zich dan uiten in de hantering van XY en middel (b). Men vergelijkte in dit verband ook het gestelde over doel 7. Hetzelfde kan gezegd worden van de formulering van XY en de hantering van de middelen van Y.

Natuurlijk geldt dit alles weer evenzeer voor Y. Zo kan tegenover (b) een soortgelijk gebruik van middel (c) staan.

Wij kunnen het bovenstaande samenvatten, door te wijzen op de drie vragen die men zich met betrekking tot elke doel-middel-relatie kan stellen, namelijk:

- 1 de vraag naar de *effectiviteit*: wordt het doel er mee naderbij gebracht?
- 2 de vraag naar de *onmisbaarheid*: kan het doel zonder dat middel bereikt worden?
- 3 de vraag naar de *toereikendheid*: zijn de middelen, en niet meer, voldoende om het doel te bereiken?

In het ommestaaende schema betekent 'ja' dat het zinvol is die vraag ten aanzien van de genoemde relatie te stellen.

Soms is één van die vragen ten aanzien van een bepaalde relatie overbodig. Zo kan het X bijvoorbeeld koud laten of Y te veel middelen hanteert om XY te bereiken. (Zie relatie 2 in onderstaand schema). In het schema staat in zo'n geval het woord 'overbodig'. Ook kan het zijn dat X zich niet interesseert voor de wijze waarop Y het tussendoel XY wil bereiken, tenzij X uit het antwoord een bepaalde informatie kan krijgen over XY. (Bijvoorbeeld of Y XY wel wil bereiken). In een dergelijk geval is in onderstaand schema opgenomen: 'Ja (indicatie)', omdat Y de betreffende vraag zal stellen vanwege het feit dat het antwoord een indicatie is voor het antwoord op een andere vraag.

#### Schema II

##### Vragen van een actor

	Effectiviteits- vraag	Onmisbaar- heids-vraag	Toereikendheids-vraag
De drie vragen door X te stellen ten aanzien van:			
1 XY in relatie tot A	Ja	Ja	Per definitie ontoereikend
2 Door Y gehanteerde set van middelen voor XY	Ja (indicatie)	Overbodig	Ja (indicatie)
3 XY in relatie tot B	Ja (indicatie)	Overbodig	Per definitie ontoereikend
4 Overige door Y gehanteerde middelen (rekening houdende met XY)	Ja (indicatie)	Overbodig	Ja (indicatie)
5 Middel (b) in relatie tot B	Ja	Ja	Per definitie ontoereikend

#### NEDERLAND ALS ACTOR IN DE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING

Het is niet doenlijk binnen het bestek van één artikel de twee schema's volledig toe te passen op het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking in zijn verschillende fasen. Wij beperken ons hier tot een deel van de problematiek.

Onze eerste vraag is: in hoeverre is de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking als zelfstandig *beleid* ontwikkeld?

Wij bezien allereerst de formulering die de Nederlandse beleidvoerder geeft van het gemeenschappelijke *tussendoel* XY. Uit de Nota 1966 blijkt dat minister Bot de volgende elementen acht te behoren tot het doel van de ontwikkelingssamenwerking: '...de harmonische sociaal-economische inpassing van de ongeveer 80 nieuwe staten...

in... wereldbestel'. '...oplossing der toenemende welvaartsverschillen...'. '...oplossing (schuldenlast-)' '...een in toenemende mate op eigen kracht verdergaande sociaal-economische vooruitgang van het tweederde deel der wereldbevolking dat leeft in de ontwikkelingslanden...'. '...zelfwerkzaamheid der ontwikkelingslanden...'.<sup>17</sup>

In de zelfde Nota 1966 omschrijft minister Bot ook die elementen welke zijns inziens tot het doel behoren waarnaar *Nederland* (X) uiteindelijk streeft: 'Het Nederlandse buitenlandse beleid richt zich op het bevorderen van goede betrekkingen met het buitenland en op het voorkomen en beperken van internationale conflicten'. '...het eigen nationale welzijn...'.<sup>18</sup>

Ook heeft minister Bot (X) het *einddoel van de ontwikkelingslanden* (Y) nader omschreven. Hij ziet dat doel aldus: '...individuele en collectieve welzijn van het tweederde deel van de wereldbevolking dat in de ontwikkelingslanden leeft...'.<sup>19</sup>

De relatie tussen het gemeenschappelijke tussendoel en de geformuleerde eindsituatie voor Nederland is hier interessant. Men kan stellen dat het gehele binnenlandse en buitenlandse beleid op de omschreven situatie (welzijn en goede betrekkingen) gericht is. Het is een vage omschrijving en zij zal de diverse departementshoofden dan ook niet voortdurend voor ogen staan. Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld zorgt voor een zo goed mogelijk wegnnet, en slechts bij debatten als over de E8 naar Twente stelt men zich de relatie tussen een goed wegnnet en welzijn duidelijker voor ogen.

Hetzelfde zou men verwachten voor het beleid t.a.v. de ontwikkelingssamenwerking: achter het concrete gemeenschappelijke doel XY ligt vager het einddoel. In de praktijk blijkt echter die relatie niet zo vaag te zijn: ontwikkelingssamenwerking wordt in directe relatie tot het einddoel gebracht, getuige 'Het Nederlandse buitenlandse beleid richt zich op het bevorderen van goede betrekkingen met het buitenland en op het voorkomen en beperken van internationale conflicten. Het verminderen van het welvaartsverschil tussen meer en minder ontwikkelde landen levert tot dit doel een bijdrage. Het geven van ontwikkelingshulp moet dan ook in dit licht als een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse buitenlandse politiek worden gezien'.<sup>20</sup>

Men kan zich afvragen of hier in wezen het zelfstandige karakter van de ontwikkelingssamenwerking al niet op losse schroeven is gezet. Wil het ontwikkelingsbeleid ooit een zelfstandige sector in het totale Nederlandse overheidsbeleid worden dan zal dat beleid zich moeten

<sup>17</sup> Nota 1966, Hoofdstuk 7.

<sup>18</sup> Nota 1966, p. 22 en 115.

<sup>19</sup> Nota 1966, p. 114.

<sup>20</sup> Nota 1966, p. 22, 1e alinea.

richten op een formulering van zijn concrete en zelfstandige bijdrage aan de doelstellingen van dat totale beleid. De tweede alinea van blz. 22 biedt wat dat betreft een beter uitgangspunt dan de eerste alinea: 'In dit beleid wordt ook tot uiting gebracht de verantwoordelijkheid die ons land heeft aanvaard om bij te dragen tot de groei van een volkerengemeenschap waarin ieder land de kans kan krijgen op een eigen, vrij sociale en economische ontplooiing en daardoor op groter welvaart voor zijn bevolking'.<sup>21</sup>

Richt het beleid t.a.v. de ontwikkelingssamenwerking zich daarentegen wél naar het buitenlandse beleid, dan komt een vraag naar voren als: beperkt men internationale conflicten door wél ontwikkelingshulp aan Israël te geven en niet aan China?

Een andere vraag is, in hoeverre Nederland de verleiding heeft kunnen weerstaan om doeleinden te bepalen voor andere actors (i.c. ontwikkelingslanden). Volgens het reeds geciteerde beginsel van niet-inmenging lijkt dit een zinloze vraag. Maar is dat wel zo, indien wij de volgende passage uit de Nota 1966 bekijken?

'Aan de andere kant heeft ook vermenging van doelstellingen aan de zijde der ontvangende landen vaak negatief resultaat opgeleverd. Aanvankelijk staat bij de nieuwe landen de politieke onafhankelijkheid zozeer voorop, dat de economische en sociale ontplooiing bijna primair als een ondersteunende functie van die nieuw verworven soevereiniteit wordt gezien. Dit leidt in een aantal gevallen aanvankelijk tot het entameren van bepaalde prestige-projecten waarvan het economische rendement laag is, maar die voor de ontvanger een middel zijn om de nationale eenheid te versterken. Uiteraard is zulk een oneconomisch gebruik van hulp gelden weinig raadzaam, omdat het de groei naar hogere welvaart vertraagt. Met begrip en in gezamenlijk overleg zal men er naar moeten streven dergelijke projecten in de toekomst tot een uiterst minimum te beperken'.<sup>22</sup>

Blijkbaar worden hier twee, onderling strijdige, doeleinden gesignaleerd: 'welvaart' en 'nation-building'. En Nederland meent een keus te moeten doen. Maar wiens keus zou het eigenlijk moeten zijn? En ook: zijn dat wel altijd strijdige doeleinden? Ongetwijfeld belangrijke vragen, die in het vervolg nog nader aan de orde zullen komen.

Op een ander punt heeft de Nota de verleiding kunnen weerstaan om verantwoordelijkheid te nemen, waar die in eerste instantie toekomt aan de ontwikkelingslanden zelf. Men vergelijk de volgende passage: 'De regering zal dan ook bij de vaststelling van het eigen nationaal c.q. regionaal en internationaal te voeren beleid bij voortdurend de belangen van de minder ontwikkelde landen in het oog dienen te houden: zij gaat er daarbij vanuit dat in dezelfde geest ook de ontwik-

<sup>21</sup> Nota 1966, p. 22, 2e alinea, eerste zin.

<sup>22</sup> Nota 1966, p. 23.

kelingslanden zich evenzeer grote inspanning en offers voor de eigen versnelde ontwikkeling moeten getroosten'.<sup>23</sup>

Maar dan dringt de vraag naar de effectiviteit zich op: wat zal het resultaat van de Nederlandse inspanning en offers zijn, indien het noodzakelijke complement bij de ontwikkelingslanden afwezig blijkt? En wat zegt dit over het streven van de ontwikkelingslanden naar het gemeenschappelijke (?) tussendoel?

#### POLITIEK-BESTUURLIJKE EN SOCIAAL-ECONOMISCHE ONTWIKKELING

De totale verandering die cultuur en samenleving in de 80 jonge staten ondergaan, zijn volgens de Nota 1966 voor een gedeelte gevolg van de ontwikkeling en voor een ander deel voorwaarde voor ontwikkeling:

'Een wezenlijke en voortschrijdende verhoging van de levensstandaard in de in ontwikkeling zijnde landen zal alleen tot stand kunnen komen, indien tegelijkertijd in de samenleving van die landen nieuwe vormen zullen kunnen ontstaan (...). Niet alleen de economische sector zal in zulk een nieuwe structuur moeten worden betrokken. Vernieuwing van de sociale sectoren zal evenzeer een voorwaarde zijn tot versnelde groei. Daarom zal gelijkelijk de aandacht verdeeld moeten worden over industrie, landbouw en handel enerzijds, en onderwijs, urbanisatie, bestuur en bevolkingsgroei anderzijds. Zulk een verandering van het maatschappijbeeld zal een langdurig proces zijn'.<sup>24</sup>

De Nota Bot noemt hier de economische en de sociale sector. In hoeverre werkt het sociaal-economische accent in het beleid ten aanzien van de ontwikkelingsamenwerking door?

Op zichzelf is het feit dat zoveel nieuwe staten zich ontwikkelen uniek. Daarnaast is de richting van de ontwikkeling opmerkelijk. Die richting is 'westers', in de zin van: naar ingewikkelde en gedifferentieerde verhoudingen. De moderne industriële ontwikkeling staat daarbij vele nieuwe leiders voor ogen, zonder dat zij deze kritiekloos behoeven te onderschrijven. Terecht wordt die ontwikkeling als een universeel verschijnsel erkend, zonder dat dit enige andere kwalificatie voor de meer ontwikkelde landen betekent dan de erkenning van hun pionierschap op dit gebied. De houding van de meer-ontwikkelde landen tegenover de alzijdige modernisering van de minder-ontwikkelde landen zou dan ook mede bepaald kunnen worden door:

- a het besef, zelf nog in volle ontwikkeling te zijn;
- b het feit, dat de verschijning van 80 nieuwe staten een unieke gebeurtenis in de historie is;
- c het feit, dat die landen zelf de ontwikkeling willen.

<sup>23</sup> Nota 1966, p. 116.

<sup>24</sup> Nota 1966, p. 11.

Juist dit laatste punt is zo belangrijk, omdat het direct de verantwoordelijkheden raakt. De medewerking van de ontwikkelde landen, uit welbegrepen eigen belang, aan de ontwikkeling van de nieuwe staten heeft alleen succes omdat de minderontwikkelde landen ook die ontwikkeling willen. Dit impliceert enerzijds dat er wel degelijk sprake is van inmenging, anderzijds dat de minderontwikkelde landen het zelf moeten doen. De hulp wordt samenwerking. Maar tevens betekent dat géén inmenging 'koloniale stijl': want het is een gemeenschappelijk doel van soevereine staten. Pas indien de ontwikkelde landen geen weerstand kunnen bieden aan de verleidingen zoals beschreven in de vorige twee paragrafen komt de 'oude' inmenging weer naar voren. De in dit artikel beschreven moderne, systematische inmenging houdt in wezen niet anders in dan: de bewustmaking bij de minderontwikkelde landen van hun rol in een beleid: hen dwingen tot verantwoordelijkheid nemen en tot het doen van keuzen.

Welke keuzen? Voor velen is de ontwikkeling van de jonge landen naar de moderne welvaarts (verzorgings) staat blijkbaar een kwestie van sociaal-economische ontwikkeling. Minister Bot benadrukt dat nog eens in een radio-interview: 'Zoals u weet, mijnheer De Waart, is het doel van alle ontwikkelingshulp om in de betrokken gebieden een eigen sociale en economische ontwikkeling in gang te zetten'.<sup>25</sup>

De Nationale Raad van Advies Inzake Hulpverlening aan Minder-ontwikkelde Landen ziet een '... economisch, sociaal en psychologisch klimaat...'.<sup>26</sup> Bij de politieke partijen is het al niet anders. Als voorbeeld het beginselprogramma van de Partij van de Arbeid: 'De grote verschillen in welvaartspeil tussen het Westen en de economisch onderontwikkelde gebieden zijn fundamenteel in strijd met de gedachte der internationale solidariteit en politiek onaanvaardbaar. Ons land dient alle mogelijke bijstand te verlenen om het productiepeil en daarmee het levenspeil in deze gebieden te helpen opvoeren. Daartoe is nodig zowel een op dit doel gerichte internationale economische ordening als een doeltreffende hulpverlening zonder politieke voorwaarden en bij voorkeur in het kader der Verenigde Naties'.<sup>27</sup>

De NOVIB erkent: 'Het probleem, waarom het gaat, is structureel en vraagt om ingrijpende economische en sociaal-economische structuurwijzigingen'.<sup>28</sup> In het beleid der Nederlandse regering zijn het voornamelijk sociaal-economische middelen die genoemd worden. Het is

<sup>25</sup> Radiorubriek 'Samenwerking met Ontwikkelingslanden', 4-10-1965, gesprek tussen minister Bot en Paul de Waart.

<sup>26</sup> *Advies Nederlands Consortiumbeleid*, nr. 1, 's-Gravenhage, 1965, p. 8. Men vergelijk ook de adviezen 2 en 5.

<sup>27</sup> Partij van de Arbeid, *Beginselprogramma 1959*, art. 50.

<sup>28</sup> S. Jelsma, '10 jaar NOVIB: portret van een dynamische organisatie', in: *10 jaar NOVIB, 10 jaar ontwikkelingshulp*. 's-Gravenhage, 1966, p. 5/6.

mogelijk dat ook minister Udink aan de economische en sociale sector accent zal verlenen, getuige: 'Het welvaartsprobleem, de stagnerende economische groei en de sociale achterstand in een groot deel van de wereld waren mij bij mijn benoeming tot minister zonder portefeuille niet geheel vreemd'.<sup>29</sup>

Indien van Nederlandse zijde de sociaal-economische ontwikkeling accent heeft gekregen, kan het nuttig zijn te zien of de ontwikkelingslanden dat zelfde accent aangebracht hebben, of dat misschien bij hen andere keuzen aan de eigenlijke sociaal-economische ontwikkeling vooraf zijn gegaan die de ontwikkeling wellicht mede bepaald hebben. Welke keuze zal zo'n ontwikkelingsland in de eerste plaats maken? Dit laat zich goed illustreren aan de hand van twee voorbeelden: Pakistan en Tanzania.

President Mohammed Ayub Khan stelt: 'dat het Pakistaanse volk naar een nieuw levenspatroon streeft'. Hij omschrijft dat levenspatroon later als volgt:

'Het uiteindelijke doel van al onze inspanningen op economisch en sociaal gebied is snel tot een 'islamitisch maatschappelijk bestel' te komen, een term die bijna in de plaats gesteld kan worden van het begrip 'welvaartsstaat'. Behalve de bekende welvaartsdoeleinden stelt de islamitische sociale orde, dat de culturele en religieuze erfenis van het land moet worden bewaard en niet te gronde mag gaan aan meedogenloze jacht op economische ontwikkeling. (...) Wezenlijk voor de vestiging van dit maatschappelijk bestel is het scheppen van gelijke kansen voor allen, meer nog dan een gelijke spreiding van rijkdom. (...) Er zijn drie hoekstenen in onze politiek om gelijke kansen te waarborgen'.

Bovendien wordt gesteld:

'De geopolitieke imperatieven, die voortvloeien uit onze plaats op de wereldkaart, noodzaken ons terwille van ons voortbestaan, te zorgen voor een handel en wandel, zoals die past tussen goede burens, met China, de Sovjet-Unie en India'. Ook in zijn verslag van de economische inspanning komen duidelijke keuzen voor: 'Pakistan's economische vooruitgang in de laatste jaren was het resultaat van sociale en politieke maatregelen...'

'... de nadruk lag op een doeltreffende mobilisatie van de eigen hulpbronnen'. 'Wij werken naar een geleidelijke vermindering en tenslotte beëindiging van 's lands afhankelijkheid van buitenlandse hulp.'

'In onze benadering van de economische planning zijn wij pragmatisch te werk gegaan'. 'Er werd niet geëxperimenteerd met nationalisatie'.<sup>30</sup>

Kortom de keuzen zijn gedaan, de gevolgen overzien.

Ook president Nyerere heeft, met zijn nationalisaties in februari '67, een bewuste keus gedaan. Naar zijn mening werd het gevaar van opgelegde vormen zo groot, dat hij koos voor onmiddellijke door-

<sup>29</sup> Minister Udink tijdens het debat in de Tweede Kamer, 22 juni 1967, *Handelingen 1967*, Verslag II, p. 560.

<sup>30</sup> Mohammed Ayub Khan, 'De economische groei van Pakistan', in: *Internationale Spectator*, 21 (1967) p. 572—586.

zetting van zijn socialisme dat past op de oude structuur in zijn land. Bewust koos hij ook daarbij de weg van zoveel mogelijk zelf doen. Ook hij voorziet de moeilijkheden. In een interview verklaart hij:

'Toute la déclaration d'Arusha est sur le socialisme; arrêter l'exploitation, développer un pays arriéré comme la Tanzanie...'. 'Nous sommes indépendants depuis cinq ans, et nous avons suffisamment grandi pour mettre en pratique quelques idées que nous avons depuis longtemps'. '... nous ne disons pas qu'en 1967 nous allons arrêter toute forme d'exploitation. Non ce n'est pas encore possible dans notre pays. Nous sommes malheureusement obligés de laisser un peu d'exploitation. Mais l'important est qu'il est à présent clair pour tous que nous avons l'intention d'éliminer toute forme d'exploitation et que ce pays sera développé au bénéfice de tous'. 'Pour la Tanzania il faut que le peuple comprenne que construire un pays ce n'est pas seulement construire des routes et des hôpitaux. C'est plus que cela: il faut que le peuple soit conscient que tout repose sur lui. Un peuple qui fut colonisé doit se reconstruire lui-même et pas seulement construire son pays. Il doit se libérer et construire une nation. Et le moyen de se libérer totalement c'est d'être totalement engagé dans la construction du pays. C'est cela la politique de 'self reliance'.<sup>31</sup>

Wat deze twee voorbeelden illustreren, is het volgende: welke culturele of maatschappelijke ontwikkeling ook uiteindelijk ten doel gesteld is door de minder-ontwikkelde landen, eraan vooraf gaan fundamentele keuzen. Welke inhoud aan het begrip 'welvaartsstaat' ook gegeven moge worden, steeds betreft het een keus uit alternatieve mogelijkheden. Het opbouwen van de politieke en bestuurlijke mechanismen om de keuzen te doen en uit te voeren is: *politiek-bestuurlijke ontwikkeling*. Die ontwikkeling zal niet makkelijk zijn, zoveel leert de ervaring van de ontwikkelde landen wel. Er zal misschien radicaal ingegrepen moeten worden door de regering van het ontwikkelingsland. Met veel schade zullen de ontwikkelingslanden de juiste vragen leren stellen aan de ontwikkelde landen, die daarop hard zullen moeten studeren. Een ongekend leerproces voor beide kanten. Aan de ontwikkelingslanden te leren zelf de juiste keuzen te doen, 'het leren zelf te doen' is een weinig expliciet verklaarde doelstelling van het Nederlandse beleid. En als dat doel al vermeld wordt<sup>32</sup> dan heeft het, gezien het ontbrekend instrumentarium, veel minder nadruk gekregen dan de sociaal-economische ontwikkeling. Voor beide actors kan dit ongunstige gevolgen hebben: voor de ontwikkelingslanden kan het gevolg zijn dat een leerproces verloren gaat en hun eigen sociaal-economische inspanning minder effectief is; voor Nederland kan het gevolg zijn dat het effect van de sociaal-economische maatregelen minder is dan bij effectieve politiek-bestuurlijke ontwikkeling mogelijk zou zijn.

<sup>31</sup> Nyerere, 'Il faut se battre mais les Africains ne se battent pas', in: *Jeune Afrique*, 9 april 1967.

<sup>32</sup> *Nota 1966*, p. 11 en 116 bijvoorbeeld.

Nadat in de voorgaande paragrafen getracht is duidelijk te maken dat ontwikkelingshulp geen sociaal-economisch vraagstuk maar een politiek vraagstuk is en dat voor de oplossing ook naar middelen buiten de direct sociaal-economische sfeer gekeken moet worden, wordt in deze paragraaf de volgende vraag aan de orde gesteld: welke niet direct gewenste gevolgen kunnen gesignaleerd worden van het gebruik van enkele, als hoofdzakelijk sociaal-economisch gekwalificeerde middelen (n.l.: grondstoffenovereenkomsten en belasting) voor de ontwikkelingssamenwerking?

Tegenstanders plegen de minder wenselijke gevolgen van een beleid breed uit te meten, voorstanders zullen de gunstige aspecten naar voren halen. De opsteller van een beleid zal in ieder geval proberen, al of niet publiekelijk de gevolgen van zijn handelen te overzien. Indien als voorbeeld twee middelen bekeken worden, moet men de gesignaleerde uitwerkingen zien als het benadrukken van enkele mogelijk optredende gevolgen welke o.i. minder de aandacht hebben gekregen dan andere effecten.

In de eerste plaats enkele opmerkingen over de grondstoffen-overeenkomsten. De Nota 1966: 'Ondanks de beperkte resultaten acht de regering het wenselijk met kracht naar het tot stand komen van meer grondstoffenovereenkomsten te blijven streven. De prijsstabilisatie welke door deze overeenkomsten kan worden bereikt heeft een duidelijk ontwikkelingseffect op de minderontwikkelde landen, omdat de wisselvalligheid in de deviezeninkomsten van deze landen hierdoor wordt beperkt'.<sup>33</sup> Prijsstabilisatie betekent een oplossing voor 'Kort-tijdige fluctuaties in de exportopbrengsten'.<sup>34</sup>

Pessimisten kunnen goede redenen aanvoeren, waarom grondstoffenovereenkomsten voor dat doel niet effectief zijn. Wij zijn optimistischer, maar ons probleem ligt eigenlijk anders, n.l.: zijn er aan het sluiten van grondstofovereenkomsten, naast het voordeel als genoemd in de Nota 1966, ook nadelen verbonden voor andere oogmerken van de ontwikkelingssamenwerking? En zo ja, percipieert men dan die nadelen en heeft men maatregelen genomen om, indien men het middel gezien het primaire doel wil blijven hanteren, die nadelen op te vangen?

Onze aandacht gaat dan het meest uit naar de gevolgen voor de export opbrengsten van de onderontwikkelde landen op *lange* termijn. Gelet op het feit dat deviezenopbrengsten van die landen voor een belangrijk deel uit hun export voortkomen en niet zozeer uit de ka-

<sup>33</sup> Nota 1966, p. 74.

<sup>34</sup> Nota 1966, p. 74 (cursivering van ons).

pitaalstroom, is de trend-ontwikkeling van de prijs voor hen een levenszaak.

Grondstoffenovereenkomsten worden gehanteerd om fluctuaties tegen te gaan, andere middelen kunnen worden gehanteerd om de ruilvoet blijvend te verbeteren.<sup>35</sup> Twee doeleinden (fluctuaties in de prijzen en de prijs zelf), met elk een eigen set van middelen. Waarbij aangetekend kan worden dat het fundamentele probleem door het tweede doel wordt aangegeven: er is blijkbaar een teveel aan grondstoffen, waarmee weer andere problemen samenhangen: de conjunctuur in de ontwikkelde landen; de elasticiteit van de vraag; het openstellen van markten; de diversificatie van de produktiestructuur enz. Voor de 'systematische verbetering van de positie der achtergebleven gebieden' hanteert de Nederlandse regering ook bepaalde middelen (waaronder "een zekere kunstmatig versterkte concurrentiepositie")<sup>36</sup> hetgeen een vroeger verworpen middel is.<sup>37</sup> De grondstoffenovereenkomsten zijn dus te vergelijken met (zeer belangrijke) noodverbanden. Onze vraag is nu of dat noodverband infecties kan veroorzaken.

Enkele gevaren zijn overbekend: het instandhouden van verouderde produktiestructuren; een te grote aanwas van de produktie; substitutie. Daarnaast zouden drie andere gevolgen genoemd kunnen worden:

(1) De stabilisatie van de lonen, met de hooguit gelijkblijvende koopkracht. Ook in de overplaatsing van de arbeidsintensieve, niet gespecialiseerde produktie naar de minder-ontwikkelde landen kan een potentiële verstarring zitten. De koopkracht van die bevolking daar kan het doel zijn.

(2) In de praktijk blijken grondstofovereenkomsten tussen een beperkt aantal landen gesloten te worden. Een nadeel kan zijn dat splitsing in de groep minder-ontwikkelde landen wordt bevorderd. Althans: een impuls tot het onderling handen-ineen-slaan wordt verwijderd. En men kan zich afvragen of dit de invloed van die landen niet merkbaar heeft verminderd. Zoals omgekeerd de wereldhandelsconferentie die landen bijeen gedreven heeft.<sup>38</sup> Een commissie van de C.H.U. noemt alleen bedenkelijke aspecten van de blokvorming.<sup>39</sup> Positieve aspecten zijn in dit geval echter ook denkbaar.

(3) Zeer belangrijk kan het leerproces zijn, dat dan de jonge landen dreigt voorbij te gaan. Men vergelijke de uitspraak van de Commissie

<sup>35</sup> Voor dit hele probleem is het Verslag (namens de Commissie voor buitenlandse handel) nopens het vraagstuk van de stabilisatie van de wereldgrondstoffenmarkten in aansluiting op de Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling, Rapporteur: P. J. Kapteyn, 1966, van grote betekenis.

<sup>36</sup> Nota 1966, p. 74.

<sup>37</sup> Nota 1962, p. 6.

<sup>38</sup> J. Tinbergen, 'Ontwikkelingshulp in wereldperspectief', in: *10 jaar NOVIB*.

<sup>39</sup> *Het overbuggen van de kloof*. Opmerkingen over samenwerking met ontwikkelingslanden. Apeldoorn (1966), p. 57.

voor de samenwerking met landen in ontwikkeling van het Europees Parlement:

'Omdat de exporteurs van de meeste geassocieerde staten gewend waren aan een geprivilegerde markt die hun prijs- en afzetgaranties bood, hebben deze landen af te rekenen met allerlei factoren die het hun op het ogenblik moeilijk maken te concurreren. Zij zien zich daardoor gedwongen tot het nemen van maatregelen in verband met tot dusver ongekende problemen (kostprijsverlaging; opslag; verzorging en verpakking van het produkt; het doordringen op de markten in de Lid-Staten).'<sup>40</sup>

Waarom nog expliciet toegevoegd zou kunnen worden: Het inzicht in de vraagcurven. Ook de hele uitstraling van research dreigen die landen te gaan missen: kwaliteitsverbetering sorteert immers weinig effect.

Om andere denkbare effecten van een middel te kunnen adstrueren, is als tweede voorbeeld gekozen: een, niet gehanteerd middel, waarvan enkele mogelijk positieve gevolgen benadrukt worden. Dat middel is de 'ontwikkelingsbelasting' hier voorgesteld als een directe (persoonlijke) belasting met overdrachtseffect. De opbrengst van deze heffing zal echter in de praktijk slechts gedeeltelijk als overdrachtsuitgave blijken te fungeren. Een A.R.-deskundige stelt namelijk:

'Soms hoort men zeggen dat een te snelle stijging van de ontwikkelingshulp onmogelijk is vanwege onze betalingsbalans. Eerst zou ons land een overschot op de betalingsbalans moeten kweken, pas dan zouden wij de ontwikkelingslanden kunnen helpen. Deze redenering gaat alleen op indien men aanneemt dat de ontwikkelingshulp niet in Nederland wordt besteed, maar b.v. in het ontwikkelingsland zelf of in andere landen. Het probleem verdwijnt indien men erop toeziet dat de Nederlandse hulp wèl in ons land wordt besteed. De bezwaren welke men hierin ziet voor de ontwikkelingslanden zijn meestal sterk overdreven'.<sup>41</sup>

Zelfs is het de vraag of 'het overschot op de betalingsbalans' in wezen geen rationalisatie is. Prof. Tinbergen stelt:

'Verschillende landen beroepen zich op de ongunstige positie van hun betalingsbalans. Dit lijkt een overtuigend argument doch is het in feite niet. De stand van de betalingsbalans (voor wat de lopende kosten betreft) is niet anders dan het verschil tussen alle uitgaven van het gehele land en zijn inkomsten. Zijn de uitgaven hoger dan het inkomen dan zijn ook automatisch de uitgaven in vreemde valuta hoger dan de inkomsten daaraan.

Om de betalingsbalans in evenwicht te krijgen kan men een veelheid van uitgaven een kleinigheid verlagen en hoeft men niet het volle gewicht van de bezuinigingen te laten vallen op de enkele posten die direct en zichtbaar in buitenlandse valuta moeten worden verricht'.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Bijlage 2 van het verslag genoemd in noot 35, p. 33.

<sup>41</sup> P. C. Bos, 'Ontwikkelingshulp mag niet kind van de rekening worden', in: *Trouw*, 6-3-1967.

<sup>42</sup> J. Tinbergen, 'Ontwikkelingshulp in wereldperspectief', in: *10 jaar NOVIB*, p. 53.

Men moet de voorgestelde belasting niet alleen zien als een middel om de overheidskas te voorzien van de nodige middelen (over de hoogte van de opbrengsten wordt hier niet gesproken), maar ook als een mechanisme om de belastingplichtigen zelf te laten uitmaken hoe zij de last zullen verdelen. Dat is dan één manier om de ontwikkelings-samenwerking te laten doorwerken in het bestedingspatroon en om een beter evenwicht op de betalingsbalans te bewerkstelligen.

Een andere manier is, om de bedragen waarom het hier gaat, ook bij forse uitbreiding, te beschouwen vanuit het oogpunt van de verdeling. Indien de 'eerste ondergetekende' meent: 'In algemene zin pleit een aantal argumenten voor een positief saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans: hulpverlening aan ontwikkelingslanden...' <sup>43</sup>, dan is de manier waarop het evenwicht op de betalingsbalans bereikt wordt een keuze.

De ontwikkelingssamenwerking zal voor een deel zichtbaar blijven op de betalingsbalans, als een duidelijke post. Voorlopig zal er niet, zoals bijvoorbeeld bij de import van auto's een concrete investering in Nederland zichtbaar zijn: de drukte op de wegen is nu eenmaal een duidelijker blijk van investering dan het feit dat het doel van de ontwikkelingssamenwerking een stapje naderbij gebracht is. Het verdelingsaspect kan de indruk van charitas wellicht wegnemen. Die indruk wordt echter misschien versterkt indien men zoals voorgesteld is door de heer Mommersteeg tijdens het debat van juni 1967 in de Tweede Kamer een indirecte belasting gaat invoeren. Deze soort doelheffing legt hier een relatie die strijdig kan zijn met de plaats die de ontwikkelingssamenwerking in de verdeling kan innemen.

Men kan zich afvragen of de bezwaren van de hier voorgestelde directe belasting wel tegen de voordelen kunnen opwegen.

Zo wordt wel gesteld dat een belasting tot gevolg zou hebben dat de ontwikkelingssamenwerking uit de prioriteiten-afweging van de begroting zou worden gehaald en niet langer gezien zou worden als geïntegreerd in het totale overheidsbeleid. Maar zou dat niet juist de ontwikkelingssamenwerking veiligstellen en de absolute voorrang geven?

Ook het verlies van de idee dat het om giften gaat zou niet te betreuren zijn: noch de ontwikkelingslanden noch de ontwikkelde landen noch ook de theorie van de hulpverlening zijn er, uitzonderingen daargelaten, mee gebaat. Dat de voorgestelde directe belasting niet haalbaar is, omdat de directe belastingen al te hoog zijn is een bezwaar dat aan de keus voorbij gaat. Ook al zou de directe belasting-

<sup>43</sup> *Nota inzake groei en structuur van onze economie*, september 1966; ondertekend door minister J. M. den Uyl en staatssecretaris J. A. Bakker, p. 14.

druk niet zwaarder kunnen, dan nog is de samenstelling van die druk wel voor wijziging vatbaar.

#### SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit artikel is getracht na te gaan in hoeverre de ontwikkelingshulp als een sociaal-economisch vraagstuk gezien kan worden dan wel als een politiek probleem. Nadat het intra-statelijke beleid en de beleidsvorming aan de orde waren gesteld werd als kenmerkend voor de ontwikkelingshulp de inter-statelijke verhouding aangeduid, gesymboliseerd door de term 'samenwerking'. *Ontwikkelingssamenwerking* werd voorgesteld als een actor-relatie, wat gevolgen zou kunnen hebben voor de nadere concretisering van het beleid. Bekeken werd in hoeverre enkele van die gevolgen zich in het Nederlandse beleid hebben voorgedaan. Een zelfstandig *beleid* bleek op enkele punten te ontbreken. Enige niet-beoogde effecten van grondstoffenovereenkomsten en van een ontwikkelingsbelasting werden bekeken op hun mogelijke gevolgen voor het beleid ten aanzien van de ontwikkelings-samenwerking. Als conclusies uit dit artikel zouden de volgende punten kunnen gelden:

- 1 Ontwikkelingssamenwerking is geen sociaal-economisch vraagstuk maar een kwestie van algemeen overheidsbeleid. Dat houdt tevens in dat er belangrijke sociale en economische doeleinden met betrekking tot de ontwikkeling van de minder-ontwikkelde landen gesteld zullen worden.
- 2 Indien de ontwikkelings-samenwerking als een algemeen politiek vraagstuk gezien zou kunnen worden, zouden de volgende ontwikkelingen waarschijnlijk grotere nadruk krijgen:
  - a *van*: ontwikkelingshulp als instrument van buitenlandse politiek,  
*naar*: ontwikkelings-samenwerking als zelfstandige sector van overheidsbeleid;
  - b *van*: 'kolonisatie-trauma' (de overgevoeligheid van *ontwikkelde* landen voor inmenging),  
*naar*: bevordering van overleg;
  - c *van*: charitas-post op de betalingsbalans,  
*naar*: vaste post welke door andere posten op de betalingsbalans opgevangen moet worden.

Dit laatste punt c kan als de keerzijde beschouwd worden van de verschuiving die te signaleren valt aan de kant van de omvang van de hulpverlening. Die verschuiving zou men kunnen omschrijven als:  
*van*: wat er over blijft na besteding in eigen land,  
*naar*: op basis van bestedings-mogelijkheden in de minder ontwikkelde landen.

#### VERKIEZINGSONDERZOEK IN NEDERLAND

door H. Daudt

In Nederland is verkiezingsonderzoek 'in' sinds de avond van 23 maart 1966. Op die avond werden de uitslagen bekend van de verkiezingen voor de Provinciale Staten, waaruit een, voor Nederlandse verhoudingen, politieke aardverschuiving bleek van een omvang die na de tweede wereldoorlog nog niet was waargenomen.

Zelfs de politici die anders onmiddellijk na de verkiezingen in de krant en voor de radio en televisie met grote zelfverzekerdheid de verkiezingen analyseren en die dan pretenderen haarscherp te weten welke kiezers van partij A via partij B zijn doorgeschoven naar noem maar op welke partij, zelfs die politici wisten het niet meer op die avond van de 23ste maart 1966. En vertegenwoordigers van diverse partijen gaven toen voor de televisie in hun commentaar te kennen, dat het nu toch wel tijd werd voor een uitvoerig 'motievenonderzoek', nu o.a. niet minder dan 6,72% van het electoraat ('ongetwijfeld een protest van van ontevreden') zijn stem op de Boerenpartij had uitgebracht. Daarmee was in brede kring de belangstelling gewekt voor verkiezingsonderzoek, hetgeen na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 februari 1967 vruchten heeft opgeleverd in de vorm van rapporten van het Nijmeegse Instituut voor Toegepaste Sociologie,<sup>1</sup> van de Utrechtse socioloog drs. M. P. A. van Dam<sup>2</sup> en van de afdeling politicologie van het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut der Vrije Universiteit te Amsterdam.<sup>3</sup>

Dat betekent niet, dat er voordien in Nederland geen enkel empirisch onderzoek naar verkiezingen of naar het politieke gedrag in het algemeen zou hebben plaatsgevonden. Zo heeft bijvoorbeeld het NIPO zich al sinds 1946 beziggehouden met het peilen van voorgenomen kiesgedrag; in 1956 is een NIPO-rapport over *De Nederlandse kiezer*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *In het spoor van de kiezer*. Bliksemonderzoek naar het stemgedrag in Nijmegen bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Instituut voor Toegepaste Sociologie. Nijmegen, 15 febr. 1967. Hierna geciteerd als: *In het spoor van de kiezer*.

<sup>2</sup> M. P. A. van Dam en J. Beishuizen, *Kijk op de kiezer*. Amsterdam, 1967. Hierna geciteerd als: Van Dam.

<sup>3</sup> *De Nederlandse kiezers in 1967*. Enkele eerste resultaten van een landelijke enquête. Sociaal Wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit. Amsterdam-Brussel, 1967. Hierna geciteerd als: *De Nederlandse kiezers in 1967*. (Stencil 1967; korte tijd later gedrukt uitgegeven).

<sup>4</sup> *De Nederlandse kiezer*. Een onderzoek naar zijn gedragingen en opvattingen. Rapport samengesteld door NIPO i.o.v. Staatscommissie, ingesteld bij K.B. 23 jan. 1953. Den Haag, 1956.

Voor NIPO-materiaal zie ook: J. J. de Jong, *Overheid en Onderdaan*. Wage-