
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 10

Deelrapport 5

Heroverweging ontwikkelingssamenwerking

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1. Inleiding	3		
1.1. Doelstellingen	3	1.6. Verbreding van de samenwerking	18
1.2. Instrumenten	3	1.7. Gemengde kredieten	18
1.3. Omvang van de uitgaven	4	1.8. Verhoging van het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven in de aanbestedingen van multilaterale instellingen	20
2. Beschrijving en evaluatie van het huidige beleid	4	Beleidsvarianten categorie II	20
2.1. Instrumenten van ontwikkelingssamenwerking	4	Verhoging van de effectiviteit van de hulp voor ontwikkelingslanden	20
2.2. Het beleid bezien vanuit een nulsituatie	5	1. Inleiding	20
2.2.1. Niet-officiële ontwikkelingshulp	5	1.1. Ontbinding van de bilaterale hulp	21
2.2.2. Toerekeningen aan het hulpplafond	6	1.2. Verhogen van de effectiviteit van de organisatie van de hulp	22
2.2.3. Overige toerekeningen	6	1.3. Omzetting kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen	22
2.3. Effectiviteit van de hulp zowel ten aanzien van de economische ontwikkeling in Nederland als ten aanzien van de ontwikkelingslanden	7	1.4. Ontwikkelingsrelevante exporttransacties	23
2.4. Thema's en instrumenten van ontwikkelingssamenwerking	8	Beleidsvarianten categorie III	23
2.4.1. (Partiële) binding van financiële hulp	8	Toerekeningen	23
2.4.2. Coördinator bedrijfsleven	9	1. Inleiding	23
2.4.3. Inschakeling van Nederlandse consultants en deskundigen uit het bedrijfsleven in het kader van de technische hulp en bij de voorbereiding en identificatie van projecten en programma's	9	1.1. Verhoging toerekening kosten remigratiebeleid gericht op Suriname	24
2.4.4. Ontwikkelingsgerichte exporttransacties	9	1.2. Verlaging meerjarencijfers Kabinet Nederlandse Antillen	24
2.4.5. Aandeel bedrijfsleven in bestedingen van het Europees ontwikkelingsfonds en andere multilaterale financieringsinstututen	9	Beleidsvarianten categorie IV	25
2.4.6. Feitelijke besteding van de hulp	10	Onderzoeksvoorstellen	25
2.5. Beleid voor ontwikkelingssamenwerking in andere geïndustrialiseerde landen	10	1. Verhoging toerekening aan het OS-plafond van het Nederlands aandeel in de kosten van de Verenigde Naties en daarmee verbandhoudende internationale organisaties	25
2.6. Profijtgedachte en privatisering	11	1.1. Inleiding	25
3. Beleidsvarianten	11	1.2. Voorstel	25
3.1. Inleiding	11	2. Opvang en begeleiding vluchtelingen	25
Beleidsvarianten categorie I	13	2.1. Inleiding	25
Relatie van de effectiviteit van de hulp met de economische ontwikkeling in Nederland	13	2.2. Voorstel	26
1. Inleiding	13	3. Beschikbaarheid gelden voor OS	26
1.1. Partiële ontbinding	14	3.1. Inleiding	26
1.2. Lokale kostenfinanciering	15	3.2. Voorstel	26
1.3. Keuze van concentratielanden	16	3.3. Opmerkingen	27
1.4. Binding overige hulp	16	4. Slotopmerking	27
1.5. Bevorderen bekendheid met en afzet van Nederlandse goederen en diensten	17	Bijlagen	28
		Bijlage 1. Overzicht begrotingsbedragen en rekening OS 1970—1981	28
		Bijlage 2a. Feitelijke besteding van de hulp (OS)	29
		Bijlage 2b. Feitelijke besteding van de hulp (EZ)	32
		Bijlage 3. Overzicht hulpinspanning DAC-landen	35
		Bijlage 4. Motie-Aarts inzake omzetting kapitaalmarkt-middelen in begrotingsmiddelen	36

1. INLEIDING

1.1. Doelstellingen

Een der hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid is het bijdragen aan de ontwikkeling van de Derde Wereld. Toegesplitst op het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking zijn een tweetal doelstellingen te onderkennen:

- ontwikkelingslanden in staat stellen op basis van gelijkwaardigheid aan het internationale verkeer deel te nemen;
- het vergroten van sociaal en economisch welzijn in landen met ontwikkelingsachterstand en het bevorderen van een rechtvaardige welvaartsverdeling in die landen.

Het nastreven van een gelijkwaardige positie van de ontwikkelingslanden in de internationale betrekkingen is, op basis van een analyse van de huidige situatie en van de knelpunten die verbeteringen voor de ontwikkelingslanden in de weg staan, vertaald in een beleid ten aanzien van de belangrijkste structurele relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden (nota «Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief»; memorie van toelichting 1980, blz. 65 t/m 75)¹.

Het verbeteren van de levensomstandigheden en het welzijn van de vele honderden miljoenen mensen, die momenteel niet of nauwelijks aan een minimumbestaansbasis toekomen, is het hoofdmotief van de nota «Bilaterale ontwikkelingssamenwerking» (bijlage IV van de memorie van toelichting 1977) en de Nota inzake de verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp (memorie van toelichting 1980, blz. 76 t/m 82).

In de diverse memories van toelichting zijn bovenstaande uitgangspunten, gebaseerd op de twee doelstellingen van beleid (het z.g. tweesporenbeleid), nader uitgewerkt en zijn de instrumenten ter verwezenlijking daarvan aangegeven.

1.2. Instrumenten

De navolgende instrumenten kunnen worden onderscheiden met betrekking tot de eerste doelstelling:

- het geven van politieke steun aan het «self-reliance» streven van de ontwikkelingslanden;
- het in (inter)nationaal overleg bevorderen van structurele aanpassingen in het wereldeconomisch systeem en in de bilaterale betrekkingen ten gunste van de ontwikkelingslanden;
- het verschaffen van een kader bij economische activiteiten (onder andere door middel van een gedragscode voor multinationals);
- het financiële instrumentarium (bij voorbeeld garantieverlening).

De financiële instrumenten van hulpverlening kunnen als volgt worden onderscheiden:

- multilaterale en bilaterale hulp;
- financiële hulp (giften en leningen) en technische bijstand;
- projecthulp en programmahulp.

Voor wat betreft de methoden van hulpverlening kan de volgende verdeling worden gemaakt:

- uitzending van deskundigen, assistent-deskundigen, suppletiedeskundigen en vrijwilligers;
- verschillende vormen van voedselhulp en noodhulp;
- het verlenen van studiebeurzen;
- research-activiteiten;
- subsidies.

Voor wat betreft de organisatievorm kan er een onderscheid worden gemaakt naar:

- zuivere overheidshulp;
- samenwerking met particuliere organisaties, universiteiten, bedrijven en vakbeweging.

¹ Voor het beleid ten aanzien van de EG nader uitgewerkt in de nota EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking (november 1980).

Al deze hulpverleningsvormen zijn in hun totaliteit samengebracht in de z.g. extra-comptabele staat in de memorie van toelichting (het hulpplafond). Daarin worden een negental categorieën onderscheiden.

Tabel 1. Samenvatting extra-comptabele staat 1981

I.	Bilaterale projecten- en programmahulp	f	1299,0 mln.
II.	Ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties	f	699,1 mln.
III.	Directe hulp armste landen en groepen en speciale programma's	f	569,8 mln.
IV.	Sectorprogramma voedselproductie en voedingsprogramma's	f	234,8 mln.
V.	Medefinanciering van projecten via particuliere organisaties en vrijwilligersprojecten	f	248,6 mln.
VI.	Onderzoek- en Onderwijsprogramma	f	199,8 mln.
VII.	Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden	f	70,0 mln.
VIII.	Hulp aan de Nederlandse Antillen	f	161,5 mln.
IX.	Overige uitgaven in het kader van de ontwikkelingssamenwerking (non-ODA)	f	564,9 mln.
Totaal			f 4047,5 mln.

De uitsplitsing van deze categorieën in sub-categorieën met de bijbehorende begrotingsbedragen is opgenomen in de memorie van toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken (hoofdstuk V).

1.3. Omvang van de uitgaven

De omvang van de middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van het beleid is politiek bepaald.

De prioriteit die de ontwikkelingssamenwerking bij de partijen en in het huidige regeringsbeleid in ons land heeft, vindt haar weerslag in de norm, dat ten minste 1½% van het netto nationaal inkomen tegen factorkosten (NNI) voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar is. De omvang van dit OS-budget wordt jaarlijks aan de hand van de Macro Economische Verkenningen vastgesteld en tussentijds niet aangepast. Een gedeelte van het budget (ca. 17%) wordt via de kapitaalmarkt gefinancierd.

Volgens de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1981 zullen de budgettaire uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in 1985 bij ongewijzigd beleid f 3360 mln. bedragen².

2. BESCHRIJVING EN EVALUATIE VAN HET HUIDIGE BELEID

2.1. Instrumenten van ontwikkelingssamenwerking

Het aspiratieniveau heeft zich in de loop van de jaren gewijzigd als gevolg van de wereldeconomische situatie. De gevolgen voor Nederland staan aangeduid in de Nederlandse economie in 1985 (een verkenning van het Centraal Planbureau, blz. 151): «De scherpe problematiek die voor de komende jaren naar voren komt – met name die van een economische groei die zeer gering is, van een voortdurend kwetsbare positie van het bedrijfsleven, en van een arbeidsmarktsituatie die alles te wensen overlaat – roept vanzelfsprekend de vraag op in hoeverre daarin via nadere beleidsmaatregelen verandering kan worden gebracht.»

In de derde wereld werden met name de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden door de gewijzigde wereldeconomische situatie getroffen. In samenhang met deze en andere internationale processen³ is een beleid ontwikkeld dat, naast de directe armoedebestrijding, structurele verbeteringen in de betrekkingen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen beoogt te brengen. Dit tweesporenbeleid is nader programmatisch uitgewerkt.

² Uitgegaan is van een NNI van f 286 mld. Op grond daarvan is het plafond ad f 4290 mln. (1½% NNI) berekend. Doordat rekening is gehouden met een kapitaalmarktgedeelte ad f 758 mln., verwerking onder het plafond van hulpverlening in EG-kader ad f 190 mln. en een toevoeging aan het meerjarencijfer in verband met onverbonden overloop bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken (KabNA) ad f 17,9 mln., resulteert f 3360 mln. als begrotingsbedrag.

³ Zoals toenemende betalingsbalanstekorten, voedseltekorten, oplopende schuldenlast, afnemende exportopbrengsten in de ontwikkelingslanden.

Met betrekking tot de directe armoedebestrijding zijn criteria voor een groot aantal programma's van de hulpverlening uitgewerkt:

- de ontwikkelingsprojecten in het kader van het concentratiebeleid (cat. I);
- de inzet van deskundigen (cat. Ie, f);
- de directe leniging van noden (cat. III);
- het beleid ten aanzien van de voedselproblematiek (cat. IV);
- de samenwerking met het particulier initiatief en vakbeweging (cat. Va, b, c, d);
- de uitzending van vrijwilligers (cat. Ve, f);
- onderzoek en internationaal onderwijs (cat. VI);
- de samenwerking met het bedrijfsleven (cat. VII).

Met betrekking tot de verbetering van de structurele betrekkingen met de ontwikkelingslanden werden beleidsvoornemens gepresenteerd op de volgende gebieden:

- de internationale handel;
- de grondstoffenproblematiek;
- de internationale arbeidsverdeling;
- de financiële relaties;
- de particuliere buitenlandse investeringen en multinationale ondernemingen;
- de wereldvoedselproblematiek;
- wetenschap en technologie;
- energieproblematiek.

Een aantal hiermee samenhangende specifieke instrumenten zijn:

- garantieverlening voor ontwikkelingsgerichte exportkredieten;
- een energieprogramma;
- steun aan diverse VN-instellingen;
- herverzekering ontwikkelingsgerichte particuliere buitenlandse investeringen;
- het programma ter bevordering van industrialisatie in ontwikkelingslanden en structuurverbetering in Nederland.

Het totaal van de begrotingsgelden van ontwikkelingssamenwerking zoals die tot uiting komt in de z.g. extra-comptabele staat is derhalve op actuele basis voorzien van uitgewerkte beleidscriteria.

2.2. Het beleid bezien vanuit een nulsituatie

Indien nu opnieuw een overheidsbeleid op het gebied van de internationale ontwikkelingssamenwerking zou worden opgezet, zouden een aantal verantwoordelijkheden en budgettaire constructies kunnen worden heroverwogen.

Naast competentiegeschillen van beleidsmatige aard, zijn er een aantal knelpunten die ten nauwste samenhangen met het budgettaire beleid ten aanzien van het OS-plafond en gelegen zijn in oneigenlijke toerekeningen aan het hulpplafond.

2.2.1. Niet-officiële ontwikkelingshulp (non-ODA)

Non-ODA betreft uitgaven die thans onder het ontwikkelingsplafond (1½% NNI) vallen, doch die niet voldoen aan de statistische ODA-norm (Official Development Assistance) van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO. Een overzicht van de hieronder vallende posten is te vinden in tabel 4, afd. B., memorie van toelichting 1981 blz. 158. In 1981 belopen deze uitgaven f 565 mln. ofte wel 13,9% van het totale budget; bij ongewijzigd beleid zullen ze in 1985 naar verwachting zijn opgelopen tot f 900 mln. (17,9% van het plafond).

De deels (autonome) ontwikkeling van bepaalde posten belemmert een zo groot mogelijke zuiverheid van de hulp, dat wil zeggen het zo groot mogelijk maken van die uitgaven die voldoen aan de in internationaal verband door het Development Assistance Committee van de OESO gestelde ODA-normen.

Overzicht voornaamste knelpunten

	1981	1985	Depart.
1. Rentesubsidies ⁴	f 203 mln.	f 530 mln.	BuZa
2. Subsidies en bijdragen ten behoeve van opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) rijksgenoten (z.g. allochtonen beleid)	f 129,6 mln.	•	CRM
3. (Inter)nationale apparaatskosten	f 180,9 mln.	•	BuZa
	f 513,5 mln.		

⁴ Uitgaande van een jaarlijkse nominale stijging van het OS-plafond met 5,5% zal de rentesubsidielast in 1985 en 1990 respectievelijk f 530 mln. en f 980 mln. bedragen.

2.2.2. Toerekeningen aan het hulpplafond

De uitgaven, verband houdend met de ontwikkelingssamenwerking, zijn voor het merendeel (84,5%) opgenomen op de begroting van Buitenlandse Zaken (hoofdstuk V); bijna 15% van het totale plafond (\pm f 625 mln. in 1981) staat verspreid over een negental andere begrotingshoofdstukken. Een aantal leden van de werkgroep meent dat dit uit hoofde van een efficiënt en effectief begrotingsbeheer een ondoelmatige situatie is.

Het gaat hierbij naast bovengenoemde uitgaven op de begroting van CRM in verband met het allochtonenbeleid, (bijna f 130 mln.), voornamelijk om de uitgaven voor de Nederlandse Antillen (f 180 mln.), de uitgaven met betrekking tot de internationale financieringsinstellingen (cat. IIb; f 180 mln.) en de uitgaven met betrekking tot instellingen en cursussen van internationaal onderwijs en onderzoek (cat. VIe; ruim f 70 mln.).

2.2.3. Overige toerekeningen

Naast bovengenoemde toerekeningen worden een aantal zaken budgettair ten laste van het OS-plafond gebracht, die naar het oordeel van Ontwikkelingssamenwerking een dubbeltelling inhouden of in het kader van het OS-beleid een oneigenlijk karakter hebben en derhalve de effectieve ruimte voor hulp die de ontwikkelingslanden direct ten goede komt, beperken; dit betekent onder meer dat:

- voor wat betreft de door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) op de kapitaalmarkt onder Staatsgarantie opgenomen en aan ontwikkelingslanden te verstrekken leningen (in 1981 f 708,5 mln.) dat zowel de hoofdsom van de te verstrekken leningen, als de daarbij te verstrekken rentesubsidies als de eventuele materialisering van de Staatsgarantie op deze leningen ten laste van het plafond wordt gebracht.
- de hulpuitgaven voorkomend op de EG-begroting (in 1981 ruim f 120 mln.) welke voor wat betreft het Nederlands aandeel in de financiering daarvan op grond van de Eigen Middelennota worden doorbelast aan het hulpplafond;
- gedeeltelijke toerekening plaatsvindt van uitgaven voor de opvang van (Vietnamese) vluchtelingen (in 1981 f 45 mln.) welke uitgaven door OS als niet ontwikkelingsrelevant worden beschouwd.

Het eventuele opzetten van een ontwikkelingsbeleid vanuit een nulsituatie zal in sterke mate worden beïnvloed door de historisch verankerde uitgangspunten en gegroeide verhoudingen in de politieke partijen. Daarnaast zal dit in belangrijke mate mede bepaald worden door budgettaire en sociaal-economische overwegingen.

De beheersbaarheid van de uitgaven wordt voor een deel bepaald door internationale verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen. In dit kader vallen te noemen de verdragsplichtingen met betrekking tot:

— Suriname	f	350 mln.
— de Internationale Ontwikkelings Associatie (IDA VI)	f	704 mln.
— de Wereldbank	f	126 mln.
— de Regionale Ontwikkelingsbanken en -fondsen	f	262 mln.
— het Internationale Fonds voor Agrarische Ontwikkeling (IFAD I)	f	106 mln.
— het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF V)	f	960 mln.
— het Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds en de individuele grondstoffenovereenkomsten	ca. f	50 mln.
— het Voedselhulpverdrag (FAC) per jaar	f	26 mln.

Voor 1981 gaat het hierbij om ca. f 550 mln.; op meerjarenbasis gaat het tot en met 1985 om ca. 3 mld. guldens aan reeds vastliggende verplichtingen en voor de jaren daarna om enige miljarden. Gezien de meerjarige verplichtingen tegenover de multilaterale fondsen en de toenemende rentesubsidie-last, zal de bilaterale hulp onder toenemende druk komen te staan. De meeste concentratielanden verkeren in een moeilijke economische positie en hulpvermindering zal de nodige consequenties hebben voor zowel hun intern beleid als voor hun importbeleid, en derhalve voor de exportmogelijkheden van de geïndustrialiseerde landen.

Ontwikkelingslanden zelf zijn voor een deel van de bestedingen verantwoordelijk, hetgeen de beheersbaarheid vanuit Nederland kan beperken. Het gaat hierbij met name om financiële hulputgaven in categorie I (1981 ca. f 850 mln.).

Een aantal programma's die tevens de kern van het beleid vormen, is op redelijk korte termijn voor wat betreft de omvang te beïnvloeden (betalingsbalanssteun, voedselhulp; in 1981 ca. f 300 mln.). Andere uitgaven (bijvoorbeeld de eerder genoemde rentesubsidies) kennen een sterk autonome ontwikkeling, van een langjarig karakter. De apparaatskosten die de loon- en prijsontwikkeling in Nederland of het buitenland volgen, en uitgaven voorkomend op andere begrotingshoofdstukken zijn over het algemeen vanuit ontwikkelingssamenwerking niet of veel minder goed te beheersen.

Voor het budget als geheel moet worden geconstateerd dat voor een reeks van jaren voor de beschikbare middelen wel verschillende mogelijkheden zijn aangegaan doch nog niet zijn uitgegeven. Dit heeft geleid tot een toenemend stuwmeer (zie Bijlage 1).

2.3. Effectiviteit van de hulp zowel ten aanzien van de economische ontwikkeling in Nederland als ten aanzien van de ontwikkelingslanden

Het beleid van ontwikkelingssamenwerking is gebaseerd op de behoeften van de ontwikkelingslanden. De mate van expertise aan Nederlandse zijde om deze behoefte op de juiste wijze in te schatten bepaalt voor wat betreft de bilaterale hulp de nuttige aanwending van het Nederlandse hulpaanbod. Om te komen van een beleid als programma van doelstellingen en beginse-^{len} tot een beleid in operationele vorm is in de eerste plaats een deskundige staf een noodzakelijke voorwaarde. De vraag in hoeverre de aanwending van de beschikbare middelen tot gunstiger resultaten voor de ontwikkelingslanden kan leiden, is in het proces van identificatie, voorbereiding, begeleiding, evaluatie, inspectie en controle van projecten en programma's voortdurend aan de orde.

In de afgelopen jaren zijn in het bilaterale hulpgebied maatregelen getroffen ter verbetering van beheersproblemen en ter verbetering van de kwali-

teit van de hulp. De problemen waren gelegen in het toegenomen aantal projecten en de bewerkelijkheid van een groot deel van de projecten als gevolg van het doelgroepenbeleid. De genomen maatregelen lagen op het vlak van personele (re)organisatie en delegatie van bevoegdheden en van regionale en sectorale concentratie en beperking van hulpactiviteiten. De maatregelen zijn van dermate recente datum dat de effectiviteit daarvan nog niet valt vast te stellen.

Sinds begin 1978 is de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) operationeel geworden (memorie van toelichting 1979, 1980, 1981).

De bevindingen van de Inspectie tot nu toe geven een onvolledig beeld omtrent de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp. De meetinstrumenten voor het bepalen van de effectiviteit van de hulp ten aanzien van de ontwikkelingslanden kunnen slechts een beperkte toepassing vinden vanwege de lokale omstandigheden en gewoonten in de ontwikkelingslanden, die het resultaat van de uitkomsten veelal op voorhand onvolledig doen zijn. Derhalve is het ontwikkelen van aanvaarde criteria een noodzakelijke voorwaarde voor het meten van de effectiviteit van bepaalde vormen van hulpverlening.

De bevindingen van de Inspectie op basis van steekproefsgewijze evaluatie van de projecten toonden problemen met betrekking tot het formuleren (identificeren) en voorbereiden van projecten. Een aanzet is gemaakt om een systematische verbetering van werkmethoden te bereiken en te komen tot een delegatie van taken en bevoegdheden van het ministerie naar de Nederlandse vertegenwoordigingen in de ontwikkelingslanden; over de uitvoeringsmodaliteiten vindt thans nader beraad plaats.

Voorts wordt aandacht besteed aan de financieel-administratieve organisatie en de financiële controle, waaronder accountantscontrole.

Geconstateerd wordt, dat in het bestedingsoverleg met de ontwikkelingslanden de parallel lopende werkzaamheden van de respectieve directies van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Financiën en van Buitenlandse Zaken (OS) een complicerende factor zijn.

De effectiviteit van de hulp ten aanzien van de economische ontwikkeling in Nederland is afhankelijk van de mogelijkheden om een goederen- en dienstenpakket samen te stellen, dat aansluit bij de behoeften van de ontwikkelingslanden waarop de Nederlandse hulp zich richt, en tevens internationaal concurrerend is wat betreft de prijs. Export en ontwikkelingssamenwerking zijn twee aparte belangen, die in zekere mate kunnen samenvallen. Waar deze synthese niet aanwezig is, moeten prioriteiten gesteld worden of moet getracht worden het overlappende gebied te vergroten.

2.4. Thema's en instrumenten van ontwikkelingssamenwerking

In het hierna volgende gedeelte zullen de thema's en instrumenten van ontwikkelingssamenwerking nader worden beschreven. Hierbij wordt zoveel mogelijk de structuur van de extra-comptabele staat gevolgd.

Er zij op gewezen dat het merendeel van de bilaterale hulp aan de concentratielanden reeds in Nederland besteed wordt. In de nota «Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief» is onder meer beleid ontwikkeld dat ten doel heeft de bedrijfssamenwerking in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te vergroten.

2.4.1. (Partiële) binding van financiële hulp

De bindingsvoorwaarde beoogt het nationale inkomen en de wergelegheid van het donorland te bevorderen.

Niet alle categorieën onder het plafond zijn echter voor de bindingsdiscussie relevant (medefinanciering, internationaal onderwijs en onderzoek etc.), behoudens verschuivingen binnen het plafond, voor zover de bindingsvoorwaarde tot extra bestedingen in het hulpgevend land leidt.

De multilaterale fondsen zijn geheel ontbonden maar kunnen leiden tot ordermogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. In het kader van de binding concentreert zich de aandacht op de categorieën Ia en IIIa. Op uitgavenbasis werd in 1980 in deze categorieën f 1176 mln. uitgegeven, waarvan f 813 mln. in Nederland is besteed.

Bij gebruikmaking van verschillende rekenmethoden om de werkgelegenheidseffecten en inkomenseffecten van de export te berekenen komt men op aantallen manjaren in orde van grootte tussen de 2000 en 13 000 bij een bedrag van f 813 mln.⁵

De nadelen van de binding voor de ontwikkelingslanden kunnen worden samengevat als:

- mogelijk onvoldoende aansluiting bij de behoeften;
- mogelijk een te hoge prijs voor de geleverde goederen en diensten.

2.4.2. *Coördinator bedrijfsleven*

Gebleken is dat bij het bedrijfsleven behoefte bestaat aan een toegang tot ontwikkelingssamenwerking. Ook vanuit ontwikkelingssamenwerking bestaat behoefte aan een gecoördineerde benadering van het bedrijfsleven, dat mede als gevolg van de binding bij het OS-programma betrokken is. Dit heeft geleid tot het besluit om een coördinator bedrijfsleven in te stellen. Daarnaast is op het ministerie een coördinator aanwezig die mede tot taak heeft het bevorderen van de besteding in Nederland van UNDP-fondsen (VN-ontwikkelingsprogramma). Hij doet dit door het signaleren van UNDP-bestedingsmogelijkheden aan het Nederlandse bedrijfsleven.

2.4.3. *Inschakeling van Nederlandse consultants en deskundigen uit het bedrijfsleven in het kader van de technische hulp en bij de voorbereiding en identificatie van projecten en programma's*

De snelle uitbouw van bilaterale programma's (meer fondsen, omvangrijker projecten) bij een niet-evenredige toename van de personele bezetting, heeft geleid tot toenemende inbreng van buiten het ministerie. Uitbesteding via consultants en deskundigen uit het bedrijfsleven heeft een hoge vlucht genomen: de laatste jaren wordt ongeveer 50% van de technische hulpfondsen door middel van uitbesteding verwerkt. Uitbreiding wordt belemmerd door het feit dat de vraag vanuit de ontwikkelingslanden en het aanbod van in Nederland aanwezige, externe deskundigheid niet altijd op elkaar aansluiten. Naar een betere afstemming loopt een onderzoek.

2.4.4. *Ontwikkelingsgerichte exporttransacties (het z.g. f 100 miljoenprogramma)*

Het 100 miljoenprogramma dient tot financiering van ontwikkelingsgerichte exporttransacties.

In het kader van dit programma worden zachte leningen ter beschikking gesteld. Zowel de verzachting (rentesubsidies) als de leningen komen ten laste van het ontwikkelingsplafond. Eventuele déconfitures komen voor rekening van OS, voor zover het het niet nakomen van verplichtingen met betrekking tot de gegarandeerde zachte lening betreft.

De bedoeling is dat met behulp van het door OS verzachte leningsgedeelte een wat grotere transactie tot stand komt, zodat de OS-bijdrage een multiplier-effect heeft.

2.4.5. *Aandeel bedrijfsleven in bestedingen van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en andere multilaterale financieringsinstellingen*

Nederland streeft in het EOF niet naar een «juste retour». Het Nederlandse bedrijfsleven is vanwege het ontbreken van historische en culturele banden met de begunstigde ontwikkelingslanden in het nadeel. Een en ander heeft

⁵ Zo komt men bij gebruikmaking van de NEI-methode op 13 000 manjaren en een bijdrage aan het nationaal inkomen van f 500 mln.; bij toepassing van de CPB-methode komt men op 2000 à 3000 manjaren, een verbetering van de betalingsbalans met ca. f 0,4 mld., een verhoging van de produktie van bedrijven met 0,1% à 0,2% per jaar en een verbetering (als gevolg van indirecte effecten) van het overheidsbudget met f 200 à f 300 mln.

geleid tot interventies bij de Europese Commissie ten aanzien van de bestedingen van het EOF. Vanuit Nederland is grotere aandacht geschonken aan de programmering van de EOF-hulp.

In combinatie met een verhoogde activiteit van de ambassades ter plaatse kan dit op langere termijn leiden tot een verhoging van de participatie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Ten aanzien van de andere multilaterale financieringsinstituten beperkt de aandacht zich tot de instelling van een daartoe speciaal vrijgemaakte man op de ambassade in Washington. Deze bestrijkt de Bretton Woods-instellingen en de Inter American Development Bank.

2.4.6. *Feitelijke besteding van de hulp*

Ter zake cijfers met betrekking tot de feitelijke besteding van de hulp en wel in het bijzonder het gedeelte dat daarvan in Nederland wordt besteed, zijn, uitgesplitst naar de categorieën van het hulplafond, in bijlage 2A en B door OS en Economische Zaken berekeningen gemaakt. Deze zijn gebaseerd op verschillende uitgangspunten.

2.5. **Beleid voor ontwikkelingssamenwerking in andere geïndustrialiseerde landen**

De geïndustrialiseerde landen hebben zich door aanvaarding van het streven naar een Nieuwe Internationale Economische Orde, zoals omschreven in de resoluties van de 6e en 7e speciale zittingen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en in het Handvest van Rechten en Plichten van Staten en de nadere uitgewerkte ontwikkelingsstrategieën, tot een beleid gecommitteerd waarvan het bereiken van de 0,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP) als ODA-hulpinspanning een belangrijk element is.

Momenteel bedraagt de Nederlandse ODA-hulpinspanning 0,93% van het BNP (1979) en neemt hiermee met Noorwegen na Zweden (0,94%) een gedeelte tweede plaats in onder de 17 donoren. Het gemiddelde voor de DAC-landen bedraagt in 1979 0,34%. In bijlage 3 is een overzicht van de hulpinspanning van de DAC-landen gedurende het afgelopen decennium opgenomen. Slechts een beperkt aantal landen heeft de 0,7% doelstelling geëffectueerd; bij Japan, Finland, West-Duitsland, Italië valt een toename van de hulpomvang te constateren, terwijl die van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk terugloopt.

In de nota «Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief» heeft de Regering aangekondigd te willen streven naar een hogere ODA-hulpdoelstelling dan 0,7% BNP, mede gezien de onverminderd grote en nog immer toenemende behoefte aan overheidshulp voor de ontwikkelingslanden.

In het rapport van de voorzitter van de DAC over 1980 is gesteld dat er weinig kans is dat 0,7% BNP ODA-doelstelling door de DAC-donorlanden in 1985 wordt gerealiseerd zoals door de Brandt-commissie wordt bepleit en door de ontwikkelingslanden (groep van 77) als minimaal wordt beschouwd.

Globaal gesproken vallen twee hoofdlijnen te onderscheiden voor wat betreft de organisatievorm voor de materiële uitvoering van de hulp. Enerzijds kan de uitvoering geschieden in eigen beheer of door middel van uitbesteding aan een onafhankelijke of semi-autonome organisatie zoals wordt toegepast in een aantal landen (GTZ in West-Duitsland, CIDA in Canada, SIDA in Zweden). Hierbij wordt deze uitvoering weggehaald uit de sfeer van directe overheidsbemoediging naar een vorm van indirecte beïnvloeding (privatisering).

Voor wat betreft de voorwaarden waaronder de hulp wordt verleend kan worden geconstateerd dat een aantal landen onder meer binnen de Europese Gemeenschappen zijn hulpinspanning verstrekt op een manier die sterk rekening houdt met eigen politieke, culturele en sociaal-economische belangen en beleid. In vergelijking met het merendeel van deze EG-landen neemt

het Nederlandse beleid een uitzonderlijke plaats in omdat het zich met name minder sterk door eigen economische overwegingen laat leiden. Ten aanzien van de z.g. gelijkgezinde landen bevindt Nederland zich daarbij in het gezelschap van onder andere de Scandinavische landen en Canada.

Tijdens een internationale bijeenkomst in februari 1981 (het Duitse DAC-examen) is gebleken dat zich internationaal tendensen voordoen om zelfs particuliere kredieten – mits gemengd met overheidsgelden en een minimaal schenkingselement van 25% en indien deze worden verstrekt door een overheidsagency aan de overheid van een ontwikkelingsland – voor het vaststellen als ODA-inspanning aan te melden.

In september 1981 zullen hierover nadere besprekingen plaatsvinden in internationaal verband. Nederland zal te dien aanzien een standpunt moeten bepalen.

2.6. Profijtgedachte en privatisering

Toepassing van de profijtgedachte in het kader van de internationale samenwerking is alleen daar mogelijk waar sprake is van een economisch draagvlak van de gebruikers. Waar dat ontbreekt, met name bij de landen en groepen waarop de huidige hulpinspanning van ons land zich in hoofdzaak richt, is het profijtbeginsel nauwelijks relevant.

Bij de hulpverlening wordt evenwel in zekere mate rekening gehouden met de mogelijkheden van bijdragen van gebruikers. In de eerste plaats is de differentiatie van leningsvoorwaarden een instrument om de ontwikkelingslanden naar eigen draagkracht te kunnen laten participeren in onder Nederlandse hulp te entameren activiteiten.

Momenteel worden alle leningen aan de concentratielanden evenals de betalingsbalanssteun op DAC-voorwaarden (2½% rente; looptijd 30 jaar; aflossingsvrije periode 8 jaar) verstrekt, evenals de meeste leningen in het kader van de betalingsbalanssteun. Via de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) worden in het algemeen hardere leningen verstrekt.

In het kader van het z.g. 100 miljoenprogramma voor de financiering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties worden zachte leningen gecombineerd met een commercieel kredietgedeelte. Het gehanteerde rentepercentage bij het zachte kredietgedeelte ligt gemiddeld op het niveau van de DAC-voorwaarden; de looptijd en de aflossingsvrije periode zijn evenwel in de regel korter dan in deze voorwaarden is opgenomen.

Bij de uitvoering van het hulpprogramma is op onderdelen sprake van privatisering, dat wil zeggen uitvoering door de particuliere sector. Zo wordt via de Medefinancieringsorganisaties (Cemebo, Icco, Nobiv, Hivos) jaarlijks 6% van de ODA-middelen (in 1981 f 208,6 mln.) gekanaliseerd. Ook bij andere programma's (noodhulp en doelgroeprojecten) worden de particuliere organisaties ingeschakeld (± f 30 mln.) Via de FMO (in 1981 f 63 mln.) is het particuliere bedrijfsleven ingeschakeld bij de hulpverlening.

Door inschakeling van consultants en deskundigen uit het bedrijfsleven worden voorts mogelijkheden gecreëerd voor de particuliere sector om hetzij direct hetzij via de spin-off betrokken te raken bij leveranties in het kader van de hulpverlening. De kosten van inschakeling van de particuliere sector bij het hulpprogramma, alsook een deel van de apparaatskosten van het ministerie en de Buitenlandse Dienst met betrekking tot de hulpverlening komen budgettair ten laste van het hulplafond.

3. BELEIDSVARIANTEN

3.1. Inleiding

Gelet op het politieke uitgangspunt van 1½% NNI als omvang van het hulpbudget, rekende de werkgroep het niet tot zijn taak beleidsvarianten te ontwikkelen, die een verlaging van de 1½% NNI ten gevolge hebben. Deze

mening werd getoetst bij de Ministeriële Commissie Heroverweging. In zijn brieven van 6 maart 1981 en 23 april 1981 brengt de voorzitter van deze commissie naar voren, dat de taakopdracht van deze werkgroep ten opzichte van andere in tweeërlei opzicht is beperkt: «ten eerste zou de z.g. plafondafpraak van 1,5% NNI voor ontwikkelingssamenwerking niet ter discussie staan; ten tweede wordt van uw werkgroep niet verwacht dat een minus-20%-variant wordt uitgewerkt. De rest van de taakopdracht, zoals verwoord in de bijlage van de ministerraadstukken van 28 januari jl. (brief van de Minister van Financiën van 28-01-'81, nr. G81-58 met bijlagen), is daarmee onverlet gelaten.»

In het navolgende heeft de werkgroep een aantal beleidsvarianten ontwikkeld, die ruwweg in een viertal categorieën uiteenvallen:

- I. Relatie van de effectiviteit van de hulp met de economische ontwikkeling in Nederland.
- II. Verhoging van de effectiviteit van de hulp.
- III. Toerekeningen.
- IV. Onderzoeksvoorstellen.

Voor wat betreft de economische ontwikkeling in Nederland is op middellange en lange termijn geen overschot op de lopende rekening voorzienbaar. In de periode 1971/75 was het overschot op de lopende rekening ruim 2,5% NNI, over de periode 1976/1980 nog geen 0,2% NNI.

Volgens het Midden Lange Termijn Plan (MLP) zal het saldo van de lopende rekening van -1,5 à -2% (in 1980) in 1985 zijn verbeterd tot 0%, hetgeen dus over de periode 1982-1985 gemiddeld een negatief saldo oplevert. Blijkens voorlopige ramingen van het CPB zal ook na 1985 de betalingsbalansproblematiek onverminderd voortduren⁶.

Op zich belast deze problematiek tevens de financieringsproblematiek van de overheid. Het totaal van 243 000 geregistreerde werklozen in 1980 zal volgens het MLP toenemen tot 475 000 in 1985. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen moet men de tendens in een aantal andere OESO-landen bezien, waar zich sinds kort een beleid aftekent naar een vermindering van de ontwikkelingshulp c.q. een andere vorm van ontwikkelingshulp, waarbij rekening wordt gehouden met de economische ontwikkeling in het eigen land. Daartegenover staat dat andere OESO-landen (waarvan de meeste in tegenstelling tot Nederland nog niet de 0,7% hebben bereikt), zich bewust van de ernstige situatie in de derde wereld en met name van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden, juist de hulpinspanning vergroten en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp verbeteren.

Bedacht moet worden, dat het toekennen van een zwaarder gewicht van de Nederlandse economische ontwikkeling in het kader van de hulpverlening meestentijds op gespannen voet staat met het streven naar een verhoging van de effectiviteit van de hulp ten aanzien van de ontwikkelingslanden. Naar gelang meer gewicht wordt toegekend aan Nederlandse economische belangen is sprake van een belangrijke ombuiging van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en een aantasting van de uitgangspunten van dit beleid.

Indien de hierna in de paragrafen I en III voorgestelde opties en toerekeningen zouden worden gerealiseerd, zou dat tenderen naar een belangrijke indirecte verlaging van het gedeelte van de 1½% NNI, dat alsdan overblijft voor het financieren van het ontwikkelingsssamenwerkingsbeleid zoals dat sinds meer dan één kabinetsperiode is gevoerd. Meer binding zal aantasting van de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp betekenen; meer toerekeningen betekenen in essentie een aantasting van het volume van de hulpverlening.

In veel gevallen zal de formulering van een wezenlijk ander ontwikkelingsbeleid voorts repercussies hebben op de Nederlandse positie in de internationale ontwikkelingssamenwerking en overleg vergen met uiteraard het parlement, doch ook in internationaal verband, met name met de ontwikkelingslanden en de internationale financiële instellingen. Ook in de nationale politieke context moet gewaakt worden voor het realiteitsgehalte van de te

⁶ Effect energiebalans binnen de lopende rekening:

1980 - f 4 mld.
1985 - f 10 mld.
1990 - f 30 mld.
1995 - f 65 mld.

ontwikkelen beleidsvarianten. Gegeven de prioriteit voor OS in ons land van de belangrijkste politieke partijen zullen opties die het ontwikkelingsbeleid ver gaand van karakter doen veranderen, op grote weerstand stuiten. Gewezen zij op de druk om het plafond te zuiveren en met name de kapitaalmarkt middelen verder om te zetten in begrotingsmiddelen. De Tweede Kamer heeft zich hiervoor ook reeds met algemene stemmen uitgesproken in de motie-Aarts (bijlage 4).

Aan de andere kant moet erkend worden dat via de hulpverlening een positieve bijdrage geleverd kan worden aan de Nederlandse betalingsbalans en de werkgelegenheidssituatie in Nederland. In het algemeen moet geconstateerd worden, dat Nederland en het bedrijfsleven veel goodwill ontmoeten als gevolg van de hulprelatie, doch dat omzetting hiervan in concrete handelsrelaties met voor onze economie positieve gevolgen in bescheiden mate en slechts in individuele gevallen voorkomt. Dit hangt samen met het feit, dat de concentratielanden veelal tot de armste landen behoren wier economisch potentieel beperkt is.

Vestiging van Nederlandse bedrijven in concentratielanden komt voor, doch heeft merendeels betrekking op bedrijven in de raadgevende en adviserende sfeer.

Samenvattend moet men zich realiseren dat een synthese van het armoedecriterium met de exportbelangen van Nederland veelal niet of slechts met grote inspanning valt te bereiken.

BELEIDSVARIANTEN CATEGORIE I

Relatie van de effectiviteit van de hulp met de economische ontwikkeling in Nederland

1. INLEIDING

Binding/ontbinding van de hulp

Binding van de hulp betekent dat met de verstrekte hulpfondsen enkel goederen en diensten van Nederlandse origine kunnen worden aangeschaft. Aan alle financiële hulpfondsen die Nederland verstrekt zijn bindingsvoorwaarden verbonden. Uitgezonderd is categorie IIIc en de fondsen welke gekanaliseerd worden via de medefinancieringsorganisaties. Van de Nederlandse ODA bestaat ongeveer 30% uit technische hulp en aanverwante uitgaven. In zijn ruimste omschrijving kan men derhalve 70% als een vorm van financiële hulp beschouwen.

Deze financiële hulp ad ca. f 2,5 mld. kent de volgende geledingen:

- bilaterale hulp (leningen en financiële hulpschenkeningen aan concentratielanden, Suriname, Nederlandse Antillen, Sahel en Zuidelijk Afrika ex cat. I en VIII; in 1981 ruim f 1100 mln.);
- multilaterale financiële hulp (cat. II; in 1981 ca. f 600 mln.);
- economische noodhulp (betalingsbalanssteun, schuldverlichting, wederopbouw hulp ex cat. IIIa; in 1981 ca. f 350 mln.);
- humanitaire noodhulp en voedselhulp (cat. IIIb en IV; in 1981 ca. f 300 mln.);
- overige financiële hulp (in 1981 ca. f 100 mln., zoals FMO).

De multilaterale financiële hulp komt niet voor binding in aanmerking. Aan de bilaterale hulp die Nederland op regeringsniveau verstrekt zijn reeds bindingsvoorwaarden verbonden. In 1980 werd het merendeel van de bilaterale hulp aan de concentratielanden (ex cat. I) in Nederland besteed.

Onder binding wordt verstaan de praktijk om de ontwikkelingshulpgelden te doen besteden in het hulpgevend donerland.

Onder ontbinding wordt verstaan de mogelijkheid ontwikkelingshulpgelden in andere landen dan het donerland te besteden.

- De belangrijkste vormen van *ontbinding* zijn de volgende:
- *betalingen aan multilaterale instellingen* zoals Wereldbank/IDA, regionale ontwikkelingsbanken, VN-organisaties enz. (cf. categorie II, ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties): de besteding van deze gelden is geheel ontbonden dat wil zeggen de besteding kan plaatsvinden in ontwikkelde en ontwikkelingslanden;
 - *lokale besteding*. Dit zijn betalingen in bilateraal verband waarbij het donorland aan het ontvangende land toestaat een bepaald percentage van de bilaterale hulp gelden in lokale valuta te besteden voor projectonderdelen. Feitelijk krijgen de ontvangende landen hiermee vrij besteedbare deviezen;
 - *partiële ontbinding*. Hieronder wordt verstaan de afspraak volgens welke ontwikkelingsgeld besteed kunnen worden in het donorland en in ontwikkelingslanden.

1.1. Partiële ontbinding

Inleiding

Partiële ontbinding behelst de tussen een tiental ontwikkelde landen gemaakte afspraak⁷, dat ontwikkelingshulp besteed kan worden in het donorland en/of in die ontwikkelingslanden, die als zodanig zijn erkend en opgenomen in de lijst van «eligible source countries».

Het gaat hierbij om ongeveer 10% van f 650 mln.; 90% van dit bedrag wordt reeds in Nederland besteed.

Optie

1. Voorgesteld wordt het toepassen van deze afspraak in de EG (Ontwikkelingsraad) aan de orde te stellen ten einde deelname van de nog niet participerende EG-landen te verkrijgen.

2. Sinds de instelling van de regeling heeft zich een aantal ontwikkelingslanden onderscheiden door een aanzienlijke industriële ontwikkeling en hoge stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking (de zogenaamde NIC's, de newly industrializing countries). Nederland zal in het DAC (Development Assistance Committee) initiatief nemen om de lijst van eligible countries te herzien, ten einde onder meer het bovengenoemde soort landen van de lijst af te voeren. Hierdoor zal mogelijk het bedrag van de partieel gebonden hulp dat in ontwikkelingslanden wordt besteed, sterk dalen.

3. Indien de twee bovengenoemde voorstellen niet tot resultaten zouden leiden, zou de deelname van Nederland aan de partiële ontbindingsregeling opnieuw aan de orde gesteld kunnen worden.

Voordelen

- Een EG-regeling voor partiële ontbinding betekent een grotere participatie van ontwikkelde landen.
- Een dergelijke regeling zal de deelnemende EG-landen een zelfde uitgangspositie bieden, hetgeen thans niet het geval is.
- Mocht een EG-regeling niet slagen dan zal Nederland zich van een concurrentienadeel ten opzichte van de wel-bindende EG-landen kunnen ontdoen.

Nadelen

- Beperking van de lijst van ontwikkelingslanden kan alleen in internationaal verband worden gerealiseerd; eenzijdige Nederlandse besluitvorming kan de gehele regeling in gevaar brengen.
- Het is de vraag, welke landen uitgesloten zouden moeten worden.
- Het staat geenszins vast dat de voordelen van uitsluiting de nadelen zouden overtreffen, in termen van politieke en handelsprotectionistische vergeldingsmaatregelen.
- Afschaffen van partiële binding verhindert de regionale handel tussen de ontwikkelingslanden.

⁷ Het «Memorandum of Understanding» over de partiële ontbinding is onderschreven door de belangrijkste donoren, namelijk Australië, Denemarken, West-Duitsland, Italië, Japan, Nederland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Een aantal landen heeft het Memorandum niet ondertekend, namelijk België, Canada, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

- Afbouw van de huidige regeling zou de binding van onze hulp versterken met alle nadelen van dien, namelijk:
 - door de binding van de hulp wordt gemiddeld 25% te duur gekocht en treedt derhalve een vermindering van de reële waarde van de hulp op;
 - er kan onvoldoende aangesloten worden op de behoeften van het ontwikkelingsland, mede door de beperkte mogelijkheid van keuze van de goederen;
 - binding stimuleert een te kapitaalintensieve investering en derhalve inefficiency;
 - binding is een vorm van protectie;
 - door de binding van de hulp introduceert elke donor zijn eigen producten, hetgeen standaardisatie verhindert;
 - voor de leveranciers zijn de orders vaak te klein om lokaal een service-apparaat te kunnen opbouwen;
 - er zal substitutie optreden met voorheen uit vrije deviezen gefinancierde import uit Nederland;
 - het ontberen van de positieve invloed, die op de economie van het ontvangende land (en, bij partiële ontbinding, mede op die van een ander ontwikkelingsland) zou uitgaan, indien de hulpgoederen in dat land zelf zouden kunnen worden aangekocht;
 - andere rijke landen zullen worden aangezet desgelijks te doen met alle nadelen van dien voor de ontwikkelingslanden, hetgeen zal terugslaan op de economische positie van de donorlanden.

1.2. Lokale kostenfinanciering

Inleiding

De financiële hulpschenken aan de vijf armste concentratielanden kunnen tot een maximum van 30% voor lokale kostenfinanciering worden aangewend. De ontvangende landen krijgen hierdoor in theorie vrij besteedbare deviezen. Tegenwaardefondsen zijn fondsen in munteenheid van het ontvangende land, ontstaan uit de verkoop van onder Nederlandse hulp ingevoerde goederen.

Optie

1. Overwogen kan worden om op grond van betalingsbalans- en werkgelegenheidsoverwegingen het percentage voor lokale kostenfinanciering te verlagen voor zover een goede project- en programma-uitvoering niet wezenlijk wordt aangetast, met het doel een groter deel van de bilaterale hulp te binden.
2. Overwogen kan worden op grond van betalingsbalans- en werkgelegenheidsoverwegingen lokale kostenfinanciering te laten plaatsvinden uit tegenwaardefondsen, die zijn gegeneerd uit door Nederland verleende gebonden hulp. In gevallen waarin deze financieringsvorm niet mogelijk blijkt, dient de hierboven genoemde optie open te blijven.

Opmerking

In alle gevallen wordt een deel van de lokale kosten door het ontvangende land gefinancierd.

Voordelen

Lokale kostenfinanciering uit tegenwaardefondsen zal een grotere besteding van de bilaterale hulp in Nederland mogelijk maken en daarmee een bijdrage leveren aan de werkgelegenheid en betalingsbalans.

Nadelen

- Financiering van een deel van de lokale kosten is in de armste landen een conditio sine qua non om activiteiten te kunnen uitvoeren. Dit geldt in nog sterkere mate voor doelgroepgerichte projecten.
- De aanwending van tegenwaardefondsen («dubbele binding») grijpt in in het begrotingsbeleid van de ontwikkelingslanden.

- Deze aanwending vormt een zware administratieve last voor zowel het hulpontvangende land als de donor.
- Bij het toepassen van het systeem van tegenwaardefondsen geeft de donor één gulden en bepaalt de besteding van twee gulden.
- Het stellen van dergelijke voorwaarden wordt door de meeste ontwikkelingslanden tegengewerkt; het stuit bij hen op grote politieke bezwaren. De praktische en principiële bezwaren zijn redenen voor de meeste donorlanden en de Wereldbanken af te zien van deze methode.
- Het systeem van tegenwaardefondsen werkt vertragend bij de uitvoering van de hulp.

1.3. Keuze van concentratielanden

Inleiding

De huidige keuze van concentratielanden wordt bepaald door een drietal selectiecriteria («drempels»):

- de mate waarin de mensenrechten in het betreffende land worden geëerbiedigd.
- de mate waarin het ontwikkelingsland uitvoering geeft aan een redelijk inkomensverdelingsbeleid, en
- de mate waarin de mensenrechten in het betreffende land worden geëerbiedigd.

Optie

Ten einde een grotere effectiviteit van de hulp in relatie met de economische ontwikkeling in Nederland te bereiken zou overwogen kunnen worden bij de keuze van nieuwe concentratielanden tevens in de beschouwingen te betrekken de verwachtingen ten aanzien van de betalingsbalans en de werkgelegenheid. Betalingsbalans en werkgelegenheid zouden als een nieuw criterium aan de drie bestaande kunnen worden toegevoegd. Naarmate dit vierde criterium zwaarder meeweegt in de selectie van de concentratielanden zal dit meer invloed hebben op de Nederlandse betalingsbalans en werkgelegenheid.

Opmerking

De invloed op betalingsbalans en werkgelegenheid zal slechts gering zijn, aangezien bij het huidige bindingsregime het merendeel van de bilaterale financiële hulp aan de concentratielanden in Nederland besteed wordt. De overige 20%⁸ is minder dan 0,1% van de jaarlijkse Nederlandse export.

Voordelen

- De herziene selectie kan een bijdrage leveren aan een verbetering van de werkgelegenheid en betalingsbalans in Nederland.
- Toevoegen van het 4e criterium betekent een ombuiging van het concentratielandenbeleid, meer gericht op de economische ontwikkeling in Nederland.

Nadelen

- Het mede in de beschouwing betrekken van de exportbevordering betekent een fundamentele wijziging in het beleid van ontwikkelingssamenwerking, waarin armoedebestrijding en hulp aan de armste landen centraal staan.

1.4. Binding overige hulp

Inleiding

Naast financiële hulp aan concentratielanden en de multilaterale financiële hulp vallen onder het plafond nog een aantal andere vormen van financiële hulp. Het gaat hier om betalingsbalanssteun, wederopbouw hulp, noodhulp en voedselhulp. In 1981 bedragen deze ongeveer f 650 mln.; van dit bedrag wordt meer dan 60% in Nederland besteed.

⁸ Volgens andere berekeningen is dit 45%.

Optie

Overwogen kan worden ook deze vormen van hulp meer dan tot nu toe te binden aan leveranties van Nederlandse goederen en diensten, voor zover niet in strijd met de beoogde hulpverlening.

Voordelen

Een grotere binding levert een bijdrage aan de Nederlandse betalingsbalans en werkgelegenheidssituatie.

Nadelen

- Binding van economische en humanitaire noodhulp betekent dat minder direct en snel kan worden ingespeeld op de ontstane noodsituatie in de ontwikkelingslanden.
- Deze vorm van binding heeft voorts de in optie 1.1 genoemde nadelen.

1.5. Bevorderen bekendheid met en afzet van Nederlandse goederen en diensten

Inleiding

Bij het op elkaar afstemmen van activiteiten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking en van technische en economische samenwerking speelt de vraag naar en de bekendheid met in het ontwikkelingsproces inpasbare Nederlandse goederen en diensten een belangrijke rol. Deze bekendheid kan onder meer worden bevorderd middels voorlichting, communicatie en consultaties met het bedrijfsleven, het opstellen van catalogi, het houden van gerichte studiereizen voor deskundigen uit de ontwikkelingslanden, met name ter voorbereiding van het bestedingsoverleg.

Meer aandacht verdient hierbij tevens een duidelijk vaststellen van de vraag en behoeften opdat het bedrijfsleven kan worden ingeschakeld bij de bevordering van de export van producten geschikt voor de ontwikkelingslanden.

Optie

Gedacht kan worden aan verder gaande concentratie van hulp gedurende een langere termijn binnen een of een aantal sectoren per land, zodat het bedrijfsleven kan inspelen op en zich aanpassen aan de vraag en behoeften van de ontwikkelingslanden.

Opmerking

Concentratie op een beperkt aantal sectoren vindt reeds in beperkte mate plaats bij de besteding van de bilaterale hulp aan concentratielanden.

Voordelen

Voor zover het Nederlandse bedrijfsleven hierdoor meer mogelijkheden worden geboden, gelden de volgende voordelen:

- Nederlandse ontwikkelingsprojecten zullen in het algemeen «goodwill» kweken in de ontvangende landen, hetgeen het Nederlandse bedrijfsleven in de betrokken branche, maar ook daar buiten, ten goede kan komen.
- Bepaalde ontwikkelingsprojecten zullen aanleiding kunnen (blijven) geven tot vervolgoopdrachten zonder steun van donorzijde.
- Van ontwikkelingsprojecten, waarbij Nederlandse produktiemiddelen betrokken zijn, kan een zekere voorbeeldwerking uitgaan in het ontvangende land.
- Via ontwikkelingsprojecten worden contacten gelegd tussen het Nederlandse bedrijfsleven en zowel de publieke als de particuliere sector in ontwikkelingslanden. De Nederlandse bedrijven raken vertrouwd met de lokale omstandigheden en gebruiken. Hun partners in de derde wereld (importeurs, afnemers) leren de mogelijkheden van het Nederlandse produktiepakket kennen.

Nadelen

Indien er in het ontwikkelingsland op korte termijn wijzigingen noodzakelijk zijn kan een dergelijke hulpverlening verstarrend werken op de aanpassingen.

1.6. Verbreding van de samenwerking

Inleiding

In de nota «Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief» wordt een intensivering en verbreding van de betrekkingen met de ontwikkelingslanden buiten de traditionele hulpsfeer sterk benadrukt. Ten einde deze landen in staat te stellen om tot economische ontplooiing te komen zal het bilaterale beleid zich tot meer structurele aspecten van ontwikkelings-samenwerking moeten uitstrekken met name op landbouwkundig, financieel, wetenschappelijk, cultureel en handelsterrein.

In de samenwerking met India bestaat het voornemen voor dit doel een bepaald maximumbedrag (10%) van de hulpallocatie te reserveren, dat besteed kan worden, als voldaan is aan de normale ontwikkelingscriteria van het Nederlandse beleid en indien de Indiase regering daarmee instemt.

Optie

In het licht van de ervaring met India wordt voorgesteld dat ook voor andere concentratielanden die zich daarvoor lenen aan de beperkte hulprelatie een ruimer karakter wordt gegeven.

Opmerkingen

1. Dit beleid kan alleen worden gerealiseerd in overleg met de betreffende ontwikkelingslanden en indien interdepartementaal overeenstemming wordt bereikt over de procedures.

2. Voor het verwezenlijken van de economische verzelfstandiging van de derde wereld zal het noodzakelijk zijn dat de toegang van deze landen tot de markt van de geïndustrialiseerde landen, inclusief Nederland, vergroot wordt. Een verbreding van de relatie met bepaalde andere concentratielanden zal moeten samengaan met de voortgang op dit terrein, en van een evaluatie van het samenwerkingsmodel met India.

Nadelen

– Het risico bestaat van verwatering van het ontwikkelingsbeleid doordat wél aan Nederlandse belangen, doch niet aan die van ontwikkelingslanden wordt tegemoet gekomen.

1.7. Gemengde kredieten (ontwikkelingsrelevante exporttransacties)

Inleiding

Onder het kabinet-Van Agt is een begin gemaakt met de structurele omzetting van (f 100 mln.) kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen (schenkingen) aangezien schenkingsmiddelen in het OS-beleid als een kwalitatief betere vorm van hulp worden beschouwd.

Die omvorming is gepaard gegaan met een ad hoc-afspraken dat gelijktijdig f 100 mln. andere kapitaalmarkt middelen bestemd zouden worden voor zogenaamde ontwikkelingsrelevante exporttransacties (gemengde kredieten).

Dit programma van gemengde kredieten behelst de beschikbaarstelling van f 100 mln. kapitaalmarkt middelen met bijbehorende rentesubsidies. Het gaat hier om een combinatie van hulp gelden en exportfinanciering, met als doel een vergroting van de overdracht van reële middelen naar ontwikkelingslanden.

Bij verhoging van de fondsen voor de gemengde kredieten, doet zich de vraag voor op welke wijze dit moet worden gefinancierd. Gedacht zou kunnen worden onder andere aan het overhevelen van gelden die tot dusver ter beschikking stonden van de multilaterale ontwikkelingsinstellingen naar

fondsen ten behoeve van gemengde kredieten. Met name wordt hier gedacht aan de VN-organisaties, omdat Nederland relatief meer bijdraagt in vergelijking met andere EG-lid-staten en omdat het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven in de aanbestedingen van deze organisaties relatief gering is.

Bij de keuze welke bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsinstellingen voor verlaging in aanmerking komen zou onder andere rekening gehouden kunnen worden met de mate waarin via deze organisaties bestedingen in Nederland geëffectueerd worden. Ook kan de Nederlandse bijdrage vergeleken worden met het aandeel van de andere EG-landen in de VN-bijdragen.

Opmerkingen

1. Ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties komt de economische ontwikkeling in Nederland slechts ten goede voor zover opdrachten ter besteding van de fondsen in Nederland worden geplaatst (zie desbetreffende cijfers). Daar staat tegenover dat de VN-ontwikkelingsprogramma's ontwikkelingsrelevant zijn. Op het Ministerie van BZ/OS wordt overigens systematisch onderzocht wat de effectiviteit is van onder meer de verschillende VN-programma's.

2. De gemengde kredieten zijn onder het ontwikkelingsplafond ondergebracht omdat anders geen omzetting van f 100 mln. kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen mogelijk werd geacht.

3. Onlangs is tussen OS, EZ en Financiën overeenstemming bereikt over de modaliteiten van het programma. De werkgroep heeft zich niet verder kunnen buigen over een mogelijke heropening van deze interdepartementale onderhandelingen.

Optie

Voorgesteld wordt een verschuiving van bestedingen, geheel of ten dele ten laste van VN-ontwikkelingsprogramma's waarvan het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven in de aanbestedingen slechts gering is, naar bilaterale bestedingen ten behoeve van gemengde kredieten. De werkgroep denkt daarbij aan een maximum van f 100 mln.

Hierdoor kan een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de werkgelegenheidssituatie in Nederland, voor zover de bestedingen meer ten goede komen aan het Nederlandse bedrijfsleven.

Voordelen

- Verhoging van de gemengde kredietentransacties kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse export en werkgelegenheid.
- Door het stimuleren van de Nederlandse export wordt tevens de betalingsbalanspositie verbeterd.

Nadelen

- Het systeem van gemengde kredieten is een ver gaande vorm van protectie.
- Deze transacties hebben doorgaans in het kader van het Nederlandse armoedebeleid in de ontwikkelings samenwerking een zeer beperkte ontwikkelingswaarde.
- Het betreft hier kapitaalmarkt middelen die een hoge rentesubsidie vereisen.
- De inzet van meer middelen voor dit doel zal ten koste van de overige ontwikkelingsprogramma's gaan, met name ten koste van de hulpverlening aan concentratielanden, hetgeen een vermindering van de meer eigenlijke vormen van hulpverlening betekent en derhalve strijdig kan zijn met het behartigen van de belangen van de ontwikkelingslanden.
- Een eenzijdige verlaging van de Nederlandse bijdragen aan de VN-organisaties zou in een aantal gevallen het niet-nakomen van gedane toezeggingen betekenen, in alle geval schadelijke gevolgen hebben voor de ontwikkelingslanden.

- Vermindering van onze bijdrage aan de VN ten gunste van bilaterale transacties vergroot de belasting van het apparaat.
- Het risico bestaat van steun aan zwakke bedrijven hetgeen de Nederlandse economie niet ten goede komt.

1.8. Verhoging van het aandeel van het Nederlands bedrijfsleven in de aanbestedingen van multilaterale instellingen

Optie

Voorgesteld wordt een actief beleid te voeren, gericht op het vergroten van het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven in de aanbestedingen door de multilaterale instellingen, met name de aanbestedingen door VN-instellingen.

Voordelen

- Hulp via VN-organisaties past in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.
- Het multilaterale hulpprogramma is minder belastend voor het apparaat dan het bilaterale.
- Een hoge bijdrage via VN-organisaties is in overeenstemming met de geavanceerde positie die Nederland van oudsher in VN-kader inneemt en versterkt de goodwill die Nederland in de ontwikkelingslanden heeft.
- Het bedrijfsleven kan indien het concurrerend is zeker kansen waar maken bij een door informatie en advies vanwege het ministerie bevorderd actief beleid.

Opmerking

- VN-organisaties dienen een non-discriminatoire aanbestedingsbeleid te voeren, waardoor Nederland geen voorkeurspositie kan claimen.

BELEIDSVARIANTEN CATEGORIE II

Verhoging van de effectiviteit van de hulp voor ontwikkelingslanden

1. INLEIDING

De omvang van de Nederlandse hulpverlening is in de afgelopen jaren exponentieel gegroeid; tegelijk daarmee is het aantal landen waaraan hulp wordt gegeven sterk toegenomen. Door deze ontwikkelingen vindt een zeer gespreide besteding naar hulpgebieden plaats, opgedeeld over talloze projecten in vele landen. Door dit alles zijn problemen van beheer ontstaan, evenals van controle.

In de afgelopen jaren zijn een aantal maatregelen genomen om de nuttige aanwending van het Nederlandse hulpaanbod te bevorderen. Deze maatregelen betroffen:

- personele (re-)organisatie;
- delegatie van bevoegdheden van het ministerie naar de posten;
- regionale en sectorale concentratie en beperking van hulpactiviteiten;
- het instellen van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde;
- verbetering van werkmethoden;
- verbetering van de financieel-administratieve organisatie en financiële controle, waaronder accountants-controle.

Een aantal van bovengenoemde maatregelen is van recente datum en op sommige gebieden is slechts een eerste aanzet gegeven. Het hier summier geschetste beleid zal slechts op langere termijn vruchten kunnen afwerpen.

De werkgroep heeft zich niet beziggehouden met de organisatie c.q. reorganisatie van de Buitenlandse Dienst in het licht van het te voeren beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking (delegatie) (zie Rapport Heroverweging Buitenlandse Dienst, blz. 17 en 18).

In paragraaf I.1.3 is ingegaan op de keuze van de concentratielanden vanuit het oogpunt van de bevordering van de Nederlandse economie.

Een tweede aspect met betrekking tot de concentratielandenkeuze is het aantal landen uit het oogpunt van de effectiviteit van de hulp. De hoofddoelstelling van het bilaterale beleid, te weten de verbetering van de positie van de arme landen en groepen in de derde wereld, is vertaald in onder meer het concentratiebeleid. Omdat het uit hoofde van een efficiënt beheer niet doenlijk is de gehele derde wereld te bedienen is een selectie gemaakt, hetgeen geleid heeft tot de dertien z.g. concentratielanden. Een tweede vorm van concentratie treedt op bij de formulering van het landenbeleid. In plaats van de hulp smal te spreiden over een groot aantal sectoren wordt gekozen voor een hulpinspanning op een beperkt aantal sectoren. Zodoende is het mogelijk om over een langere periode kennis en wederzijds begrip op te bouwen. De keuze van de sectoren wordt gedaan in overleg met het concentratieland en op basis van specifieke Nederlandse bekwaamheden.

1.1. Ontbinding van de bilaterale hulp

Inleiding

Nadat in het kader van de bilaterale hulpverlening een landenkeuze is gemaakt op basis van de geformuleerde beleidscriteria, moet gezocht worden naar de meest effectieve vorm van besteding van de hulp.

In een aantal gevallen is naast financiering van importen tevens financiering van de lokale kosten noodzakelijk, vooral waar de hulp zich richt op het voorzien in basisbehoeften. De financiële hulpscheningingen aan de vijf armste concentratielanden kunnen tot een maximum van 30% voor lokale kostenfinanciering worden aangewend.

Optie

Voorgesteld wordt om:

1. Het ongebonden deel van de bilaterale hulp te verhogen. Hieraan zal wel een adequate controle op de materiële bestedingen verbonden moeten worden. De hoogte van dit ongebonden deel zou mede vastgesteld kunnen worden op basis van het ontwikkelingsniveau van het ontvangende land.
2. De financiële hulp te verlagen ten behoeve van de uitbreiding van de technische hulpverlening.
3. Partieel gebonden hulp ten koste van geheel gebonden hulp te verhogen.

Voordelen

- Algemene ontbinding geeft de ontvangende landen de mogelijkheid de hulp zo goed en zo efficiënt mogelijk te besteden, zowel aan importen als, indien nodig, aan lokale kostenfinanciering.
- Voor zover de ontbonden hulpgelden in andere ontwikkelingslanden dan het ontvangende landen worden besteed treedt een dubbel effect op van de hulpverlening, zowel voor het hulpontvangende land als voor het land waar aangekocht wordt.
- Ontbinding heeft in het algemeen een prijsverlagend effect; ook zij gezezen op de constatering door de Algemene Rekenkamer dat de continuïteit van projecten in gevaar komt doordat in ontwikkelingslanden door de leveranciers onvoldoende service gegeven wordt.

Nadelen

- De directe positieve gevolgen voor de Nederlandse betalingsbalans en werkgelegenheid worden minder.
- De concurrentiepositie van het bedrijfsleven dat de exporten uitvoert, verslechtert ten opzichte van het bedrijfsleven in donorlanden waar de hulp wel gebonden is.

1.2. Verhogen van de effectiviteit van de organisatie van de hulp

Bestaande diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zoals de Inspectie te Velde en de Comptabiliteit, zijn momenteel nog onvoldoende uitgerust om de benodigde controle op beheer en uitvoering van bilaterale hulpprogramma's en projecten adequaat te verrichten.

Optie

Voorgesteld wordt, naar analogie van het Verdrag inzake ontwikkelingssamenwerking met Suriname, in beginsel alle Nederlandse bilaterale hulp onder (externe) accountantscontrole te brengen. De kosten daarvan dienen als projectkosten te worden beschouwd. De controle dient zowel de financiële rechtvaardiging en het beheer der uitgaven te betreffen alsmede een materiële controle.

Als start wordt voorgesteld alle projecten en andere bilaterale hulpactiviteiten van een grote omvang per 1982 onder (externe) accountantscontrole te plaatsen.

Opmerking

De werkgroep heeft geen tijd gehad om voor- en nadelen evenwichtig ten opzichte van elkaar te bespreken.

1.3. Omzetting kapitaalmarktmiddelen in begrotingsmiddelen

Inleiding

De Rijksbegroting wordt gefinancierd uit kapitaalmarktmiddelen en belastinggelden. De uitgaven die onder het plafond voor de ontwikkelingssamenwerking vallen, worden gefinancierd uit de totale som van de Rijksbegroting plus uit afzonderlijk aangetrokken kapitaalmarktmiddelen. Deze laatste maken $\pm 17\%$ uit van het plafond (in 1981 ruim f 700 mln.).

De inzet van kapitaalmarktmiddelen onder het plafond voor ontwikkelingssamenwerking leidt nu reeds en, indien geen wijzigingen in het beleid zouden worden gebracht, in toenemende mate vanwege de daarmee samenhangende rentelast op termijn tot een uitholling van het plafond. Afhankelijk van de gehanteerde rekenhypothesen zal tussen 1990 en 2000 meer dan 13% van het plafond aan rentesubsidie opgaan. Rente en aflossingen zullen meer bedragen dan de nieuwe beschikbare stroom kapitaalmarktmiddelen zodat de ODA-prestaties zullen dalen. Bovendien draagt deze opzet van het plafond, ook al zijn de middelen op DAC-termen verstrekt, bij tot de schuldenlast van de ontwikkelingslanden.

Gelet op het bovenstaande wordt geconcludeerd dat leningsgelden op langere termijn zwaar zullen drukken op het hulpplafond vanwege de rentelast. Op kortere termijn worden bovendien beleidscontraire effecten bereikt (schuldenlast) en déconfiturerisico's gelopen. Indien binnen het totaal der financieringsmiddelen substitutie optreedt van kapitaalmarktmiddelen door begrotingsmiddelen leidt dit niet tot een veranderd totaal beslag op de Nederlandse kapitaalmarkt. Uit macro-economische overweging lijken derhalve geen bezwaren tegen een dergelijke substitutie te bestaan.

Optie

Voorgesteld wordt om stelselmatig, in een tempo van f 100 mln. per jaar, de afzonderlijk voor ontwikkelingssamenwerking aangetrokken kapitaalmarktmiddelen om te zetten in begrotingsmiddelen⁹, op een budgettair neutrale wijze.

Opmerkingen

1. Boven voorgestelde substitutie van kapitaalmarktmiddelen door begrotingsmiddelen op budgettair neutrale wijze veronderstelt dat de geschatte rentekosten van het aantrekken van kapitaalmarktmiddelen door de Rijks-overheid ten laste van het plafond voor OS worden gebracht.

⁹ De Tweede Kamer heeft zich met algemene stemmen uitgesproken om met ingang van 1982 telkenjare f 100 mln. cumulatief kapitaalmarktmiddelen om te zetten in begrotingsmiddelen, waardoor het bedrag binnen het hulpplafond voor rentesubsidie in een periode van acht jaar zal zijn gestabiliseerd (motie-Aarts, zie bijlage 4).

2. Thans worden de voor OS aangetrokken kapitaalmarkt middelen aangewend voor leningen tegen zachte voorwaarden. De kosten van rentesubsidies komen ten laste van het plafond.

In geval van substitutie van kapitaalmarkt middelen door begrotingsmiddelen moet bij het berekenen van de aan het plafond toe te rekenen kosten rekening gehouden worden met de terugontvangst van rentebetalingen en aflossingen der leningen.

Voordelen

– Aantrekken van kapitaalmarkt middelen door de rijksoverheid is in het algemeen goedkoper dan lenen op kapitaalmarkten door semi-overheidsinstellingen of anderen. Het verschil in rentekosten is kostenverlagend.

1.4. Ontwikkelingsrelevante exporttransacties

Inleiding

Onder het kabinet-Van Agt is een begin gemaakt met de omzetting van (f 100 mln.) kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen, gezien de voor het OS-beleid nadelige effecten van de kapitaalmarkt middelen (zie ook optie 1.3).

Die omvorming is evenwel gepaard gegaan met een gelijktijdige afspraak dat f 100 mln. andere kapitaalmarkt middelen bestemd zou worden voor zogenaamde ontwikkelingsrelevante exporttransacties. Gezien vanuit de doelstelling van het Nederlandse OS-beleid betreft het hier een aanwending die niet optimaal effectief voor ontwikkelingslanden is.

De ineffectiviteit of nadelen van deze vorm van besteding van hulp gelden zijn:

- dat deze f 100 mln. in mindering komt van de hulpmogelijkheden van meer eigenlijke vormen van hulpverlening;
- dat bij de aanwending steeds een soort evenwicht tussen ontwikkelingsrelevante en Nederlands exportbelang gevonden moet worden dat leidt tot transacties met ontwikkelingslanden met een verminderde ontwikkelingswaarde.

Optie

Voorgesteld wordt het bedrag van f 100 mln. weer voor eigenlijke ontwikkelingsdoeleinden beschikbaar te stellen.

Nadeel

– Deze variant verkleint mogelijk het effect van de hulp op de economische ontwikkeling in Nederland.

BELEIDSVARIANTEN CATEGORIE III

Toerekeningen

1. INLEIDING

In de hiernavolgende paragrafen zijn een aantal opties aangegeven die beogen bestaande posten binnen het hulpplafond die door Ontwikkelingssamenwerking als oneigenlijke toerekeningen (veelal non-ODA-posten) worden beschouwd, te verhogen.

Voor wat betreft de non-ODA-sector geldt dat ernaar gestreefd wordt om deze sector in te krimpen en af te bouwen ten gunste van de ODA-uitgaven. Dit voornemen ligt besloten in het jongste programma van een aantal politieke partijen. Omdat over een groot deel van de non-ODA beslist wordt door andere departementen, wordt hier het uitgangspunt van de bepaler bepaald geweld aangedaan, aldus de opvatting van een groot deel van de werkgroep.

1.1. Verhoging toerekening kosten remigratiebeleid gericht op Suriname

Inleiding

Als onderdeel van de non-ODA wordt sinds 1980 *een deel* van de kosten van remigratie naar Suriname aan het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking toegerekend. Het bedrag ad f 5,7 mln. dat thans wordt toegerekend is betrekkelijk willekeurig tot stand gekomen en vormde een in 1981 extra benodigd bedrag boven het op de begroting van Sociale Zaken reeds beschikbare bedrag.

Optie

Voorgesteld wordt deze toerekening het *gehele* voor remigratie naar Suriname uitgetrokken bedrag te doen omvatten, voor zover de aantallen remigranten en de voorwaarden van deze op zich zelf staande regeling niet wezenlijk veranderen. Bij een aanzienlijke wijziging van bovengenoemde factoren dient een en ander opnieuw bezien te worden.

Opmerking

Deze verhoging van de toerekening schept duidelijkheid ten aanzien van de financiering van het remigratiebeleid met betrekking tot Suriname.

Voordelen

– De baten van remigratie komen ten goede aan Nederland onder meer in de vorm van vermindering van diverse sociale uitkeringen en een geringer beroep op huisvestings- en onderwijsvoorzieningen.

Nadelen

– De remigratie naar Suriname kan niet uit Verdragsmiddelen gefinancierd worden en zou een allocatie vormen boven de voor Suriname beschikbare Verdragsmiddelen.
– De remigratiekosten passen niet in de uitgaven van het beleid van ontwikkelingssamenwerking.

1.2. Verlaging meerjarencijfers Kabinet Nederlands-Antilliaanse Zaken

Inleiding

Een bedrag ad f 205,4 mln. – het toenmalige onverbonden deel van het stuwmeer bij Hoofdstuk IV (Ned.-Antilliaanse Zaken) van de Rijksbegroting¹⁰ – is toegevoegd aan de meerjarencijfers 1980 tot en met 1985 als volgt:

1980	20,0
1981	30,0
1982	40,0
1983	53,4
1984	44,1
1985	17,9

Deze bedragen zijn thans beschikbaar *boven* de structureel voor Ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen onder het hulpplafond uitgetrokken bedragen.

Optie

Voorgesteld wordt, als mogelijke bijdrage van KabNa in de heroverwegingsoperatie, de meerjarencijfers voor KabNa te verlagen met:

1982	1983	1984	1985	1986
(in mln.)				
40	53,4	44,1	17,9	–

¹⁰ Het betreft geaccumuleerde kasgelden waar destijds geen verplichtingen tegenover stonden. Indien de normale begrotingsregels zouden zijn toegepast, zouden deze bedragen eerder zijn vrijgevallen.

Opmerking

Aangetekend zij dat hiermee het plafond voor 1982 en latere jaren niet wordt aangetast.

Nadelen

- In de planning met betrekking tot de samenwerking met de Nederlandse Antillen is rekening gehouden met het beschikbaar blijven van deze gelden. Inmiddels is een aantal grote projecten deels in principe en deels definitief goedgekeurd. Indien de bedragen welke aan de meerjarencijfers zijn toegevoegd niet beschikbaar zouden komen zullen de daarvoor benodigde gelden uit de normaal beschikbare kasgelden moeten komen. De ruimte daarvoor wordt door KabNa niet aanwezig geacht.
- Achteraf vindt een verlaging van de gecumuleerde 1½% NNI plaats en wordt heraanwending voor ontwikkelingsdoeleinden uitgesloten.
- Een vermindering van de voor samenwerking met de Nederlandse Antillen in principe beschikbare bedragen zal de verhouding met de Nederlandse Antillen en de resultaten van de in september 1981 voorziene voortzetting van de Ronde Tafel Conferentie schaden.

BELEIDSVARIANTEN CATEGORIE IV

Onderzoeksvoorstellen

1. VERHOOGING TOEREKENING AAN HET OS-PLAFOND VAN HET NEDERLANDS AANDEEL IN DE KOSTEN VAN DE VERENIGDE NATIES EN DAAR-MEE VERBANDHOUDENDE INTERNATIONALE ORGANISATIES

1.1. Inleiding

Reeds gedurende een aantal jaren wordt 60% van het Nederlands aandeel in de kosten van de Verenigde Naties en daarmee verbandhoudende internationale organisaties toegerekend aan het plafond voor ontwikkelingssamenwerking. Een lid van de werkgroep meent te constateren dat het VN-systeem in toenemende mate het forum vormt voor de Noord-Zuid-discussie. Ontwikkelingssamenwerking is een tegengestelde mening toegegaan. Voorts vormen VN-organisaties naar het inzicht van eerdergenoemd lid een belangrijke infrastructuur voor multilaterale hulpverlening. Vanuit Buitenlandse Zaken worden in het kader van interdepartementale besprekingen over de (groei van) begrotingen van een aantal VN-organisaties – op zich valide – beleidsoverwegingen aangevoerd om in de Nederlandse standpuntbepaling af te wijken van het veelal ten aanzien van internationale organisaties gehanteerde uitgangspunt van reële nulgroei als maximale groeivoet.

1.2. Voorstel

De werkgroep heeft geen tijd gevonden om deze aangelegenheid afdoende te bespreken. Voorgesteld wordt om in het licht van een mogelijke verhoging van het toerekeningspercentage het feitelijk functioneren van de diverse VN-organisaties ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking nader te bezien.

2. OPVANG EN BEGELEIDING VLUCHTELINGEN

2.1. Inleiding

Al enige jaren worden kosten van opvang en begeleiding in Nederland van bepaalde categorieën vluchtelingen (Chilenen, Vietnamezen) – gedeeltelijk – aan het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking toegerekend. Het

ging daarbij veelal om een ad hoc-beslissing in het kader van de begrotingsvoorbereiding¹¹.

Bij deze besluitvorming is mede overwogen dat door Ontwikkelingssamenwerking – als ODA aangemerkte – bijdragen worden gegeven aan de UNWRA welke er met name toe strekken opvang van vluchtelingen te kunnen financieren.

Het komt de werkgroep voor dat een meer structurele gedragslijn op zijn plaats is. De volgende overwegingen hebben de werkgroep daartoe geleid. Hoewel het om budgettaire redenen denkbaar is in de toekomst de kosten van opvang en begeleiding van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden (DAC-lijst) – ook indien deze niet als ODA zouden kunnen worden beschouwd¹² – ten laste van het plafond voor ontwikkelingssamenwerking te brengen, bestaan tegen een zodanige handelwijze aanmerkelijke bezwaren.

Ten eerste bestaan de kosten die de toelating tot Nederland van vluchtelingen met zich meebrengen slechts voor een deel uit de opvang en begeleiding van de vluchtelingen gedurende het begin van hun verblijf in Nederland. Een groot aantal hoofdstukken van de rijksbegroting ondervindt effecten van deze toelatingen; er wordt nu mee volstaan slechts te verwijzen naar uitgaven in de sfeer van het onderwijs, de huisvesting en de gezondheidszorg.

Ook in bredere zin treden echter kosten op voor de Nederlandse samenleving, bij voorbeeld ten aanzien van de werkgelegenheid. Het is zeer de vraag of de huidige wijze van budgetteren, waarvan de toerekening aan het ontwikkelingsplafond van de kosten van opvang en begeleiding van sommige categorieën vluchtelingen een onderdeel is, voldoende mogelijkheid biedt de noodzakelijke afweging te maken ten opzichte van de overige prioriteiten binnen de rijksbegroting, vooral gelet op de mogelijke gevolgen voor een aantal andere begrotingshoofdstukken.

Ten tweede heeft vanuit het oogpunt van ontwikkelingssamenwerking altijd het streven vooropgestaan vluchtelingennoden te lenigen door bij te dragen aan oplossingen in de ontwikkelingslanden zelf, terwijl in algemene zin een eventuele verhoging van de non-ODA-uitgaven onwenselijk wordt geacht.

2.2. Voorstel

De werkgroep meent, omdat een en ander het kader van de werkgroep te buiten gaat, dat de hierboven gegeven overwegingen het wenselijk maken in de nabije toekomst in het vervolg van de heroverwegingsexercitie op samenhangende wijze aandacht te besteden aan het beleid inzake toelating, opvang, en het voortgezet verblijf van vluchtelingen, alsmede aan de daaraan verbonden budgettaire consequenties.

3. BESCHIKBAARHEID GELDEN VOOR OS

3.1. Inleiding

Het in een jaar voor ontwikkelingssamenwerking beschikbare bedrag wordt aan de hand van de MEV-raming van het nationaal inkomen berekend (1½% NNI tegen factorkosten). In een aantal gevallen is discussie ontstaan over de vraag of het in een jaar beschikbare bedrag, voor zover dit in het begrotingsjaar niet tot uitgaaf wordt gebracht, en voor zover dit niet ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet aan een volgend dienstjaar kan worden toegevoegd, voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar dient te blijven.

3.2. Voorstel

De werkgroep beveelt aan te onderzoeken aan welke voorwaarden toezeggingen aan ontwikkelingslanden omtrent hulpverlening moeten voldoen om

¹¹ Voor 1981 is met een OS-aandeel van 45 miljoen rekening gehouden.

¹² In het DAC/OESO hebben discussies plaatsgevonden over het al dan niet ODA-karakter van bepaalde kostencomponenten in de vluchtelingenhelp.

in aanmerking te komen voor de toepassing van artikel 12 van de Comptabiliteitswet met betrekking tot de toevoeging van het stuwmeer aan een volgend dienstjaar, gelet op de plafondconstructie.

3.3. Opmerkingen

- Enerzijds stuit de Comptabiliteitswet toevoeging ex artikel 12 aan een volgend dienstjaar van onverbonden gelden.
- Anderzijds dient de taakstelling van 1½% NNI per jaar zonder onnodige bestedingsdwang gerealiseerd te kunnen worden.

4. SLOTOPMERKING

De werkgroep vestigt er ten slotte de aandacht op dat binnen de rijksbegroting posten voorkomen welke voldoen aan de internationale ODA-normen doch niet vallen onder het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking. Een voorbeeld hiervan vormt het experimenteel en eenmalig voor 1981 op de EZ-begroting opgenomen gemengd kredietinstrument ad f 50 mln. (zachte begrotingsleningen) ten behoeve van exporttransacties naar ontwikkelingslanden. Deze posten worden door Ontwikkelingssamenwerking in het huidige Nederlandse beleid niet ontwikkelingsrelevant en derhalve niet toerekenbaar geacht.

De werkgroep heeft zich noch hiermee noch met de onder het plafond gebrachte non-ODA-posten uitputtend beziggehouden en ter zake geen conclusies kunnen bereiken.

Overzicht begrotingsbedragen en de rekening 1970–1981

Jaar	Ontw.-begr. ¹	Rekening ²	Verschil	
			(overschot)	(in %)
1970	792	689	103	13
1971	944	763	181	19,2
1972	1011	902	109	10,8
1973	997	752	245	24,6
1974	1173	1125	48	4,1
1975	1495	1420	75	5
1976	2146	1865	281	13,1
1977	2344	2027	317	13,5
1978	2611	2258	353	13,5
1979	2984	2640	344	11,5
1980	3256	2914 ³	342	10,5
1981	3430			

¹ Bron: Overzicht functionele classificatie in de betreffende Miljoenennota.

² Bron: 10 jaren overzicht in de Miljoenennota 1981.

³ Voorlopige rekening.

Het stuwmeer nam in 1979 met f 250 mln. toe ten opzichte van 1978. De totale omvang van het stuwmeer kwam daarmee op ruim f 2,5 mld. (ter vergelijking: de begroting voor OS in 1981 bedraagt ruim f 4 mld.). Het stuwmeer is opgebouwd uit de volgende componenten (in mln. gld):

I.	Bil. projecten en programmahulp (waarvan f 1176 mln. hulp aan concentratielanden)	1443,8
II.	Ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties	199,7
III.	Directe hulp aan armste landen en groepen en spec. progr.	298,7
IV.	Sectorprogramma voedselproductie en voedingsprogramma's	43,3
V.	Medefinanciering van projecten van particuliere organisaties en vrijwilligersprojecten	54,4
VI.	Onderzoek en onderwijsprogramma's	66,9
VII.	Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden	90,2
VIII.	Hulp aan Ned. Antillen	292,8
	Totale ODA	2489,8
	non-ODA	25,1
	Stuwmeer	2514,9

Op blz. 98 en 99 van de memorie van toelichting 1981 is nader ingegaan op de oorzaken van stuwmeervorming.

In onderstaand overzicht zijn opgenomen cijfers met betrekking tot de feitelijke besteding van de hulp en wel in het bijzonder het gedeelte dat daarvan in Nederland wordt besteed.

Deze uitgaven vallen uiteen in een aantal componenten:

- leveranties door Nederlandse bedrijven uit hoofde van de (feitelijke) binding van de bilaterale financiële hulp (cat. Ia, Ic, Id, IIIa, IIIb, IVc, IVd/e, VIIa, en VIII);
- inschakeling van Nederlandse deskundigen en vrijwilligers als vorm van de bilaterale technische hulpverlening (cat. Ia, Ic, Id, Ie, If, IIIc, Va, b, c, Vd, Vf, VI, VIIc en VIII);
- leveranties door Nederlandse bedrijven op grond van aanbestedingen door multilaterale instellingen en VN-organisaties (cat. IIa, b, c, IVa, IVb);
- apparaatskosten in ruime zin (Ic, VI (instituten IO), non ODA, e, f, g, h).

Ten aanzien van de registratiemethode voor categorie Ia en IIIa door Ontwikkelingssamenwerking wordt het volgende opgemerkt:

A. Financiële verwerking projecten/programmahulpstukken

Na het bestedingsoverleg wordt een aparte kaart gemaakt:

- a. per afgesproken project incl. het allocatiebedrag;
- b. idem per programmahulpstuk (kunstmest, onderdelen etc.).

De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), de «betaalagent», wordt tegelijkertijd volledig geïnformeerd over de gemaakte afspraken.

B. Financiële verwerking bestedingen

Iedere maand stuurt de NIO aan OS een betaalstaat, waarin de verrichte betalingen worden uitgesplitst naar:

1. Betalingen in Nederland. De NIO heeft de strikte instructie *niet* uit te betalen als de begunstigde geen rechtsgeldig certificaat van Nederlandse origine heeft geproduceerd.
2. Overmakingen ten behoeve van lokale kostenfinancieringen.
3. Overmakingen naar z.g. «eligible source countries» (ontwikkelingslanden) in het kader van de z.g. partiële ontbinding. Ook in dit geval moet een rechtsgeldig certificaat van origine worden geproduceerd.
4. Betalingen aan OESO-landen (ontbinding).

C. Totaalregistratie uitputting

Per kwartaal maakt OS kwartaaloverzichten van alle uitgaven per land uitgesplitst naar leningen en financiële hulpstukken en naar de categorieën b.1 t/m 4. Deze totalen zijn in overeenstemming met de totalen, die de NIO produceert. Op deze wijze komt OS tot de volgende cijfers:

Financiële hulp x mln. gld. Cat. Ia

Jaar	Totaal uitgaven	Partiële ontbinding	OESO-landen ontbinding	Lokale kosten	Leveranties uit Nederland
1976	294,1	7,0	17,0	4,1	266,0
1977	485,0	61,1	15,3	27,9	380,7
1978	529,7	63,0	7,9	29,0	429,8
1979	585,8	67,8	11,2	46,2	460,6
1980 ¹	823,0	52,9	2,1	96,7	671,3

¹ Voorlopige gecorrigeerde cijfers.

In procenten

1976	100	2,4	5,8	1,4	90,4
1977	100	12,6	3,2	5,8	78,4
1978	100	11,9	1,5	5,5	81,1
1979	100	11,6	1,9	7,9	78,6
1980	100	6,4	0,3	11,7	81,6

Noot: Op dezelfde wijze worden de uitputtingen van cat. IIIa bijgehouden, waarbij echter rekening moet worden gehouden met schuldverlichtingsoperaties voortvloeiend uit Unctadresoluties, die voor grote bedragen ten laste van Cat. IIIa worden gebracht en niet ten laste van Cat. Ib.

Uitsplitsing bestedingscijfers per categorie

Categorie	Omschrijving	Uitgaven 1980	Waarvan in Nederland	
			in mln. gld.	%
Ia	Hulpverlening aan concentratielanden			
	— leningen	804,64	652,93	81,1 ¹
	— schenkingen	149,4	103,4	69,2
	— technische hulp			
	} finan. hulp			
Ib	Schuldenconsolidaties	16,5	.	. ²
Ic	Hulpverlening aan de Sahel	43,2	22,2	51,4
Id	Hulpverlening aan Suriname	150,1	.	. ³
Ie	Voorbereiding projecten- en deskundigenhulp	4,1	.	80
If	Overige projecten en deskundigenhulp			
	— suppletiedeskundigen	36,5	22,9	62,7
	— overige projecten	19,3	13,7	71
Ig	Inspectie (IOV)	0,7	0,2	28,6
IIa	VN	275	.	. ⁴
IIb	Wereldbankgroep	97,2	196,4	202 ⁵
	Reg. ontwikkelingsbanken en -fondsen	16,5	79,1	480 ⁵
	IFAD	—	.	.
IIc	EG	56,7	.	. ⁶
	EOF	119,4	153,2	128 ⁷
IIIa	Economische noodsituaties van landen	351,8	194,5	55,4 ⁸
IIIb	Humanitaire noodsituaties	100,8	54,4	54
IIIc	Sociaal-economische noodsituaties van groepen			
		84,9	35,6	41,9
IVa	Wereldvoedselprogramma	49,1	48,8	99,4
IVb	Voedselhulp via Eg	55,0	.	>90 ⁹
IVc	Voedselhulpverdrag	18,6	.	>90 ⁹
IVd	Bilaterale voedselhulp			
IVe	Voedselproductie en -veiligheid	39,6	9,6	24,2
Vabc	Medefinanciering	179	25,7	14,4
Vd	Vakbeweging	7,1	.	.
Ve/f	Vrijwilligers	28	.	.
VI	Onderzoek en onderwijs			
	(incl. subsidies instituten)	150	104,1	69,4
VIIa	FMO	9,5	4,3	45,3
VIIc	CBI	6,0	.	.
VIII	Nederlandse Antillen	150	.	. ³
Non-ODA		ca. 475	ca. 85	

¹ De cijfers met betrekking tot de bilaterale financiële en technische hulp ex cat. Ia (concentratielanden) zijn in geaggregeerde vorm opgenomen. Ze omvatten zowel de (partieel ontbonden) leningen als de (gebonden) schenkingen financiële hulp* en (ontbonden) schenkingen technische hulp. Dit betekent dat niet beoordeeld kan worden in hoeverre bij verdere binding een substitutie-effect optreedt met voorheen uit vrije deviezen gefinancierde import uit Nederland.

² Schuldverlichting betekent in essentie het beschikbaar stellen van deviezen. In hoeverre deze worden omgezet in aankoop van goederen en diensten in Nederland of andere landen dan wel worden ingezet ter leniging van de betalingsbalans- en begrotingsproblemen van het betreffende ontwikkelingsland, is niet bekend.

³ De (verdrags)middelen worden na de goedkeuringsprocedures van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland—Suriname (CONS) ter beschikking gesteld aan het Surinaamse Planbureau. Gegevens omtrent de uiteindelijke feitelijke aanbesteding van projecten zijn niet voorhanden. De ervaring leert (dit geldt ook voor de Nederlandse Antillen) dat ongeveer de helft van de middelen als lokale kosten moet worden beschouwd. Bij een aantal grote projecten (spoorlijn, Kabalebo) is het Nederlandse bedrijfsleven nauw betrokken.

⁴ De steun aan de VN wordt ongebonden ter beschikking gesteld. Voor wat betreft de UNDP kan worden vermeld dat in 1979 met de aankopen en uitbestedingen in totaal ca. US \$ 188 mln. was gemoeid. Daarvan werd voor US \$ 2,8 mln. in Nederland besteed oftewel ca. 3,5% van de vrijwillige bijdrage van US \$ 73,5 mln. van Nederland aan UNDP in dat jaar. De cijfers van 1980 zijn nog niet bekend. Verwacht wordt dat de cijfers geleidelijk gunstiger worden als gevolg van de activiteiten van de UNDP-bedrijfscoördinator. Voor wat betreft UNICEF geldt dat in Nederland in 1980 US \$ 2 mln. werd besteed, ofte wel 25% van de reguliere Nederlandse bijdrage aan UNICEF voor dat jaar.

*Conform afspraak met EZ bestaat de mogelijkheid de schenkingen aan de vijf minst-ontwikkelde concentratielanden tot een maximum van 30% ongebonden ter beschikking te stellen.

⁵ In beginsel zijn alle bestedingen van de Internationale Financiële Instellingen c.q. van Internationale Organisaties open voor internationale concurrentie volgens doorgaans vrij stringente in de bestuursorganen vastgestelde regels. Deze regels zijn erop gericht bij aanbestedingen de «lowest qualified bidder» te laten winnen, terwijl bij dienstverleningscontracten aanbodskwaliteit belangrijker is dan prijs.

De aandelen van diverse landen in de bestedingen van de onderscheidene instellingen variëren sterk naar tijd, sector, regio en instelling. Er is evenwel geen minimum noch een maximum.

De laatste gegevens over besteding in Nederland, ontvangen van de instellingen zelf, geven het navolgende beeld waaraan is toegevoegd, tussen haken, het aandeel van Nederland in de laatste middelenaanvulling:

Wereldbank	1,1—1,5%	1979	(2,2%)
IDA	2 —2,7%	1979	(3 %)
IADB	—	1980	(0,2%)
FSO	4 %	1980	(0,6%)
ASDB	2,3%	cumulatief 1980	(0,9%)
ASDF	0,9%	cumulatief 1980	(2,3%)
AFDB	1,6%	cumulatief 1980	(0,8%)
AFDF	0,8%	cumulatief 1980	(2,6%)

Hierbij kan nog opgemerkt worden dat een deel van de bestedingen in de ontvangende landen zelf terecht komt.

⁶ De toerekening van de EG-hulpbegroting betreft in feite een compensatie voor b.t.w.-derving uit hoofde van de afdracht aan Brussel van (maximaal 1%) van de Nederlandse b.t.w.-opbrengst ten behoeve van de Eigen Middelen van de EG. In hoeverre in het kader van de hulp aan de niet-geassocieerden, Middellandse-Zeelanden, noodhulp etc. het Nederlandse bedrijfsleven wordt ingeschakeld is niet bekend.

⁷ T/m 1980 bedroegen de in de EG aanbestede uitgaven van EOF (IV) 794,5 mln. ERE (1 ERE = ca. f 2,75); daarvan werd 55,1 mln. ERE in Nederland besteed, dat is 6,94%. De Nederlandse bijdrage van EOF (IV) bedraagt 7,95%.

⁸ De feitelijke binding aan Nederland is in 1980 (evenals in voorgaande jaren) neerwaarts beïnvloed door de getroffen schuldverlichtingsmaatregelen (in 1980 bijna f 100 mln.) die ten laste van cat. IIIa zijn gefinancierd.

⁹ Het Nederlandse aandeel in de EG-voedselhulp en in het Voedselhulpverdrag wordt in overwegende mate via bemiddeling van het Voedselvoorzienings- en Inkoop Bureau (VIB) gedragen door Nederlandse landbouwproducten.

Economische Zaken komt op grond van berekeningen met betrekking tot de feitelijke besteding van de hulp ex categorie Ia (hulpverlening aan concentratielanden) tot de volgende conclusies:

A. Percentage van 70%

Uit de jaarverslagen 1976 tot en met 1980 van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) werd een overzicht samengesteld van de besteding van de verstrekte leningen en schenkingen van alle categorieën financiële hulp, inclusief de f 100-miljoenpot (dat wil zeggen leningen voor ontwikkelingsgerichte exporttransacties). Hoewel hierin ook gedeelten van de subcategorieën Ic tot en met Ig zijn verwerkt, is het eindresultaat representatief voor de verhoudingen binnen subcategorie Ia. Immers, de posten Ic tot en met Ig zijn relatief klein van omvang, terwijl ze tezamen een terugvloeiingsbeeld vertonen dat in hoge mate overeenkomt met dat van Ia.

Voor de genoemde jaren berekende terugvloeiingspercentages zijn:

1976	91%
1977	87%
1978	74%
1979	72%
1980	70%

Zijdens NIO wordt duidelijk gesteld dat er aanwijzingen zijn dat bedoeld cijfer over 1981 een verdere daling zal vertonen.

B. Percentage 55%

Deze berekening is gebaseerd op de OS-lijst van projecten die op 1 januari 1980 in uitvoering waren, totaal ong. 750. Met landdeskundigen binnen EZ werd projectsgewijs nagegaan welke actuele bestedingen binnen Nederland waren voortgevloeid uit de hulp; dit cijfermateriaal werd, waar nodig (bij voorbeeld in het geval van niet-afrondding per medio 1981) aangevuld met beredeneerde schattingen. Gezien het grote aantal experts dat deelnam aan de schattingen en het grote aantal projecten, wordt verondersteld dat eventuele fouten elkaar neutraliseren.

Zowel de financiële en technische hulp (cat. Ia) als de betalingsbalanssteun (cat. IIIa) werd betrokken in het onderzoek, dat een gemiddelde van 45,6% opleverde. Ter wille van de presentatie wordt voorgesteld 55% op te voeren.

Zie voor de verdere cijfermatige onderbouwing bijgevoegde tabel, die refereert aan bijlage 2A.

Categorie	Omschrijving	Uitgaven 1980	Waarvan in Nederland	
			in mln. gld.	%
x milj. f				
Ia	Hulpverlening aan concentratielanden			
	– leningen	804,64	652,93	81,1 ¹
	– schenkingen	149,4	103,4	69,2
	– technische hulp			
	Idem, financ. en technische hulp			70 ²
	Idem, financ. en technische hulp			55 ³
Ib	Schuldenconsolidaties	16,5		0 ⁴
Ic	Hulpverlening aan de Sahel	43,2	22,2	51,4
Id	Hulpverlening aan Suriname	150,1		onbek. ⁵
	Idem			20 ⁶
Ie	Vorbereiding projecten- en deskundigenhulp	4,1		80 ⁷
	Idem			40 ⁸
If	Overige projecten- en deskundigenhulp:			
	– suppletiedeskundigen	36,5	22,9	62,7
	– overige projecten	19,3	13,7	71
Ig	Inspectie (IOV)	0,7	0,2	28,6
IIa	VN	275		onbek.
	w.v. UNDP (in 1979)	\$ 73,5	\$ 2,8	3½ ⁹

IIb	Wereldbankgroep w.v. IDA	97,2	196,4	202 ¹⁰ 52 ¹¹
	Regionale ontwikkelingsbanken en -fondsen	16,5	79,1	480 ¹²
	Idem			50 ¹³
	IFAD	—	onbek.	onbek. ¹⁴
	Idem			25 ¹⁵
IIc	EG (niet-geassocieerde landen)	56,7	onbek.	onbek. ¹⁶
	Idem			25 ¹⁷
	Eur. Ontwikkelingsfonds	119,4	153,2	128 ¹⁸
	Idem (gemiddelde 1960–1979) totaal	816	311	37,6 ¹⁹
IIIa	Econom. noodsituaties v. landen	351,8	194,5	55,4 ²⁰
IIIb	Humanitaire noodsituaties	100,8	54,4	54
IIIc	Sociaal-econom. noodsituaties van doelgroepen	84,9	35,6	41,9
IVa	Wereldvoedselprogramma	49,1	48,8	99,4 ²¹
	Idem			60 ²²
IVb	Voedselhulp via EG	55,0		90 + ²³
IVc	Voedselhulpverdrag	18,6		90 + ²⁴
	Idem			25 ²⁵
IVd	Bilaterale voedselhulp	39,6	9,6	24,2
IVe	Voedselproductie en -veiligheid			
Vabc	Medefinanciering	179	25,7	14,4
Vd	Vakbeweging	7,1		10 ²⁶
Vef	Vrijwilligers	28		20 ²⁷
VI	Onderzoek en onderwijs	150	104,1	69,4
VIIa	FMO	9,5	4,3	45,3
VIIc	CBI	6,0		50 ²⁸
VIII	Nederlandse Antillen	150		25 ²⁹

Algemeen

Non-ODA ... uitgaven 1979 ca. 475
... bestedingen ca. 400 (= 85%).

De non-ODA-uitgaven worden met uitzondering van de internationale apparaatskosten en een deel van de uitgaven voor de Buitenlandse Dienst vrijwel geheel in Nederland besteed.

¹ Deze BZ/OS-cijfers zijn gebaseerd op totalisering van alle gedetailleerde gegevens per project dan wel export in het kader van de hulp. Ze omvatten zowel de (partieel ontbonden) leningen als de (gebonden) schenkingen (financiële hulp) en (ontbonden) schenkingen uit hoofde van de technische hulp.

² Berekening EZ op basis NIO-gegevens (incl. 100-mln.-pot) die wijzen op voortgaande daling van NL-aandeel.

³ Berekening EZ (afrondding) op basis van bestudering van alle plm. 750 projecten die in cat. I en IIIa op 1-1-1980 in uitvoering waren.

⁴ Schuldverlichting betekent in essentie het beschikbaar stellen van vrije deviezen. In hoeverre deze niet worden omgezet in aankoop van goederen en diensten in Nederland of andere landen en wel worden omgezet ter leniging van de betalings- en begrotingsproblemen van het betreffende ontwikkelingsland, is niet bekend.

⁵ Onbekend bij BZ/OS.

⁶ Schatting door EZ-deskundigen; oorspronkelijke voetnoot van BZ/OS luidt als volgt: «De (verdrags)middelen worden na de goedkeuringsprocedures van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland–Suriname (CONS) ter beschikking gesteld van het Surinaamse Planbureau. Gegevens omtrent de uiteindelijke feitelijke aanbesteding van projecten zijn niet voorhanden. De ervaring leert (dit geldt met name ook voor de Nederlandse Antillen) dat ongeveer de helft van de middelen als lokale kosten moet worden beschouwd. Bij een aantal projecten (spoorlijn, Kabalebo) is het Nederlandse bedrijfsleven nauw betrokken.»

⁷ BZ/OS-opgave met volgende voetnoot: «De inschakeling van deskundigen bij de voorbereiding van projecten, alsmede specifieke identificatiemissies brengen voornamelijk reiskosten met zich mee. Het merendeel zal de KLM toevloeien.»

⁸ Schatting EZ.

⁹ Inhoud van oorspronkelijke voetnoot 5.

¹⁰ Wereldbank heeft wezenlijk andere functie dan bijvoorbeeld IDA.

¹¹ Berekening OESO (doc. DCD/80.40), stand per ultimo juni 1979.

¹² Opgave BZ/OS.

¹³ Schatting EZ.

¹⁴ Als 12.

¹⁵ Als 13.

¹⁶ Als 12.

¹⁷ Als 13.

¹⁸ Als 12.

¹⁹ Opgave EZ. Cijfers over 1980 zijn ook ongunstig (zoals blijkt aan hand van S-cijfers van Eur. Publikatieblad). Traditioneel is percentage terugvloeiingen miniem (terwijl Frankrijk sinds 1960 tussen f 100 en f 200 's jaars meer ontvangt aan EOF-orders dan eraan bijdraagt).

²⁰ Vide oorspronkelijke voetnoot 8.

²¹ Als 12.

²² Als 13.

²³ Vide oorspronkelijke voetnoot 9.

²⁴ Als 12.

²⁵ Als 13.

²⁶ ²⁷ ²⁸ ²⁹ percentages, bij BZ/OS onbekend, geschat door EZ.

4. Begroting 1981 en meerjarenplan

a. Het meerjarenplan 1981–1985 en de Nederlandse ontwikkelingshulp in 1981

Ook voor 1981 is 1½% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten (NNI) beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking. Mede ten gevolge van de ongunstige ontwikkeling van het nationaal inkomen in 1980, bedraagt de nominale toename van het budget ten opzichte van 1980 nog geen 2%.

In verband met deze geringe groei van de begroting en in verband met enkele tegenvallers op andere posten is besloten de allocaties voor de concentratielanden en de vrijwillige bijdragen aan de VN-organisaties nominaal gelijk te houden aan het niveau voor 1980.

Ook in 1981 is f 100 mln. kapitaalmarktmiddelen omgezet in begrotingsmiddelen. Ten laste van de resterende leningsmiddelen is wederom f 100 mln. gereserveerd voor de verwezenlijking van ontwikkelingsgerichte exporttransacties.

De non-ODA-component van het hulplafond bedraagt voor 1981 13,9%. Hierin is verwerkt een elders in de memorie van toelichting beschreven gedeeltelijke herschikking van tot dusver onder de non-ODA gerubriceerde subsidies aan instituten en cursussen van internationaal onderwijs en onderzoek.

De met de financiering via de kapitaalmarkt van een gedeelte van het ontwikkelingsbudget verbandhoudende rentesubsidies vormen de hoofdoorzaak van de stijging van de non-ODA-component in de komende jaren.

Uit voorlopige gegevens van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO blijkt, dat de omgeving van de gerealiseerde middelenstroom in het kader van het Nederlandse hulpverleningsprogramma opliep van \$ 1074 mln. in 1978 tot \$ 1403 mln. in 1979, hetgeen overeenkomt met 0,93% van het bruto nationaal produkt (BNP). Nederland neemt hiermee met Noorwegen na Zweden de tweede positie in onder de donorlanden.

In de navolgende tabel zijn de voorlopige hulpcijfers van de DAC-leden voor 1979 opgenomen. Uit de tabel valt te lezen, dat de totale ODA-hulpstroom van de DAC-leden ten opzichte van 1978 met ca. \$ 2,5 mln. toenam. Gemeten in een percentage van het BNP betekent dit dat de gemiddelde hulpomvang hiermede op hetzelfde – teleurstellende – peil van 1970 is, nog niet de helft van de 0,7% hulpvolume doelstelling.

Tabel 1. Officiële ontwikkelingshulp als percentage van het BNP en de netto omvang van de hulpverlening van DAC-landen in 1978 en 1979

	Percentage BNP						\$ miljoen	
	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1978	1979
Australië	0,59	0,60	0,42	0,45	0,55	0,52	588	620
België	0,46	0,59	0,51	0,46	0,55	0,56	536	631
Bondsrepubliek Duitsland	0,32	0,40	0,36	0,33	0,37	0,44	2 347	3 350
Canada	0,42	0,54	0,46	0,50	0,52	0,47	1 060	1 042
Denemarken	0,38	0,58	0,56	0,60	0,75	0,75	388	448
Finland	0,06	0,18	0,17	0,16	0,17	0,21	55	86
Frankrijk	0,66	0,62	0,62	0,60	0,57	0,59	2 706	3 358
Italië	0,16	0,11	0,13	0,10	0,14	0,09	375	279
Japan	0,23	0,23	0,20	0,21	0,23	0,26	2 215	2 638
Nederland	0,61	0,75	0,82	0,85	0,82	0,93	1 074	1 404
Nieuw-Zeeland	0,23	0,52	0,41	0,39	0,34	0,30	55	62
Noorwegen	0,32	0,66	0,70	0,83	0,90	0,93	355	428
Oostenrijk	0,07	0,21	0,12	0,22	0,29	0,19	166	127
Verenigde Staten	0,31	0,26	0,25	0,22	0,27	0,19	5 664	4 567
Verenigd Koninkrijk	0,36	0,37	0,38	0,37	0,48	0,52	1 456	2 067
Zweden	0,38	0,82	0,82	0,99	0,90	0,94	783	956
Zwitserland	0,15	0,19	0,19	0,19	0,20	0,21	173	205
Totaal DAC-landen:	0,34	0,35	0,33	0,32	0,35	0,34	19 995	22 268

MOTIE VAN HET LID AARTS CS

Voorgesteld in de uitgebreide commissievergadering van 17 november 1980.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat in de meerjarenramingen is voorzien dat de non-ODA-middelen in de eerstkomende jaren snel zullen stijgen ten gevolge van de toename van de rentesubsidies;

overwegende, dat hierdoor een steeds groter beslag wordt gelegd op de bestedingsmogelijkheden van de begrotingsgelden;

van oordeel, dat ervoor moet worden gewaakt dat ten gevolge van de oplopende rentesubsidies de 0,7%-ODA-doelstelling in gevaar komt, en dat er integendeel naar zal moeten worden gestreefd de huidige ODA-inspanning tenminste te handhaven;

spreekt als haar mening uit, dat met ingang van de begroting voor 1982 telkenjare 100 mln. gulden cumulatief kapitaalmarktmiddelen worden omgezet in begrotingsmiddelen, waardoor het bedrag binnen het hulpplafond voor rentesubsidies in een periode van acht jaren zal zijn gestabiliseerd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Aarts
Hermans
Knol
Bischoff van Heemskerck
Waltmans
Van Rossum
Van der Spek.