
Zitting 1981–1982

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)

Nr. 43

Deelrapport 35

Rapport van de Heroverwegingswerkgroep
«Ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder
onderzoek naar de relatie tussen
ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse
economie»

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	3
Deel A, beschrijving van het beleid	4
1. Doelstellingen en instrumenten van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid	4
2. Doelstellingen en instrumenten van het economisch beleid	4
3. De relatie tussen beide beleidsgebieden	5
4. Collectieve uitgaven welke een relatie hebben met de ontwikkelingslanden	6
4.1. De begrotingsposten die vallen onder het hulpplafond Ontwikkelingsamenwerking	6
4.2. Begrotingsposten bij het Ministerie van Economische Zaken	8
5. De Nederlandse ontwikkelingsinspanning in vergelijking met die van de andere OESO donorlanden	10
Deel B, evaluatie van het beleid	14
1. Inleiding	14
2. Economische ontwikkeling	14
2.1. Nederland	14
2.2. De ontwikkelingslanden	15
2.3. De gevolgen voor het economisch beleid en het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid	18
3. Doelstellingen ontwikkelingsamenwerking	19
4. De instrumenten van het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid	20
4.1. Multilaterale hulp	20
4.2. Bilaterale activiteiten	21
4.3. Bijzondere programma's	22
4.4. Overige programma's	23
5. Besteding ontwikkelingsgelden in Nederland (categorie Ia en IIIa) en de economische gevolgen	24
6. Beleidsvoornemens volgens het regeerakkoord (najaar 1981)	28
Deel C, de beleidsvarianten	29
1. Inleiding	29
2. De beleidsvarianten	29
3. Budgettaire gevolgen van de beleidsvarianten	35

Heroverweging ontwikkelingssamenwerking

INLEIDING

In het voorjaar 1982 heeft het kabinet besloten een tweede ronde van de heroverwegingsprocedure te starten. Evenals tijdens de eerste ronde maakte het onderwerp ontwikkelingssamenwerking deel uit van de lijst van onderwerpen. Deze studie kan worden opgevat als een gedeeltelijke voortzetting van de heroverwegingsstudie in de eerste ronde. In de brief van de Minister-President aan de Tweede Kamer (zitting 1981–1982, 16 625, nr. 37) is het te heroverwegen onderwerp als volgt omschreven: ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder onderzoek naar de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie. Bij deze studie staan de omvang van het hulplafond en de problematiek rond het stuwmeer (artikel 12 CW) niet ter discussie. Derhalve wordt in dit rapport niet het ontwikkelingsbeleid integraal heroverwogen, maar slechts voor zover het de relatie betreft tussen de ontwikkelingssamenwerking enerzijds en de Nederlandse economie anderzijds.

De werkgroep heeft, conform het ministerraadsbesluit, het rapport in grote lijnen opgesteld aan de hand van de officiële taakopdracht en richtlijnen. Eén uitzondering is voor deze werkgroep gemaakt. Daar de omvang van het hulplafond niet tot de taakopdracht van de werkgroep behoort, behoefde de werkgroep niet de voor andere werkgroepen verplichte 20%-variant op te stellen.

DEEL A, BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Doelstellingen en instrumenten van het Nederlandse ontwikkelings- samenwerkingsbeleid

Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is een onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid. Het buitenlands beleid is gericht op zowel de bevordering van het welzijn van ons land in zijn betrekkingen met het buitenland, als op het leveren van een bijdrage aan de bevordering van mondiale vrede en veiligheid, rechtvaardige verdeling van de welvaart in de wereld, wereldrechtsorde en eerbiediging van de mensenrechten.

Hoofddoelstellingen van het beleid zijn de verbetering van de positie van de armste mensen en economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden.

Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft daarmee het karakter van een tweesporenbeleid: in de eerste plaats dienen de ontwikkelingslanden in staat te worden gesteld op basis van gelijkwaardigheid aan het internationale verkeer deel te nemen en in de tweede plaats – en van eenzelfde prioriteit – dient het beleid erop gericht te zijn om zo snel en zo direct mogelijk het lot te verlichten van de velen die momenteel niet aan een minimum bestaansbasis toekomen (respectievelijk het verzelfstandigingsspoor en het armoedespoor).

Het belang van een optimaal functioneren van de Nederlandse economie is derhalve geen expliciete doelstelling van het OS-beleid.

Instrumenten van het beleid zijn de hulpverlening alsmede structurele maatregelen ten behoeve van ontwikkelingslanden op het terrein van intern en extern beleid, zoals herstructureringsbeleid en handels- en monetair beleid.

Tijdens de DAC¹-examens blijkt dat Nederland er tot nu toe in geslaagd is een beleid te realiseren dat zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht de vergelijking met internationale doelstellingen kan doorstaan.

Zoals reeds in de inleiding vermeld, heeft de onderhavige heroverwegingsexercitie in het bijzonder ten doel een onderzoek naar de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie. Dit onderzoeksterrein kan visueel worden voorgesteld als twee, elkaar reeds gedeeltelijk overlappende cirkels, waarbij de werkgroep zich tot taak heeft gesteld de mogelijkheid te bezien in hoeverre het overlappende deel vergroot zou kunnen worden. Derhalve worden naast de doelstellingen en instrumenten van ontwikkelingssamenwerking ook die van het Nederlands economisch beleid kort weergegeven.

2. Doelstellingen en instrumenten van het economisch beleid

De economische politiek kent vijf traditionele hoofddoelstellingen, te weten een evenwichtige betalingsbalans, volledige werkgelegenheid, een stabiel prijspeil, een evenwichtige economische groei en een rechtvaardige inkomensverdeling. In de Nota selectieve groei (Economische Structuurnota) is naast de continuïteitsdoelstelling, welke een streven naar volledige en volwaardige werkgelegenheid inhoudt, de selectiviteit als nevendoelelstelling opgenomen.

Het selectiviteitselement impliceert dat de belangen van milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie alsmede betere kansen voor de ontwikkelingslanden tot hun recht komen.

In het beleid komt de nadruk steeds meer te liggen op de revitalisering van de marktsector, waarbij in het bijzonder de industriële sector. Bij het versterken van de marktsector, met het doel de huidige trend in de werkloosheidsontwikkeling om te buigen, is het verbeteren van onze internationale concurrentieverhouding van wezenlijk belang.

Het instrumentarium om de economische doelstellingen te verwezenlijken kan worden ingedeeld in het globale beleid en het gericht beleid. Het

¹ Development Assistance Committee van de OESO (de gezamenlijke OESO hulpdonors).

globale beleid richt zich op een evenwichtige ontwikkeling van de collectieve sector, kostenbeheersing, rendementsherstel en in het verlengde daarvan investeringsherstel mede met het oog op een versterking van het concurrentievermogen van de marktsector en een verbetering van de werkgelegenheidssituatie.

Het gericht beleid omvat onder meer het z.g. functionele beleid dat direct aansluit op de economische functies van bedrijven en het sectorbeleid. Het functionele beleid omvat o.a. het export-, produktiviteits-, innovatie-, arbeidsmarkt-, financierings-, investerings- en technologiebeleid. Het sectorbeleid is aanvullend op het functionele beleid en richt zich met name op het bevorderen van ontwikkelingskansen en het wegnemen van knelpunten in bedrijfstakken en sectoren. Versterking van de internationale concurrentiepositie door onder meer verbeteringen in produkten, productieprocessen, afzetstructuur, kennis- en informatieniveau is daarbij van wezenlijk belang. In sterke relatie tot het innovatiebeleid staat het aandachtsgebiedenbeleid dat zich over verschillende bedrijfstakken en sectoren heen strekt en zich richt op het versterken en intensiveren van nieuwe activiteiten op die gebieden waarbinnen in Nederland comparatieve voordelen bestaan. Daarbij is het aanbrengen van een koppeling tussen toekomstige groeimarkten en sterke punten van de Nederlandse economie van wezenlijk belang. Van meer recente datum en van toenemend belang is het beleid van de gerichte stimulering van projecten binnen deze aandachtsgebieden.

Genoemd, meer gericht instrumentarium bevat velerlei aspecten die van belang zijn voor de ontwikkelingslanden.

Bij de inzet van dit instrumentarium ligt enerzijds de nadruk op het winnen van nieuwe markten – ook in de derde wereld – en anderzijds is uitgangspunt behoud van gezonde onderdelen van het Nederlandse bedrijfsleven. Bezien moet worden hoe samenwerking tussen Nederland en de derde wereld tot stand kan worden gebracht, waarbij voor beide complementaire functies zijn weggelegd.

3. De relatie tussen beide beleidsgebieden

In het evaluatiegedeelte zal onder meer bezien moeten worden in hoeverre en op welke wijze een evenwichtige relatie kan worden gevonden tussen een versterking van de positie van de internationaal georiënteerde Nederlandse economie enerzijds en de doelstellingen en de daarmee samenhangende activiteiten van het ontwikkelingshulpbeleid anderzijds.

In het bovenstaande werd van reeds gedeeltelijk overlappende cirkels gesproken, omdat bij de uitvoering van het OS-beleid effecten in het geding zijn die van invloed zijn op de Nederlandse economie. Men denke slechts aan de personele inzet van deskundigen en de besteding van ontwikkelingsfondsen aan Nederlandse kapitaalgoederen (werkgelegenheids- en betalingsbalanseffecten, op de kwantificering waarvan naderhand zal worden teruggekomen).

Hoewel het behartigen van het belang van een optimaal functionerende Nederlandse economie niet tot de doelstellingen van het OS-beleid behoort, kunnen ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten aldus tevens een bijdrage leveren aan de realisatie van andere doelstellingen van het regeringsbeleid i.c. die van het economisch beleid.

Naast een gedeeltelijke overlapping van het economisch beleid en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is er ook sprake van een vacuüm tussen beide gebieden. Met name de versterking van de economische relatie met de Newly Industrialising Countries (NIC's) valt buiten het huidige instrumentarium van beide beleidsvelden.

In principe zijn de doelstellingen van zowel het economisch beleid als het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid meetbaar. Vanuit de invalshoek van de taak van de werkgroep is het eveneens van belang dat de doelstelling, «bijdrage aan Nederlandse economie», meetbaar is. Het is mogelijk na te gaan in welke mate de OS-hulpgelden op dit moment in Nederland besteed worden. Tevens kan voor een deel van de hulpgelden worden aangegeven in welke bedrijfstak de besteding plaatsvindt (zie deel B, par. 5).

Een probleem van geheel andere orde is de vraag in hoeverre de instrumenten bijgedragen hebben aan het naderbij brengen van de doelstellingen.

Zowel voor de instrumenten van het OS-beleid als die van het economisch beleid geldt dat niet met volstrekte nauwkeurigheid valt te bepalen in welke mate zij hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen. Zo wordt het al of niet slagen van een ontwikkelingsproject niet alleen bepaald door de Nederlandse bijdrage, maar evenzeer door andere factoren zoals bij voorbeeld het beleid van het desbetreffende land, het beleid van andere donoren en de internationale economische ontwikkeling.

4. Collectieve uitgaven welke een relatie hebben met de ontwikkelingslanden

Verreweg het grootste gedeelte van de Rijksuitgaven die in relatie staan tot de ontwikkelingslanden behoren tot de homogene groep ontwikkelingssamenwerking (1½% NNI). In de toelichting op de rijksbegroting is dit weergegeven in de z.g. extra comptabele staat van ontwikkelingssamenwerking. Verder staan er op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken enkele begrotingsposten die in dit kader relevant zijn en die niet gerekend worden onder de homogene groep ontwikkelingssamenwerking.

Tabel I. Collectieve uitgaven realisaties en meerjarenraming op basis van Miljoenennota 1982 (mln.)

	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
1. Homogene groep								
Ontw. Samenwerk.	795,0	1526,7	3179,8	3391	3427	3443	3440	3448
2. EZ posten	—	—	—	83	83	83	83	83
Totaal	795,0	1526,7	3179,8	3474	3510	3526	3523	3531

4.1. De begrotingsposten die vallen onder het hulpplafond Ontwikkelingssamenwerking

Tabel II. Het Nederlandse hulpprogramma begrotingen t/m 1982, meerjarenplan 1983 t/m 1986 (op basis van OS-begroting)

	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
Totaal ontw. sam.	815	1855,0	3983,0	4277,5	4502,9	4738,3	4970,3	5224,7

Tabel III. Nederlands hulpprogramma begrotingen 1970, 1975, 1980 en 1982 en voorlopige raming begroting 1983

Afdeling (ODA)	1970	1975	1980	Begroting 1982	Raming 1983
I. Bilaterale projecten- en programmahulp	332,7	653,8	1401,5	1319,5	1425,0
II. Ontwikkelingsfinanciering via Internationale Organisaties	93,7	276,2	702,3	768,6	876,7
III. Directe hulp aan armste landen en groepen en speciale programma's	36,5	215,9	530,3	521,8	373,9
IV. Sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma's	64,1	133,0	205,0	248,2	260,0
V. Medefinanciering van projecten van particuliere organisaties en vrijwilligersprojecten	42,8	107,0	240,6	280,2	276,7
VI. Onderzoek- en Onderwijsprogramma	20,0	39,5	90,4	200,6	211,5
VII. Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden	83,0	41,0	48,4	77,7	85,6
VIII. Hulp aan de Nederlandse Antillen	87,3	126,6	177,6	210,5	218,5
Totaal Afdeling A (ODA)	760,1	1593,0	3396,1	3627,1	3727,9
Afdeling B (non-ODA)	54,9	262,0	586,9	650,4	775,0
Totaal Ontwikkelingssamenwerking	815,0	1855,0	3983,0	4277,5	4502,9

De bedragen in tabel I eerste regel enerzijds en de tabellen II en III anderzijds corresponderen niet volledig met elkaar. Bij de realisatiecijfers voor de jaren 1970, 1975 en 1980 en de begroting 1982 worden de verschillen door twee redenen veroorzaakt.

1. Het Nederlands hulpprogramma wordt voor een deel met kapitaalmarkt middelen gefinancierd. Deze bedragen zijn niet opgenomen in tabel I, maar wel in de tabellen II en III. Bij het opstellen van de Miljoenennota 1982 was hiermede voor 1982 een bedrag van 747,5 mln. gemeoid. Het kabinet heeft bij de beleidsaanpassingen van 1982 besloten 100 mln. van deze kapitaalmarkt middelen om te zetten in begrotingsmiddelen.

2. De EG-hulpactiviteiten die gefinancierd worden uit de EG-begroting worden in de miljoenennota gerekend onder de middelenoverdrachten aan de EG en staan derhalve niet in tabel I vermeld, maar behoren wel tot het Nederlands hulpprogramma (de tabellen II en III). Voor 1982 is hiermede een bedrag van 138,7 mln. gemeoid.

Ook de ramingen van de jaren 1983 t/m 1986 verschillen. Deze verschillen worden veroorzaakt door een andere extrapolatiemethode. Bij de meerjarenraming in de miljoenennota wordt bij de homogene groep ontwikkelingssamenwerking een groei van het reële nationale inkomen van 1% per jaar verondersteld. Aan de tabellen II en III ligt de veronderstelling ten grondslag dat het nominaal nationale inkomen met 5,5% per jaar toeneemt.

Korte beschrijving van de categorieën ontwikkelingsuitgaven

Categorie I: Bilaterale projecten en programmahulp – f 1320 mln. (30%)

Het betreft hier rechtstreekse hulp van Nederland aan ontwikkelingslanden. De hulp wordt in principe via de overheid van het ontvangende land gekanaliseerd. Het overgrote deel van deze gelden (83%) wordt in concentratielanden en in Suriname besteed. Op deze categorie zijn de algemene bilaterale hulpcriteria van toepassing, zij het dat deze naar land en sector waarin de hulp besteed wordt, verder verfijnd zijn.

In Categorie I zijn verder opgenomen:

- (c): de hulp aan specifieke niet-concentratielanden en gebieden die speciale aandacht in de Nederlandse hulpverlening krijgen: Sahel, Zuidelijk-Afrika (Angola, Mozambique);
- (e): de kosten voor voorbereiding van projecten: financiering van deskundigenmissies en eerste studies;
- (f): het programma z.g. «Overige projecten en deskundigenhulp» bestaat uit een post van f 72 mln., waarin o.a. zijn opgenomen: het supplementprogramma, waaruit salarissuppleties voor Nederlandse deskundigen in dienst van ontwikkelingslanden en/of instanties in de derde wereld worden gefinancierd. Daaronder begrepen een programma ter financiering van salarissen van artsen die in ontwikkelingslanden werken. In totaal betreft het de financiering van ruim 400 manjaren per jaar;
- (g): de kosten van het Inspectieprogramma.

Categorie II: Multilaterale hulp – f 769 mln. (18%)

Het betreft hier de ontwikkelingsfinanciering welke via internationale organisaties wordt gekanaliseerd. Nederland draagt via bijdragen ineens aan de kosten van multilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's bij. Daarvan zijn de drie belangrijkste, die ieder rond de 20% van het totaal beschikbare bedrag voor deze categorie in beslag nemen:

- UNDP (161 mln.)
- Europees Ontwikkelings Fonds (150 mln.)
- International Development Association (150 mln.).

De overige 40% wordt besteed aan kleinere bedragen aan internationale initiatieven en programma's.

Categorie III: Directe hulp aan armste landen en groepen en speciale programma's – f 522 mln. (12%)

Het betreft hier hulp welke bepaalde thema's belicht in de hulpverlening: het betreft betalingsbalanssteun, noodhulp bij rampen enz., directe steun aan doelgroepen en energieactiviteiten.

Categorie IV: Sectorprogramma Voedselproductie en Voedselprogramma's – f 248 mln. (5%)

Dit programma bevat diverse vormen van hulp in de voedsel- en voedselproductiesector.

Categorie V: Medefinanciering en vrijwilligersprojecten – f 280 mln. (6%)

Het belangrijkste deel van deze fondsen (80%) gaat naar het medefinancieringsprogramma, waarin Nederland gelden ter beschikking stelt voor activiteiten van particuliere, niet-commerciële organisaties in ontwikkelingslanden. De fondsen worden gekanaliseerd via vier bemiddelende organisaties in Nederland. De overige gelden worden vooral besteed aan het vrijwilligersprogramma.

Categorie VI: Onderzoek- en Onderwijsprogramma's – f 201 mln. (4%)

Dit betreft een aantal programma's ter financiering van onderzoek in de ontwikkelingslanden, onderwijs in de ontwikkelingslanden en in Nederland ten behoeve van de ontwikkelingslanden. Daaronder subsidies aan instituten en cursussen (48%).

Categorie VII: Bevordering Nijverheid en Export van Ontwikkelingslanden – f 78 mln. (2%)

Dit betreft een gevarieerd programma, waarvan de meeste gelden worden besteed via de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. Daarnaast zijn opgenomen de kosten van het Centraal Bureau voor de Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden.

Categorie VIII: Hulp aan de Nederlandse Antillen – f 211 mln. (5%)

Non ODA – f 650 mln. (16%)

Het betreft hier hulp welke niet direct aan ontwikkelingslanden ten goede komt. Belangrijke componenten (althans in geld uitgedrukt) zijn:

- subsidies e.d. voor de opvang van buitenlandse werknemers en (voormalige) rijksgenoten (20%);
- rentesubsidies, overbrugging van het verschil tussen kapitaalmarktrente en zachte rentes ten behoeve van ontwikkelingslanden (40%);
- VN-contributies (5%);
- een deel van de apparaatskosten in Nederland en van de buitenlandse dienst (25%) BuZa.

4.2. Begrotingsposten bij het Ministerie van Economische Zaken

Tabel IV geeft een overzicht van de begrotingsposten die een relatie met de ontwikkelingslanden hebben.

Tabel IV. Realisaties en meerjarenraming in f mln.

	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
Investeringsvoorbereidings- en haalbaarheidsstudies	–	–	–	8	8	8	8	8
Gemengde kredieten	–	–	–	75	75	75	75	75

De posten investeringsvoorbereidingssubsidies en gemengde kredieten zijn beide recentelijk ingesteld en uitdrukkelijk exportgericht.

Investeringsvoorbereidings- en haalbaarheidsstudies

Er bestaat het voornemen om een bedrag van f 8 mln. te bestemmen voor de financiering van investeringsvoorbereidings- en haalbaarheidsstudies. Deze financiering kan door de Nederlandse overheid worden aange-

boden aan regeringen van andere dan westerse geïndustrialiseerde landen in het kader van economische en technische samenwerking met die landen. Hiermee wordt beoogd Nederlandse kennis en kunde te introduceren in de identificatie, voorbereidings- en/of formuleringsfase van industriële, bouwtechnische en infrastructurele projecten. Hiermede wordt beoogd dat bij het realiseren van deze projecten het Nederlandse bedrijfsleven wordt ingeschakeld.

Gemengde kredieten

In het laatste kwartaal van 1981 werden ten behoeve van een zevental exporttransacties zachte leningen aangeboden. Het totaalbedrag van deze toezeggingen bedroeg f 48 611 800. Het ging hierbij om drie infrastructurele en communicatieprojecten, drie projecten betreffende schepen en een leverantie van laboratoriummateriaal.

Bevordering industriële activiteiten in ontwikkelingslanden en structuurverbetering in Nederland

Het programma bevordering industriële activiteiten in ontwikkelingslanden en structuurverbetering in Nederland (17,5 mln. in 1982) komt ten laste van het ontwikkelingsplafond. Het programma geeft de mogelijkheid de volgende elementen aan te moedigen:

- onderzoeken van mogelijkheden voor samenwerking;
- studie naar situaties in sectoren bij voorbeeld in relatie tot UNIDO sectorconsultaties;
- financiering nieuw samenwerkingsverband;
- speur- en ontwikkelingswerk aangepaste technologie;
- omschakeling productie.

Een deel van de kosten komt in Nederland, een ander deel in het ontwikkelingsland terecht. Langzamerhand heeft het programma meer belangstelling gekregen. Grotere projecten blijken in de praktijk niet in de ontwikkelingscriteria in te passen te zijn.

In het kader van dit programma werden in 1981 ten behoeve van een negental projecten in ontwikkelingslanden subsidies van in totaal f 15 mln. beschikbaar gesteld.

Overige programma's

Er zijn enkele begrotingsposten die meer indirect een relatie met ontwikkelingssamenwerking hebben. Deze posten zijn niet in tabel IV opgenomen.

Het machtigingsfonds (247 mln. in 1982) beoogt voordelen in de nafinanciering die concurrerende aanbieders hebben weg te nemen. Van de totale matchingsteun in 1981 had 79% betrekking op transacties met ontwikkelingslanden.

De garantieregeling voorbereidingskosten turn-key-aanbiedingen (31 mln. in 1982) beoogt het uitbrengen van omvangrijke en kostbare turn-key-offertes. De garantie omvat 50% van de voorbereidingskosten; wordt het contract niet verkregen dan wordt de garantie uitbetaald. Van de aangegane verplichtingen had meer dan 50% (133 projecten) betrekking op projecten in ontwikkelingslanden (veelal OPEC-landen).

Als laatste kan in dit kader de subsidiëring van gebundelde exportinitiatieven (12 mln. in 1982) vermeld worden. Het doel van deze regeling is om het gezamenlijk betreden van nieuwe markten door Nederlandse ondernemingen te bevorderen. Het moet gaan om een samenwerkingsverband van ten minste drie ondernemingen, die in de nieuwe markt een goede afzetverwantschap bezitten en die gelijkgerichte, elkaar aanvullende producten leveren.

5. De Nederlandse ontwikkelingsinspanning in vergelijking met die van de andere OESO donorlanden²

a. Korte schets

De collectieve ODA³-stroom van de OESO-donorlanden, verenigd in de DAC, vertoonde in 1980 een reële stijging van 9%, ofte wel van 0,35% BNP in 1979 naar 0,37% BNP in 1980. Deze opvallende stijging was echter een gevolg van incidentele factoren, met name de afdracht van IDA (International Development Association)-contributies door de VS. Op langere termijn gezien bedroeg de gemiddelde jaarlijkse reële stijging van de DAC-hulpstroom in de periode 1975–1980 4 à 5%.

De vooruitzichten zijn niet erg gunstig. Het DAC-secretariaat hanteert een nog tamelijk optimistische schatting van 3 à 4% reële jaarlijkse groei van de hulpstroom in de periode 1980–1985. Een belangrijke onzekere factor vormt de ontwikkeling van de VS-hulpbijdrage ($\frac{1}{4}$ van de totale DAC-hulp); de kans op verder gaande bezuinigingen is niet denkbeeldig. Positieve ontwikkelingen doen zich daarentegen voor in o.a. Italië en Japan. Alles bijeen levert het geen enkele vooruitgang op in de richting van de doelstelling om 0,7% van het BNP aan hulpinspanning te leveren (DAC totaal in 1985 naar schatting 0,38% BNP).

De DAC-landen vertonen zeer uiteenlopende reacties op de voor al deze landen geldende verslechterde economische situatie. In sommige landen levert ontwikkelingshulp een meer dan evenredig deel in de bezuiniging op de overheidsbegroting (België, VK, VS), in andere landen wordt ondanks bezuinigingen de hulpinspanning vergroot.

De lastenverdeling binnen de DAC blijft zeer ongelijk. De afstand tussen de drie frontrunners en de drie laatstgeplaatste landen (gemeten naar ODA/BNP) is de afgelopen tien jaar sterk opgelopen. Ook hier springt de negatieve performance van de VS in het oog en de vooraanstaande positie die Nederland inneemt.

De geografische verdeling van de hulp is evenmin optimaal: nog altijd ontvangen de middle income landen vrijwel even veel bilaterale DAC-hulp als de low income landen. De hulpprogramma's van Frankrijk en de VS spelen hierbij een belangrijke rol. De meeste landen richten hun hulp in veel mindere mate dan Nederland op de minst-ontwikkelde landen. De hulp aan de groep low income landen neemt overigens wel snel toe (uitgezonderd enkele grote landen als India, Pakistan en Indonesië). Een positieve factor in dit verband is ook hetgeen tijdens de conferentie inzake de minst-ontwikkelde landen in Parijs is overeengekomen.

Het DAC-secretariaat signaleert dat de economische recessie de kwaliteit van de hulp in gevaar brengt. De neiging om de hulp meer te binden en op grotere schaal gebruik te maken van gemengde kredieten groeit.

Het bovenstaande heeft tot gevolg dat enkele prioriteiten van de hulpverlening in de komende jaren in gevaar komen; aanpak van de voedsel- en energieproblematiek, de hulpverlening van de multilaterale instellingen. De ernstige betalingsbalansproblemen van vooral de low income landen kunnen slechts worden opgelost via een aanmerkelijke stijging van de hulpstroom naar deze landen, die voor 80% van de externe financiering afhankelijk zijn van ODA-stromen.

² De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan DAC Chairman's Report 1981.

³ Official development assistance (de hulpinspanning volgens de OESO-definitie).

b. *De positie van Nederland*

Tabel V. Volume van de ODA

ODA uitgedrukt als deel van het BNP (netto uitgaven)

Landen	Percentages		In mln. US\$	
	1979	1980	1979	1980
Australië	0,52	0,48	620	657
Oostenrijk	0,19	0,22	127	173
België	0,56	0,49	631	581
Canada	0,46	0,42	1 026	1 036
Denemarken	0,75	0,72	448	468
Finland	0,21	0,22	86	106
Frankrijk	0,59	0,62	3 370	4 053
W.-Duitsland	0,44	0,43	3 350	3 517
Italië	0,08	0,17	273	672
Japan	0,26	0,32	2 637	3 304
Nederland	0,93	0,99	1 404	1 507
Nw.-Zeeland	0,33	0,32	67	71
Noorwegen	0,93	0,82	429	473
Zweden	0,94	0,76	956	923
Zwitserland	0,21	0,24	207	246
Gr.-Brittannië	0,51	0,34	2 105	1 781
Veren. Staten	0,20	0,27	4 684	7 138
Totaal DAC	0,35	0,37	22 420	26 776

Uit tabel V blijkt dat Nederland qua hulpvolume bovenaan staat wat betreft de hoeveelheid verstrekte ODA in vergelijking met het BNP. Naast Nederland hebben slechts Noorwegen, Zweden en Denemarken de 0,7% BNP-doelstelling gerealiseerd.

Nederland staat in de rangorde van BNP per hoofd op de negende plaats, doch geeft de meeste hulp uitgedrukt in een percentage van het BNP.

Tabel VI. De financiële voorwaarden van de ODA

Landen	Schenkings- als % v.d. ODA committ.		Schenkings- element v.d. ODA leningen		Overall schen- kingslement v.d. ODA in %		ODA committe- ringen als % van het BNP	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
	Australië	100,0	100,0	—	—	100,0	100,0	0,51
Oostenrijk	76,9	57,3	39,7	30,4	86,1	70,4	0,19	0,29
België	89,5	88,6	81,0	83,0	98,0	98,0	0,65	0,65
Canada	80,5	86,5	85,3	84,3	97,2	97,9	0,45	0,44
Denemarken	77,0	80,7	85,6	86,2	96,7	97,3	0,86	0,81
Finland	94,2	94,8	60,8	52,2	97,7	97,5	0,33	0,35
Frankrijk	88,7	80,9	42,3	(47,6)	(93,5)	(90,0)	0,78	0,85
W.-Duitsland	58,9	72,1	63,7	61,8	85,1	89,3	0,67	0,76
Italië	99,4	97,7	55,2	47,5	99,6	98,8	0,21	0,33
Japan	50,0	40,0	54,6	56,1	77,7	74,3	0,37	0,43
Nederland	80,6	79,4	61,2	59,4	92,5	91,6	1,17	1,30
Nw.-Zeeland	100,0	99,4	—	(95,0)	100,0	100,0	0,31	0,35
Noorwegen	100,0	100,0	—	—	100,0	100,0	0,94	0,78
Zweden	99,6	98,6	90,0	30,0	100,0	99,0	1,11	0,71
Zwitserland	87,8	92,0	65,4	61,5	95,8	96,9	0,32	0,18
Gr.-Brittannië	93,8	94,6	36,6	42,9	96,1	97,0	0,61	0,58
Veren. Staten	75,1	72,6	66,1	65,3	91,5	90,5	0,30	0,25
Totaal DAC	76,3	75,6	61,0	59,2	90,8	(90,1)	0,47	0,47

Uit tabel VI komt naar voren dat:

- Nederland de ODA-hulp iets meer in de vorm van schenkingen aanbiedt dan het gemiddelde van alle DAC-landen;
- het schenkingselement van de Nederlandse leningen op het gemiddelde van de DAC ligt;

- het overall schenkingselement van de totale ODA van Nederland iets boven het DAC-gemiddelde ligt;
- voor wat betreft de committeringen Nederland ver op de andere lid-staten vooruitloopt.

Uit deze laatste constatering vloeit voort dat Nederland relatief veel verplichtingen is aangegaan. Uit vergelijking van de tabellen V (eerste twee kolommen) en VI (laatste twee kolommen) blijkt dat bij de meeste landen de aangegane verplichtingen (= de committeringen) in een bepaald jaar groter zijn dan de feitelijk betaalde hulp. Bij Noorwegen, Zweden, Zwitserland en de Verenigde Staten daarentegen lagen in 1980 de committeringen op een lager niveau dan de verstrekte ODA-hulp.

Tabel VII. Mate van binding

Procentuele verdeling binding -- ontbinding van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) bruto-uitgaven 1980.

Landen	Gebonden	Partieel gebonden ¹	Ongebonden
Australië	27		73
Oostenrijk	81		19
België	19	15	66
Canada	63		37
Denemarken	21	7	72
Finland	9		91
Frankrijk	n.o.	—	—
W.-Duitsland	13	10	77
Italië	4	26	70
Japan	30	18	52
Nederland	10	31	59
Nw.-Zeeland	40		60
Noorwegen	18		82
Zweden	16		84
Zwitserland	30		70
Gr.-Brittannië	54	15	31
Veren. Staten	n.o.	—	—

¹ Waaronder EG-hulp.

Uit tabel VII blijkt dat Nederland, zeker in vergelijking met de meeste gelijkgezinde landen en de BRD, de ODA niet in ruime mate ongebonden verstrekt. Wel verstrekt Nederland veel hulp in partieel ontbonden vorm, dat wil zeggen dat orders onder deze hulp kunnen worden verkregen door Nederlandse ondernemingen en door ondernemingen in ontwikkelingslanden.

In de volgende tabel wordt de Nederlandse hulpinspanning vergeleken met het gemiddelde van alle DAC-landen.

Tabel VIII. Vergelijking ODA-stromen in 1980

	(1) Nederland	(2) DAC-landen	Verskil tussen (1) en (2)
1. Volume v.d. hulp in ODA-1980/BNP 1980	0,99%	0,37%	Qua volume is Ned. koploper van de DAC-landen.
2. Bilaterale hulp Totaal in ODA-1980/-BNP-1980	0,74%	0,24%	Ned. is koploper wat betreft de bilaterale hulp aan de LLDC's
waarvan a/d LLDC's	0,19%	0,04%	
3. Multilaterale hulp in ODA-1980/BNP-1980	0,25%	0,11%	Ned. geeft het dubbele wat het gemeten naar zijn BNP geacht kan worden te geven. Gemeten naar de totale ODA-hulp geeft Nederland 1/4 deel van haar hulp via multilaterale kanalen, terwijl de DAC-landen gemiddeld 1/3 aan multilaterale hulp besteden.

Bron: Development Co-operation Review 1981 van het DAC.

DEEL B, EVALUATIE VAN HET BELEID

1. Inleiding

In dit gedeelte zal het beleidsterrein geëvalueerd worden dat aan de werkgroep is opgedragen ter heroverweging. Evaluatie van het beleid is niet zinvol mogelijk zonder inzicht in de internationale en nationale economische ontwikkeling. In de tweede paragraaf zal hierop worden ingegaan.

Vervolgens wordt ingegaan op de doelstellingen (par. 3) en instrumenten (par. 4) van het OS-beleid. In paragraaf 5 vindt een evaluatie plaats van de in Nederland bestede ontwikkelingshulpgelden. Tot slot wordt geïventariseerd welke beleidsvoornemens in het regeerakkoord staan.

2. Economische ontwikkeling

2.1. *Nederland*

De economische ontwikkeling in Nederland is het laatste decennium sterk onder druk komen te staan. Na een gemiddelde economische groei in de jaren '60 van rond de 6%, is de groei in de jaren '70 teruggevallen tot gemiddeld niet meer dan 1%. De gevolgen voor de werkgelegenheidsontwikkeling kunnen als bekend verondersteld worden. De last van de collectieve sector is steeds sterker op de marktsector gaan drukken. Gegeven de enorme omvang van de collectieve sector is de trendmatige toename van zowel de collectieve lastendruk als het financieringstekort een indicatie dat de ontwikkeling van de overheidsuitgaven niet evenwichtig is bij de huidige geringe economische groei. De economische prognoses waren de afgelopen periode vele malen te optimistisch. De groei van het reële nationale inkomen wordt voor 1982 op 1% geraamd.

Het economisch beleid richt zich op het verbeteren van de werkgelegenheidsontwikkeling door versterking van de marktsector en stabilisering van het beslag van de collectieve sector.

Voor Nederland kunnen wijzigingen in de internationale economische ontwikkeling en verhoudingen van grote invloed zijn op de nationale economie. De Nederlandse economie is namelijk bijzonder sterk geïntegreerd in de internationale handelsstromen. Zelfs indien bedacht wordt dat economieën van een relatief kleine omvang in het algemeen sterk internationaal georiënteerd zijn, dan nog is de internationale binding van Nederland extreem hoog. In de goederensfeer bedraagt de Nederlandse export ruim 40% van het BNP, terwijl de totale exportinkomsten bijna $\frac{2}{3}$ van het BNP bedragen.

In dit internationale krachtenveld is de Nederlandse positie gevaar gaan lopen. Analyses van het CPB, de WRR, de SER en de Cie. Wagner gaan hierop diep in. Uit deze analyses komt naar voren dat onze concurrentiepositie in de eerste helft van de jaren '70 is verslechterd, maar in de laatste helft van de jaren '70 sterk is verbeterd. Deze ontwikkeling is in grote mate veroorzaakt door de ontwikkeling van de loonkosten.

Voor de uitvoerontwikkeling is eveneens de opbouw van ons goederenpakket van belang. Volgens de WRR bepalen de bedrijfstakken landbouw, voeding en genot, energie en chemie in sterke mate onze export. De bedrijfstakken basismetaleen, metaalproducten en transportmiddelen, en textiel hebben in vergelijking met de andere Westeuropese landen een relatief gering aandeel in ons exportpakket. Deze constatering kan van belang zijn voor onze toekomstige exportprestaties naar de ontwikkelingslanden.

Ons exportpakket lijkt beter aan te sluiten op de vraag van de Middle Income Countries (MIC's) en de Low Income Countries (LIC's) ten gevolge van het relatief grote accent in onze export op agrarische en chemische producten, dan op de vraag van de Newly Industrialising Countries (NIC's) die vooral behoefte hebben aan kapitaalgoederen (bij voorbeeld transportmiddelen), alhoewel ons exportvolume naar de NIC's niet onaanzienlijk is.

Bij een beschouwing van de overdracht van financiële middelen naar ontwikkelingslanden blijkt een achterblijven van het commercieel Nederlands particulier initiatief, vergeleken met de activiteiten van ontwikkelings-samenwerking, bij vergelijking van de kapitaalstromen.

Tabel IX. Totale netto kapitaalstroom vanuit Nederland naar de ontwikkelingslanden ¹

	1960	1970	1979
a. In % van totaal			
Officiële ontwikkelingshulp	19	46	72
Particulier kapitaal (en ander overheids-kapitaal)	81	54	28
Totaal	100	100	100
b. In % van het nationaal produkt			
Officiële ontwikkelingshulp	0,31	0,61	0,93
Particulier kapitaal	1,81	0,73	0,36
Totale kapitaalstroom	2,12	1,34	1,29

¹ De Nederlandse Investeringsbank voor ontwikkelingslanden NV, jaarverslag 1980, pag. 29.

Deze afname van de particuliere kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden is opmerkelijk, daar de directe investeringen van Nederland in de geïndustrialiseerde landen sterk zijn gestegen. De totale overdrachten van de particuliere sector aan de ontwikkelingslanden zijn in de jaren '70 in % van het nationaal produkt nauwelijks gedaald¹.

2.2. De ontwikkelingslanden

In de Derde-Wereld-landen is sprake van differentiatie in de economische ontwikkeling en schaalvergroting van de ontwikkelingsproblematiek. Beide ontwikkelingen zijn van belang voor het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid.

Het laatste decennium bestaan er significante verschillen in groeiprestaties tussen verschillende groepen ontwikkelingslanden. Bij de beschrijving van de economische situatie is het zinvol om de ontwikkelingslanden gedifferentieerd te beschouwen. De ontwikkelingslanden kunnen in vier groepen worden onderverdeeld: de Low Income Countries of LIC's; de Middle Income Countries of MIC's; de Newly Industrialising Countries of NIC's en de olie-exporterende landen verenigd in de OPEC.

De voornaamste economische gegevens voor deze landen zijn als volgt (1979).

Tabel X. Enkele gegevens over groepen ontwikkelingslanden

	Landen aantal	Bevolking in milj.	BNP (mld. dollars)	BNP/hoofd (in dollars)	Export (mld. dollars)
LIC's	59	1397	323	232	51
MIC's	77	418	412	960	111
NIC's	11	358	867	2140	177
OPEC ¹	11	105	326	3010	186

¹ In deze tabel vallen Indonesië en Nigeria niet onder de OPEC, Indonesië wordt gerekend onder de LIC's (export 16 mld.), Nigeria onder de MIC's (export 18 mld.).

Bron: Development Cooperation Review, 1981 van het DAC, pag. 219 en 236 t/m 238.

¹ De Nederlandsche Bank N.V., Jaarverslag 1981, tabel 6.7.

Deze vier groepen onderscheiden zich van elkaar door significante verschillen in het Bruto Nationaal Produkt per hoofd, exportprestaties en groeivoorzichten.

Tot de LIC's behoren een groep arme tot zeer arme ontwikkelingslanden in Afrika en Zuid-Azië, waarvan de ontwikkelingsmogelijkheden in sterke mate bepaald worden door de gang van zaken op de grondstoffenmarkten en door de hulpbereidheid van de rijke landen.

Onder de MIC's wordt een groot aantal landen in met name Zuid- en Midden-Amerika en Afrika gerekend. In vergelijking tot de LIC's is het BNP per hoofd aanzienlijk hoger en is de exportsector groter.

Een kleine groep snel groeiende landen wordt gerekend onder de NIC's. Deze landen zijn zeer exportgeoriënteerd en hebben een stevige positie opgebouwd als producent en exporteur van verwerkte produkten. In de periode 1973-1979 hebben deze landen een gemiddelde groei van 6% per jaar gerealiseerd, terwijl de geïndustrialiseerde Europese landen 2,2% gemiddeld per jaar groeiden.

De olie-exporterende landen verenigd in de OPEC genieten een aanzienlijke invloed op de energievoorziening van de wereld. De sterke olieprijsstijgingen in 1973/74 en 1979/80 hebben in deze landen een fors overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans gecreëerd en daarmee deze landen tot belangrijke aanbieders op de internationale kapitaalmarkten gemaakt. In 1980 vertoonden de OPEC-landen een overschot van \$ 110 mld., terwijl de niet-olie exporterende ontwikkelingslanden een tekort van rond de \$ 80 mld. hadden. Inmiddels is het OPEC-overschot op de betalingsbalans aan het afnemen, maar zit er weinig beweging in het tekort bij de overige ontwikkelingslanden.

De totale nettomiddelenontvangsten van de ontwikkelingslanden in 1980 bedroegen rond \$ 90 mld. Hiervan was \$ 34 mld. ODA, waarvan \$ 25 mld. van de westerse landen en de rest voornamelijk van de OPEC-landen. Van deze totale ODA ging rond 25% via multilaterale kanalen.

Het niet-concessionele deel van de nettomiddelenontvangsten van rond \$ 55 mld. bestond voornamelijk uit directe investeringen (\$ 10 mld.) commerciële bankleningen (\$ 20 mld.) en exportkredieten (\$ 15 mld.).

De verdeling van de nettomiddelenstroom verschilt uiteraard voor de ODA en voor de niet-concessionele stromen. Van de ODA waarover voldoende gegevens beschikbaar zijn (rond \$ 30 mld.) gaat de helft naar de LIC's en een verdere 40% naar de MIC's. Van de niet-concessionele stromen waarover voldoende bekend is (rond \$ 35 mld.) gaat 15% naar de LIC's, 30% naar de MIC's en 55% naar de NIC's en OPEC.

Geografisch gezien is de ODA-hulp zeer sterk op Afrika (één derde) en Azië (bijna de helft) geconcentreerd, terwijl de niet-concessionele stromen voornamelijk naar Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied (ruim 50%), naar Afrika (20%, vnl. olie-exporterende landen) en Zuid-Europa (15%) gaan.

Per ultimo 1980 bedroegen de schulden van ontwikkelingslanden rond \$ 450 mld. Hiervan waren 40% kapitaalmarktsschulden (\$ 180 mld., waarvan \$ 150 mld. schulden aan commerciële banken). Ongeveer 25% waren schulden voortvloeiend uit exportkredieten (\$ 110 mld.). Een verdere 25% (\$ 120 mld.) bestond voor de helft uit ODA-schulden aan westerse landen en voor de andere helft uit schulden aan internationale organisaties. De overige 10% zijn schulden aan overheden en instellingen buiten het OECD-gebied.

De schuldenlast is sterk geconcentreerd bij de «rijkere» ontwikkelingslanden, die de tekorten in toenemende mate commercieel financieren. Brazilië en Mexico samen hebben 20% van de totale schuld. Datzelfde geldt ook voor de schuldenlast. Deze laatste bedroeg \$ 90 mld. in 1980, waarvan 40% voor rente en 60% voor aflossing. Daar de schulden van de LIC's voornamelijk uit ODA-schulden bestaan is hun aandeel in de schuldenlast nog geringer dan hun aandeel in de totale schulden.

Het proces van differentiatie binnen de derde wereld heeft wat betreft het ontwikkelingsniveau op het gebied van de Noord-Zuid-relaties vooral invloed op de materiële inhoud van die relaties, alsmede op de mogelijkheden van internationale besluitvorming.

Wat de invloed van de differentiatie op de materiële inhoud van de Noord-Zuid-relaties betreft kan worden vastgesteld dat zich van een patroon van een zekere eenzijdige afhankelijkheid met het optreden van OPEC en van de NIC's een ontwikkeling naar verbreding en wederzijdse afhankelijkheid in de Noord-Zuid-relaties heeft voorgedaan. Ontwikkelingslanden zijn als energieproducent kapitaalverschaffer, leverancier van verwerkte produkten en in toenemende mate als afzetgebied, belangrijk geworden voor het economisch reilen en zeilen van de rijke landen.

De toenemende differentiatie brengt met zich mee dat hiermee samenhangende verschillen in prioriteiten en behoeften binnen de derde wereld zich steeds duidelijker aftekenen. Die verschillen maken het steeds moeilijker om in onderhandelingen met de groep van ontwikkelingslanden in zijn geheel tot concrete resultaten te komen. Ondanks de toenemende verschillen blijft de groep van ontwikkelingslanden echter haar politieke eenheid versus de ontwikkelde landen benadrukken. Voor dit dilemma in de internationale besluitvorming zullen de ontwikkelingslanden zelf een oplossing moeten vinden.

Als laatste onderwerp wat betreft de Noord-Zuid-relaties kan worden gewezen op de gevolgen van een toenemend bilateralisme in deze relaties. Dit bilateralisme vloeit voort uit het beleid van de ontwikkelde landen om direct zelf meer profijt te willen trekken uit ontwikkelingsinspanningen als uit het meer benadrukken van politieke en veiligheidsoverwegingen in het beleid ten aanzien van de derde wereld. Deze ontwikkeling hoeft niet per se en in alle gevallen een nadeel te vormen voor de ontwikkelingslanden, mits de prioriteiten van ontwikkelingslanden voorop blijven staan. Dit houdt in het zoeken naar samenvallende belangen, die tot wederzijds voordeel kunnen strekken. De nadruk op – uit eigenbelang gezochte – bilaterale relaties kan echter ernstige consequenties hebben voor onder meer de mogelijkheden van het multilaterale ontwikkelingsamenwerkingssysteem, zoals zich dat met name in het kader van de Verenigde Naties en de Bretton Woods-instellingen heeft ontwikkeld met alle gevolgen van dien voor zaken als de geografische verdeling van hulp, de coördinatie van hulpinspanningen, de continuïteit van hulpinspanningen, etc.

De schaalvergroting van de ontwikkelingsproblematiek zoals die zich in de zeventiger jaren heeft afgetekend en zoals die naar verwacht nog zal doorzetten, komt allereerst tot uitdrukking in de toeneming van het aantal z.g. absoluut arme mensen. De Wereldbank hanteert hier een inkomen van \$ 200 per jaar als absolute armoedegrens. Op dit moment zijn er volgens die definitie bijna 800 miljoen mensen verstoken van de voorziening van de meest elementaire levensbehoeften. Zelfs bij optimistische veronderstellingen met betrekking tot de toekomstige economische groei zal dat aantal nauwelijks afnemen. De schaalvergroting van de ontwikkelingsproblematiek uit zich ook in de ontwikkeling van de betalingsbalanstekorten en de schuldenpositie van de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden.

Samenvattend kunnen enkele belangrijke ontwikkelingen sinds 1970 als volgt op een rij worden gezet:

- de persistentie van onaanvaardbare armoede in grote delen van de derde wereld;
- de stagnatie van de economie van de geïndustrialiseerde landen in de sfeer van groei, werkgelegenheid en export;
- de verhoging van de olieprijsen met de daaruit voortvloeiende druk op de bedrijvigheid van de olie-importerende landen;

- de vergeleken met geïndustrialiseerde landen hoge groeicijfers in een aantal Oost-Aziatische en Latijns-Amerikaanse ontwikkelingslanden; hetzelfde geldt voor de OPEC-landen;
- de relatief hoge groei in een aantal ontwikkelingslanden in combinatie met de stagnatie in de rijke landen heeft geleid tot een toenemende oriëntatie van de rijke landen op handel en investeringen met de ontwikkelingslanden; dit resulteerde in een toenemende interdependentie;
- de ontwikkelingslanden vertonen in toenemende mate een sterk uiteenlopende karakteristiek wat betreft hun externe economische positie: de olielanden met kapitaaloverschotten (een deel der OPEC-landen), de landen die een aanzienlijke export van industrieproducten hebben opgebouwd (de «Newly Industrialising Countries»: de NIC's), de landen met een zeer laag inkomen per capita («Low Income Countries»: de LIC's) en de «Middle Income Countries»: de MIC's;
- het in toenemende mate commercieel financieren door met name de «rijkere» ontwikkelingslanden van de tekorten op hun betalingsbalans, die zich op een structureel zeer hoog niveau lijken te stabiliseren;
- de verzakelijking van de relatie tussen de rijke landen enerzijds en de OPEC-landen, de NIC's en ten dele de MIC's anderzijds;
- de toename van eindproducten in het exportpakket van de ontwikkelingslanden; in 1981 bestond (afgezien van de olie-exporten) 51% van de export van de ontwikkelingslanden uit eindproducten.

2.3. De gevolgen voor het economisch beleid en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

In paragraaf 2.1 en 2.2 zijn enkele veranderingen geschetst die zich het laatste decennium hebben voorgedaan in de internationale economische situatie. Deze veranderingen hebben geleid of zullen kunnen leiden tot wijzigingen in zowel het economisch beleid als het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de rijke westerse landen. Zeer kort zullen enkele van deze veranderingen worden weergegeven.

- De geringe economische groei in Nederland heeft genoodzaakt tot een beleid van het beperken van de uitgavengroei van de collectieve sector. De laatste jaren waren vrij omvangrijke ombuigingsaankeringen nodig om de collectieve lastendruk te stabiliseren en het financieringstekort te reduceren. Geconstateerd kan worden dat beide doelstellingen jaar na jaar niet zijn gerealiseerd, doordat de ombuigingsaankeringen niet worden gehaald, nauwelijks beïnvloedbare uitgavencategorieën meer toenemen dan voorzien (werkloosheidsuitkeringen, rente) en de economische groei te optimistisch geraamd was. De komende jaren zullen nog aanzienlijke bedragen omgebogen moeten worden.

- Op ontwikkelingssamenwerking is niet bezuinigd. Het hulplafond voor ontwikkelingssamenwerking bedraagt sinds 1976 1½% van het netto nationaal inkomen. Daar handhaving van de ontwikkelingshulp voor de laatste kabinetten prioriteit had, is aan de 1½%-doelstelling niet getornd.

- Het versterken van de marktsector door kostenmatiging en investeringsstimulering is een van de hoekstenen van het economisch beleid. Ook exportbevordering is hierbij van belang.

- Zowel bij de rijke landen als bij de ontwikkelingslanden herleven protectionistische tendensen. De Nederlandse economie heeft er alle belang bij dat deze ontwikkeling wordt tegengegaan. Ook is deze toename van het protectionisme ongunstig voor de meeste ontwikkelingslanden. De Wereldbank heeft becijferd, dat in het komende decennium het BNP per capita in de olie-importerende ontwikkelingslanden met jaarlijks een half procent extra zou kunnen groeien, als de ontwikkelde landen bereid zouden zijn de belemmeringen te verminderen, die zij opwerpen tegen de exporten van ontwikkelingslanden.

– De structurele tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans bij de MIC's en LIC's heeft hen geplaatst voor de noodzaak een deel van de import te dekken middels import van kapitaal, i.c. kredieten van grotendeels westelijke oorsprong. Bij transacties die zich voor langere kredietverlening lenen, zoals investeringsgoederen, infrastructurele werken en know-how-contracten, spelen de kredietvoorwaarden een grote rol bij de beslissing van importerende landen om met een bepaalde aanbieder in zee te gaan. De overheden van westerse landen zijn in de jaren zeventig de financiering van exporttransacties in toenemende mate gaan subsidiëren ter ondersteuning van de export naar deze landen. In 1975 zijn de voornaamste exportlanden in het kader van de OESO een informele regeling aangegaan – de z.g. consensus-regeling – onder welke de regeringen zich verplichten in hun subsidiëring van exporttransacties bepaalde grenzen in acht te nemen. De economische terugslag van de laatste jaren, gekoppeld aan de zeer ongelijke ontwikkeling van de rentevoet in de verschillende landen, heeft het effect van deze regeling op de concurrentieverhoudingen ondergraven en geleid tot een situatie waarin overheids subsidiëring van exportfinanciering in toenemende mate de concurrentiepositie van de bedrijven is gaan bepalen. Daar in een aantal sectoren en regio's de internationale concurrentieverhoudingen in belangrijke mate bepaald worden door de mate van concessionaliteit in de financiering, is de situatie ontstaan dat concessionele financiering door de overheden van ontwikkelde landen steeds meer voortgeschreden is. Als partieel antwoord op deze tendens heeft de Regering sinds 1979 uit het hulpplafond jaarlijks f 100 mln. voor de verwezenlijking van ontwikkelingsrelevante exporttransacties ter beschikking gesteld.

– In toenemende mate pogen donorlanden de hulp aan de ontwikkelingslanden dienstbaar te maken aan eigen economische belangen, in het bijzonder werkgelegenheid en export. Met name bij de VS en Groot-Brittannië hebben zich wijzigingen voltrokken in het beleid voor ontwikkelings samenwerking.

– Een aantal landen hebben het stadium van minst-ontwikkeld land verlaten en zijn in staat meer volwaardige economische relaties op te bouwen. Voor de ontwikkeling van deze landen is het van belang voorstellen te ontwikkelen die de handelstromen kunnen bevorderen. Deze handelsrelaties kunnen als ontwikkelingsrelevant erkend worden.

3. Doelstellingen ontwikkelings samenwerking

De twee in deel A geformuleerde hoofddoelstellingen van het ontwikkelings samenwerkingsbeleid zijn in 1978 voor het eerst expliciet geformuleerd en sindsdien formeel gehandhaafd. Het is geen doelstelling dat de ontwikkelings gelden eveneens een bijdrage aan de Nederlandse economie dienen te leveren. Wel kan het Nederlands ontwikkelingsbeleid van belang zijn voor de eigen economie. Dit was en is gebaseerd op het gegeven dat het voor een klein handeldrijvend land als Nederland van optimaal belang is dat het internationaal economisch verkeer op een open manier tussen zo gelijkwaardig mogelijke partners plaatsvindt. Naar zijn aard heeft dit vooral betrekking op het z.g. verzelfstandigingsspoor (indirecte armoedebestrijding) van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Bij de directe armoedebestrijding heeft de relatie tot de Nederlandse economie minder aandacht gekregen om een aantal redenen, die als volgt kunnen worden weergegeven:

– het Nederlandse beleid is erop gericht om de grootste en meest urgente noden te helpen opvangen, hetgeen leidt tot de keuze van armste landen als concentratielanden;

– de wens om zo goed mogelijk aan de werkelijke problematiek te responderen, hetgeen tot uitdrukking komt in sector- en projectkeuze, gebruik van lokale kostenfinanciering en programmahulp, waarbij de te leveren goederen en diensten aansluiten op de nood van het land en niet primair op de problemen van bepaalde Nederlandse industrietakken.

In de jaren zestig werd in het OS-beleid meer expliciet rekening gehouden met de belangen van de Nederlandse economie. Sinds die tijd zijn de doelstellingen geëvolueerd en is de omvang van de hulp enorm gestegen. In 1973 is de Nederlandse kwantitatieve norm van 1½% netto nationaal inkomen formeel vastgelegd. In 1976 is deze norm gerealiseerd. De VN-resolutie om 0,7% BNP aan ontwikkelingshulp te besteden dateert reeds uit 1968. Deze norm is evenwel alleen bereikt c.q. overschreden door Nederland (0,99%), Noorwegen (0,82%), Zweden (0,76%) en Denemarken (0,72%). Het gemiddelde niveau van de DAC-leden bedroeg in 1980 0,37%.

Ondanks de verslechterde economische omstandigheden is de aanvankelijke doelstelling «bijdrage aan Nederlandse economie» steeds meer op de achtergrond geraakt. In de loop van de zeventiger jaren heeft het beleid dus een aantal ontwikkelingen doorgemaakt waarvan een negatief effect op de bestedingsmogelijkheden in Nederland is uitgegaan, zowel kwantitatief (in percentage ODA) als kwalitatief (bij voorbeeld de kapitaalgoederensector). De ontwikkeling van de Nederlandse economie en de wijziging van de doelstellingen en het aspiratieniveau van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking hebben zich als het ware tegengesteld ontwikkeld. De omvang van de voor OS beschikbare financiële middelen is, ondanks de verslechtering van de Nederlandse economie, absoluut en relatief blijven toenemen. Bovendien is binnen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid de nadruk op de directe bestrijding van de armoede van doelgroepen toegenomen.

Deze wijzigingen van doelstellingen/aspiratieniveau waren het gevolg van beleidsbeslissingen.

4. De instrumenten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

Zoals in Hoofdstuk A is beschreven bestaan voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid een aantal instrumenten. In deze paragraaf zal een evaluatie van deze beleidsinstrumenten ten opzichte van de relatie tot de Nederlandse economie plaatsvinden.

4.1. Multilaterale hulp

Voor het bevorderen van het van een van de doelstellingen (opheffen van ongelijkheid) afgeleide doel om op internationaal niveau mee te werken aan het bevorderen van een evenwichtige internationale politieke en economische samenleving is niet alleen nodig actieve deelname aan internationale beleidsbepalende organen, zoals AVVN, ECOSOC, Jaarvergaderingen van IMF en Wereldbank, UNCTAD-conferenties en Conferenties van Gespecialiseerde VN-organisaties, maar is ook de directe financiële participatie in de activiteiten van multilaterale organisaties van groot belang.

De mate waarin de aan de multilaterale samenwerking verbonden financiële kosten bijdragen aan het goed functioneren van de Nederlandse economie valt moeilijk in kwantitatieve termen aan te geven. Slechts de directe gunstige effecten waar het gaat om terugvloeiingen naar Nederland in de vorm van bestedingen zijn meetbaar.

Het is in de multilaterale financiële instellingen gebruikelijk dat de lasten zoveel mogelijk middels het draagkrachtbeginsel over de donoren worden verdeeld. Hiertoe wordt het aandeel van het nationale BNP in het totale BNP van de donorlanden als één van de economische indicatoren voor het vaststellen van bijdragen gehanteerd. Daarnaast, en dit geldt in nog sterkere mate voor de vrijwillige fondsen, speelt het belang dat wordt gehecht aan het werk van een multilaterale instelling in het licht van de doelstellingen van het eigen beleid een rol. Bovendien hangt de financiële bijdrage samen met de invloed die men binnen een instelling minimaal wenst uit te oefenen. Dit alles heeft ertoe geleid, dat terwijl het Nederlandse BNP 2,2% van het geaggregeerde BNP van alle DAC-leden vormt, de

Nederlandse bijdragen aan multilaterale hulpinstanties, 3,7% van de totale bijdragen van de DAC-landen bedragen. Rekent men de EG-hulp mee dan komt het percentage op 4,4. Uitgaande van het draagkrachtbeginsel kan geconstateerd worden dat Nederland een relatief grote bijdrage levert aan de multilaterale instellingen.

Indien we de Nederlandse bijdragen aan de multilaterale instellingen relateren aan de door alle DAC-landen gegeven ODA-hulp, ontstaat een ander beeld. Terwijl multilaterale ontwikkelingshulp ongeveer één derde van de totale ODA van de gezamenlijke DAC-landen vormt, is dit in Nederland gelijk aan ongeveer één vierde van de Nederlandse ODA. De Nederlandse ODA-hulp als percentage van het BNP is namelijk het hoogst van alle landen.

Beperking van de Nederlandse bijdrage aan multilaterale hulpinstellingen tot een maximum van 3% van de totale DAC-bijdragen leidt tot een reductie van ten minste 250 mln. per jaar bij deze uitgavencategorie.

Bij de beoordeling van de multilaterale hulp dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen multilaterale instellingen, fondsen en banken.

4.2. *Bilaterale activiteiten*

Een groot gedeelte van de Nederlandse hulpverlening geschiedt in de vorm van bilaterale activiteiten, soms onder beschrijvingen als «multi-bi» of co-financiering in samenwerking met multilaterale organisaties.

Het merendeel van deze activiteiten is gericht op financiering van regionale of sectorale programma's of projecten gericht op opheffing van onmiddellijke noden van de armsten.

Een zeer gevarieerd pakket van activiteiten vindt plaats in de vorm van financiële en technische hulp aan concentratielanden en concentratieregio's zoals bij voorbeeld het uitzenden van experts en de financiering van importen van noodzakelijke goederen. Voor de besteding van de hulpgelden worden over het algemeen de regels van «partiële ontbinding» toegepast. Ondanks het feit dat alle concentratielanden behoren tot de groep van «lower income countries» blijkt ruim 60% in de vorm van goederen en diensten in Nederland te worden besteed. Volgens gegevens van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden is het in Nederland bestede percentage gedaald van 91 in 1976 tot 60 in 1981. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de wijze van besteding in Nederland van de gelden.

Bij partiële ontbinding wordt aan het hulpontvangende land toegestaan de Nederlandse hulp te besteden in hetzij Nederland hetzij de groep ontwikkelingslanden die zijn ondergebracht in de categorie «eligible source countries». Tot deze groep worden ook de rijkere ontwikkelingslanden, zoals OPEC en NIC's, gerekend.

Daar volledige binding van de hulp besteding in Nederland verzekert, heeft de Nederlandse economie het meeste baat bij volledige binding. Een verharding van de bindingsregels zou echter in bepaalde gevallen tot gevolg kunnen hebben dat een relevante besteding van de hulpgelden niet goed mogelijk is of voorbijgaat aan de te maken afspraken met de ontwikkelingslanden aangaande de besteding van de hulpgelden waarbij wordt uitgegaan van de wensen van de ontvangende landen, passend in de ontwikkeling, leidend tot meerjarige programmasamenwerking etc. of dat een goederen- en dienstenpakket door Nederland beschikbaar wordt gesteld dat aan genoemde voorwaarden voldoet.

Bij een volledige ontbinding van de hulp, d.w.z. een volledig vrije beschikking van het ontvangende land, zou kunnen blijken dat een groot gedeelte van die hulp, ondanks het bestedingsoverleg tussen Nederland en het ontvangende land, buiten Nederland besteed zou worden. Dit effect zou verwacht kunnen worden vanwege de concurrentiepositie, het niet voor alle transacties aansluitend exportpakket van Nederlandse bedrijven, de verschillen in kredietverlening door het feit dat vrijwel alle ontwikkelingslanden (behoudens OPEC-landen) in ernstige problemen verkeren voor wat

betreft hun betalingsbalans en begroting en dus het liefst over ongebonden deviezenhulp en gelden voor hoge lokale kostenfinanciering willen beschikken en door de feitelijke invulling van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

De keuze van concentratielanden is geschied op basis van ontwikkelingsrelevante criteria, behoudens – uiteraard – in het geval van Suriname. Deze criteria zijn de mate van armoede, de mate waarin het desbetreffende ontwikkelingsland uitvoering geeft aan een redelijk inkomensverdelingsbeleid, en de mate waarin de mensenrechten worden geëerbiedigd. De hoge mate van concessionaliteit van de hulp gelden sluit direct aan bij de noden van de landen die alle behoren tot de groep landen met het laagste inkomen per hoofd van de bevolking. Ter zake van de concrete samenwerking met het bedrijfsleven, niet alleen voor wat betreft de grootte van het te leveren pakket van goederen en diensten, maar ook en vooral ten aanzien van de daarbij toegepaste of toe te passen procedures, zijn verbeteringen mogelijk.

Naast het verbeteren van de instrumenten en procedures om het bedrijfsleven optimaal bij de besteding van de bilaterale hulp gelden te betrekken, is het ook mogelijk de relatie met het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten door bij de keuze van concentratielanden ook naar andere factoren te kijken zoals:

- de mate waarin de vraag van het hulpontvangende land specifiek aansluit op hetgeen Nederland nu en in de toekomst heeft te bieden, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht;
- de mate waarin de economische structuur van het hulpontvangende land ruimte biedt voor duurzame samenwerkingsverbanden met het Nederlandse bedrijfsleven;
- het financiële vermogen van de hulpontvangende landen (kredietwaardigheid etc.).

Indien de uitbreiding van het aantal criteria op deze wijze gericht is op het belang van het Nederlandse bedrijfsleven, wordt het ontwikkelingsbeleid wezenlijk aangetast.

4.3. *Bijzondere programma's*

a. *Betalingsbalanssteun*

Aan een aantal, op basis van armoedecriteria geselecteerde landen wordt jaarlijks betalingsbalanssteun toegekend. Een gedeelte (35% in 1981) wordt hiervan in Nederland besteed, door middel van aankopen van grondstoffen, medicijnen en kunstmest.

b. *Wederopbouw*

Aan een aantal landen (Mozambique, Angola, Guinee-Bissau, Cap Verde, Nicaragua en Zimbabwe) zijn gelden ter beschikking gesteld ten behoeve van de wederopbouw na een oorlogsperiode. Ondanks het feit dat deze landen door hun tekorten aan deviezen behoefte hebben aan relatief hoge financiering van lokale kosten, blijkt een gedeelte (35% in 1980) in Nederland besteed te worden in de vorm van goederen en diensten.

c. *Noodhulp*

Voor directe hulp in noodsituaties (vluchtelingen, rampen enz.) bestaat een specifieke begrotingsvoorziening. Uit de aard der zaak is de besteding in Nederland hier meer beperkt dan bij andere hulpvormen, ook al omdat een groot gedeelte via multilaterale organisaties zoals UNICEF, UNDRP en UNHCR wordt gekanaliseerd.

d. *Doelgroepenactiviteiten*

Er bestaat een speciale faciliteit voor activiteiten die direct aan de armsten ten goede komen. Hierin komen veel activiteiten voor op het terrein van eerstelijns gezondheidszorg en watervoorziening. Een gedeelte van de goederen en diensten wordt in Nederland betrokken (40% in 1981).

De bijdrage die de bilaterale hulp aan de Nederlandse economie levert kan worden vergroot indien het z.g. doelgroepenbeleid geherformuleerd wordt met het oog op een betere afstemming van ontwikkelingssamenwerking op de Nederlandse economie.

Door bij lokale kostenfinanciering gebruik te maken van tegenwaardefondsen (de lokale opbrengsten van onder de Nederlandse hulp ingevoerde goederen) kan de betalingsbalans van Nederland gunstig beïnvloed worden. Het gebruik van tegenwaardefondsen vermindert de omvang van de vrij besteedbare financiële middelen van de hulpontvangende landen.

e. *Energiebeleid*

Dit programma is zojuist gestart en geeft nog geen beeld in verband met de relatie tot de Nederlandse economie.

f. *Medefinancieringsprogramma*

Voor dit programma wordt 6% van de ODA-hulp uitgetrokken. Er bestaat geen inzicht in de bestedingen in Nederland. Wel worden vanuit de ontwikkelingsgelden ± 250 arbeidsplaatsen in de medefinancieringsorganisaties gefinancierd.

g. *Onderwijs en onderzoek, universitaire samenwerking en fellowships*

Deze programma's bevatten een zeer hoge component van inschakeling van Nederlandse instanties, zij het veelal (semi-)overheidsinstellingen. De relatie met de Nederlandse economie is derhalve meer indirect.

4.4. *Overige programma's*

a. *Personeelsprogramma's*

In 1982 worden 725 bilaterale (assistent-)deskundigen, 275 multilaterale assistent-deskundigen, 450 SNV-ers, 200 artsen (SANO en OPIT) en 250 particuliere vrijwilligers vanuit de ontwikkelingsbegroting gefinancierd uitgezonden. Dit betekent voor de werkgelegenheid 1900 arbeidsplaatsen. Het is mogelijk dat ontwikkelingssamenwerking bij gelijkwaardig aanbod de voorkeur geeft aan de uitzending van werklozen.

b. *Voedselhulp*

Voedselhulp kan onderscheiden worden naar kanalisering te weten bilateraal, multilateraal (WFP), EEG en Particuliere Organisaties. Aangewezen begrotingsposten zijn Cat IVa t/m d en Cat Vc. Het bestedingspatroon is als volgt.

Cat IVa: multilaterale hulp via WFP. Besteding grotendeels in Nederland door middel van levering van goederen en diensten (76% in 1981).

Cat IVb: forfaitaire bijdrage voor voedselhulp EEG. De besteding in Nederland is afhankelijk van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven tegenover andere lid-staten (85% in 1981).

Cat IVc: granenhulp onder Food Aid Convention, waarvan 50% bilateraal en 50% via WFP. Een deel van de bilaterale hulp wordt vaak in ontwikkelingslanden aangekocht. Besteding in Nederland voor 1981 was 51,6%.

Cat IVd: bilaterale hulp, waarvan veel wordt aangekocht in ontwikkelingslanden. Besteding in Nederland voor 1981: 28%.

Cat Vc: voedselhulp via particuliere organisaties. Een deel van de gelden wordt beschikbaar gesteld voor lokale aankoop en kosten in ontwikkelingslanden. In Nederland besteed in 1981: 72%.

c. *EOF*

Nederland draagt 150 mln. per jaar in het kader van het EOF bij. De terugvloeiing naar Nederland is in verhouding tot het aandeel van Nederland in het EOF (8%) onbevredigend. Volgens de laatstbekende cijfers heeft Nederland 4,7% van de aanbestedingen in het kader van het 4e EOF verworven.

d. *Steun aan ontwikkelingslanden om aan het internationaal economisch verkeer deel te nemen*

Op dit terrein bevat het OS-programma een beperkt aantal instrumenten, waarvan de voornaamste zijn een faciliteit voor concessionele kapitaalmarktleningen, de FMO en het CBI. Geconstateerd kan worden dat deze instrumenten versterkt zouden moeten worden, zowel voor wat betreft hun eigen werking als voor wat betreft de toevoeging van andere instrumenten tot een samenhangend pakket, dat meer inhoud kan geven aan de beleidsdoelstelling van OS om ontwikkelingslanden ook als economische entiteit beter in staat te stellen aan de internationale samenleving deel te nemen.

5. Besteding ontwikkelingsgelden in Nederland (categorie Ia en IIIa) en de economische gevolgen

Voor de categorieën Ia (bilaterale hulpverlening aan concentratielanden) en IIIa (directe hulp aan landen die in een economische noodsituatie verkeren) is voor de jaren 1980 en 1981 nagegaan voor welk deel en op welke wijze de hulpvormen in Nederland zijn besteed.

Van de hulpvormen in categorie Ia werd in 1980 respectievelijk 1981 aan Nederlandse goederen en diensten 74,6% (600,72 mln.) respectievelijk 66,5% (671,18 mln.) besteed. Van categorie IIIa werd in 1980 respectievelijk 1981 aan Nederlandse goederen en diensten 38,1% (116,61 mln.) respectievelijk 30,9% (79,7 mln.) besteed.

Van de categorieën Ia en IIIa gezamenlijk werd in 1980 64% besteed in Nederland; in 1981 bedroeg het in Nederland bestede deel 59%. De in Nederland bestede gelden zijn uitgesplitst naar bedrijfstakken.

Tabel XI. Uitgaven in Nederland van de categorieën Ia en IIIa voor de jaren 1980 en 1981 onderverdeeld naar CPB sectoren

	Categorie Ia				Categorie IIIa			
	1980		1981		1980		1981	
	f mln.	%	f mln.	%	f mln.	%	f mln.	%
1. Landbouw, bosbouw, visserij	6,32	1,0	10,64	1,6	1,00	0,9	1,03	1,3
2. Voedingsm. ind. veehouderijprod.	—	—	3,45	0,5	6,84	5,9	0,12	0,2
3. Voedingsm. ind. overige prod.	8,27	1,4	0,05	—	9,88	8,5	—	—
4. Voedingsm. ind. dranken/tabaksprod.	—	—	—	—	—	—	—	—
5. Textiel-kleding-leder-schoenind.	1,30	0,2	0,32	0,1	—	—	0,07	0,1
6. Hout- en bouwmaterialenindustrie	2,51	0,4	0,21	—	—	—	—	—
7. Papier-grafische industrie	0,64	0,1	—	—	1,47	1,2	—	—
8. Chemische en rubberindustrie	235,91	39,3	280,84	41,8	61,06	52,4	44,21	55,4
9. Basismetalenindustrie	18,13	3,0	4,48	0,7	3,85	3,3	3,10	3,9
10. Metaalprod. en optische ind.	165,05	37,5	163,73	24,4	15,90	13,6	3,69	4,6
11. Elektrotechnische industrie	54,37	9,0	44,21	6,6	6,83	5,9	9,64	12,1
12. Transportmiddelenindustrie	14,69	2,5	86,19	12,8	5,51	4,7	4,17	5,2
13. Aardolie-industrie	—	—	—	—	—	—	—	—
14. Delfstoffenwinning	—	—	—	—	—	—	—	—
15. Openbare nutsbedrijven	—	—	—	—	—	—	—	—
16. Bouwnijverheid	20,92	3,5	33,69	5,0	—	—	5,58	7,0
17. Woningbezit	—	—	—	—	—	—	—	—
18. Handel	—	—	—	—	—	—	—	—
19. Zee-, luchtvaart	—	—	—	—	—	—	—	—
20. Overige transp/comm. bedr.	—	—	—	—	—	—	—	—
21. Bank- en Verzekeringswezen	—	—	—	—	—	—	—	—
22. Andere tertiaire diensten	72,61	12,1	43,37	6,5	1,12	0,9	8,16	10,2
23. Medische en veterinaire diensten	—	—	—	—	—	—	—	—
24. Andere kwartaire diensten	—	—	—	—	—	—	—	—
25. Niet gespecificeerd	—	—	—	—	3,15	2,7	—	—
Totaal	600,71	100	671,18	100	116,61	100	79,7	100

Op basis van deze gegevens zijn de economische gevolgen becijferd van de besteding van ontwikkelingshulp in Nederland. Ten einde de invloed van incidentele fluctuaties zoveel mogelijk te beperken is uitgegaan van gemiddelde bedragen over 1980 en 1981.

Methode

De becijferingen zijn uitgevoerd met behulp van input-output-analyse op grond van de meest recente input-output-tabel van het CBS, die betrekking heeft op 1978. Ter wille van de eenvoud is daarbij het aantal sectoren teruggebracht tot 24 overeenkomstig de indeling die het CPB hanteert. De effecten zijn berekend met de gebruikelijke methode die men bij een input-output-analyse hanteert.² Bij de interpretatie van de uitkomsten dient bedacht te worden dat een aantal effecten, zoals gebruikelijk in een input-output-analyse, buiten beschouwing blijft. De voornaamste beperking is dat de uitkomsten uitsluitend primaire effecten betreffen, omdat de inkomenseffecten op bestedingen e.d. niet in de beschouwing zijn betrokken. Een en ander zou integratie vereisen van een sectormodel met een macro-economisch model.

Uitkomsten

In onderstaande tabel zijn de voornaamste uitkomsten van de becijferingen samengevat. Daarbij zij bedacht dat de bedragen gemoeid met de besteding in Nederland zijn herleid in prijzen van 1978, omdat de input-output-tabel op dat jaar betrekking heeft.

Tabel XII. Macro-economische gevolgen besteding ontwikkelingshulp in Nederland (gem. 1980/1981)

	Bruto toegevoegde waarde bedrijven	Werkgelegenheid
	(factorkosten) (mln. gld.; prijzen 1978)	(manjaren)
Categorie Ia	327	5744
Categorie IIIa	46	782
Totaal	373	6526

In de volgende tabel zijn bovenstaande uitkomsten voor wat betreft productie- en werkgelegenheidseffecten uitgesplitst naar de onderscheiden sectoren. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de resultaten voor de categorieën Ia en IIIa gesommeerd.

² Zie voor een toepassing met Nederlandse gegevens:

- De produktiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding, CBS, 1960, pp. 8-16.
- Het verband tussen bestedingen en werkgelegenheid bij bedrijven, Maandschrift CBS, juni 1975, pp. 471-486.

Tabel XIII. Sectorverdeling productie- en werkgelegenheidseffecten
(Cat. Ia + Cat. IIIa; gemidd. 1980/1981)

	Bruto- productie ¹	Werkgelegen- heid ²
1. Landbouw, bosbouw en visserij		
Voedingsmiddelenindustrie	14,5	168
2. Veehouderijproducten	6,4	15
3. Overige producten	16,5	67
4. Dranken en tabaksproducten	0,2	1
5. Textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie	2,3	19
6. Hout- en bouwmaterialenindustrie	8,3	76
7. Papier- en grafische industrie	14,8	115
8. Chemische en rubberindustrie	259,0	1239
9. Basismetalenindustrie	22,7	112
10. Metaalproducten- en optische industrie	187,5	1732
11. Elektrotechnische industrie	63,8	467
12. Transportmiddelenindustrie	51,5	417
13. Aardolie-industrie	37,3	17
14. Delfstoffenwinning	0,8	3
15. Openbare nutsbedrijven	14,2	45
16. Bouwnijverheid	43,6	413
17. Woningbezit	—	—
18. Handel	23,4	332
19. Zee- en luchtvaart	0,9	5
20. Overige transport- en communicatiebedrijven	12,3	143
21. Bank- en verzekeringswezen	4,0	72
22. Andere tertiaire diensten	75,1	938
23. Medische en veterinaire diensten	0,1	2
24. Overige kwartaire diensten	6,1	130
25. Niet afzonderlijk gespecificeerd	5,8	—

¹ Mln. gld.; prijzen 1978.

² Manjaren.

Bij deze sectoriële uitsplitsing blijkt dat een zeer groot deel van deze effecten zich concentreerde in:

1. chemische industrie (2)
2. metaalproductenindustrie (1)
3. andere tertiaire diensten (3)
4. elektrotechnische industrie (4)
5. transportmiddelenindustrie (5)

Uitgaande van het herstel van het concurrentievermogen van de marktsector, het noodzakelijke herstel van het draagvlak, de industrie en de comparatieve voordelen van ons land, noemde de commissie-Wagner een aantal sectoren die in ons land tot ontwikkeling gebracht konden worden. Daarbij werd ervan uitgegaan dat, gezien de kleine thuismarkt van de Nederlandse industrie, aansluiting zou moeten worden gezocht bij de mogelijkheden op de wereldmarkten, met name op de zich ontwikkelende markten van NIC's, OPEC's en MIC's.

Het betreft globaal gezien de volgende «sectoren»:

1. de infrastructuurontwikkeling;
2. de agro-industrie;
3. de elektronica;
4. veredelingschemie;
5. energie technologie.

Door de niet-klassieke sectoriële benadering van de commissie-Wagner is een regelrechte vergelijking van de economische effecten van OS en de gewenste structuurontwikkeling zoals de commissie aangaf niet mogelijk.

Het is daarom wellicht zinvol om naast deze sectoren een inzicht te geven in de criteria die ten grondslag liggen aan de beleidsinstrumenten van het economisch (structuur)beleid:

- het stimuleren van risicovolle projecten gericht op ontwikkeling van een voor Nederland nieuw produkt;
- het stimuleren van risicovolle projecten gericht op het ontwikkelen van nieuw produktieproces;
- het stimuleren van risicovolle projecten gericht op het verkennen en openbreken van nieuwe markten;
- het mogelijk maken van concurrerende aanbiedingen in geval van buitenlandse overheidssteun aan een concurrent.

Een meer gedetailleerde analyse zou kunnen uitwijzen in hoeverre nu reeds van een ondersteuning van de structuurontwikkeling sprake is. Zeker is dat de huidige nadruk op de kunstmestleveranties, geen ondersteuning van de fijnchemie is. Biotechnologische technieken, medische preparaten en bestrijdingsmiddelen zouden in grote mate aan de innovatieve ontwikkeling van onze industrie bijdragen.

Evenzeer zou een grotere zekerheid omtrent de introductiemogelijkheid (tegen aan de concurrentie gelijkwaardige financiële voorwaarden) van bij voorbeeld aangepaste telefoonsystemen, vrachtwagens of landbouwmachines en energie-apparatuur, de besluitvorming aan overheids- en industriezijde over de ontwikkeling van zulke systemen aanzienlijk vergemakkelijken.

Het ontwikkelen van het aanbod van ons land in de richting zoals voorgesteld door de commissie-Wagner kan de ontwikkelingslanden van pas komen. Het betrekken van dit aanbod bij de ontwikkelingssamenwerking is niet ten nadele van ontwikkelingslanden. Het maakt gebruik van de kracht van ons land en loopt vooruit op de totstandkoming van een volwaardige wederzijdse voordelige economische relatie. Nederland zou derhalve ook in het ontwikkelingsbeleid zijn kracht in de vijf op basis van de Wagner-voorstellen genoemde sectoren kunnen zoeken.

Naast de door de commissie-Wagner aangegeven terreinen, waarin de Nederlandse industrie kan expanderen, daarin o.a. gesteund door exporten naar ontwikkelingslanden, dienen voor wat betreft het ontwikkelingsbeleid in zijn relatie tot de Nederlandse economie nog drie elementen mede in de overweging te worden betrokken. Het eerste element betreft de vraag van de ontwikkelingslanden naar Nederlandse produkten. Voor zover het produkten betreft die gebruikt moeten worden (machines, pompen, voertuigen, medisch instrumentarium, landbouwmachines) doet zich dikwijls het probleem voor dat de aangeboden Nederlandse technologie onvoldoende afgestemd is op de gebruiksmogelijkheden door de technici in ontwikkelingslanden, zelfs met relatief langdurige begeleiding door Nederlandse experts. De Nederlandse industrie zou moeten overwegen het aanbod qua technologie duidelijker en scherper op de vraag af te stemmen.

Het tweede element betreft de ontwikkeling die zich in een aantal ontwikkelingslanden reeds aftekent, nl. een verschuiving van leveringen van goederen uit ontwikkelde landen naar eigen produktie zowel van goederen als diensten, waardoor voor het Nederlandse bedrijfsleven de mogelijkheden toenemen om in de vorm van «joint ventures» te participeren in de ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij niet alleen om «newly industrialising en capital surplus countries» maar ook om een land als bij voorbeeld India.

Tot slot is het van betekenis de kennis en ervaring van het bedrijfsleven en vakdepartementen in te schakelen. In de bestaande activiteiten ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking verdient het aanbeveling om bij het opstellen van een adequaat pakket van goederen en diensten het daarvoor in aanmerking komende Nederlandse bedrijfsleven uitdrukkelijk een functie te geven. Eventuele projecten kunnen gepaard gaan met een inbreng van know-how van het Nederlandse bedrijfsleven en van begeleidende activiteiten van de overheid, dit met name op die terreinen waarop Nederland een internationale expertise heeft opgebouwd.

6. Beleidsvoornemens volgens het regeerakkoord (najaar 1981)

De belangrijkste conclusies in het regeerakkoord van de C.D.A./P.v.d.A./D'66-coalitie in najaar 1981 met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking luiden als volgt:

1. omvang ontwikkelingshulp: ten minste 1,5% van het NNI per jaar;
2. financiering ontwikkelingshulp: vanaf 1982 per jaar f 100 mln. meer uit de schatkist putten en f 100 mln. minder op de kapitaalmarkt lenen ten behoeve van stabilisatie post rentesubsidies;
3. oneigenlijke toerekeningen: beëindigen met ingang van de begroting 1982;
4. toespitsing van het concentratielandenbeleid;
5. handhaving rol van particuliere organisaties;
6. streven in internationaal verband naar verminderde binding van de hulp;
7. onderzoek zal worden ingesteld naar een verbreding van de taak minister van OS tot minister voor Internationale Economische Samenwerking (vergelijk rapport-Vonhoff);
8. *het beleid ten aanzien van de werelddbankinstellingen, de ontwikkelingsbanken, de speciale fondsen en het Development Committee komt onder primaire verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingsamenwerking;*
9. handhaven tweesporenbeleid.

Met betrekking tot de Nederlandse economie zijn in het regeerakkoord een groot aantal beleidsvoornemens geformuleerd. De belangrijkste hiervan zijn, op het gebied van de werkgelegenheid:

- een sterke investeringsimpuls, zoveel mogelijk in de marktsector om de economische structuren op middellange en lange termijn te versterken;
- flankerende beleidsdoelstellingen: kostenbeheersing innovatiebeleid, industriële vernieuwing, energiebesparing;
- een samenhangend personeelsplan voor de kwartaire sector (vermindering in sommige sectoren, uitbreiding in andere).
- verkleining financieringstekort;
- een werkgelegenheidsplan, ten einde de stijgende werkloosheid een halt toe te roepen.

In economische termen betekent bovenstaande in hoge mate een verschuiving van consumptie naar investeringen en van bestedingen in het buitenland naar bestedingen in ons land (citaat pag. 8 regeerakkoord).

Ten aanzien van de hiermee verband houdende financieringsvraag refereert het akkoord aan de noodzaak van een matigingsbeleid, onder meer ter vergroting van de concurrentiekracht en de rentabiliteit van de bedrijven (omzetting van consumptie naar investeringen).

Tevens wordt geconstateerd dat stabilisatie van de collectieve lastendruk noodzakelijk is. Dit vergt dan wel het doorbreken van taboes en een instelling van soberheid ook en vooral in de collectieve sector (pag. 8).

DEEL C, DE BELEIDSVARIANTEN

1. Inleiding

In overeenstemming met de taakopdracht heeft de werkgroep hierna, op basis van de beleidsevaluatie (vide deel B) een aantal varianten voor het in de toekomst te voeren beleid ontwikkeld, die onderling verschillen in de mate van vèrvaardheid en leiden tot uiteenlopende gevolgen voor het huidige ontwikkelingssamenwerkingsbeleid enerzijds en de positieve betekenis daarvan voor de Nederlandse economie anderzijds. Het ligt voor de hand dat zij ook in maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheid uiteenlopen. Bij het opstellen van de varianten heeft de werkgroep rekening gehouden met de mate waarin een beleidsvariant aansluit bij reeds in deel B geschetste ontwikkelingen, met name in het internationale gebeuren, afwijkt van de hoofddoelstellingen van het huidige ontwikkelingssamenwerkingsbeleid maar ook waarin zij aansluit op het streven naar een versterking van de Nederlandse economie, op korte- en lange termijn.

Voor de meeste varianten geldt dat zij in overeenstemming zijn met de internationaal overeengekomen criteria inzake de ODA.

De varianten zijn in globale termen geformuleerd. Het moet derhalve niet uitgesloten geacht worden dat de effecten van een aantal voorgestelde maatregelen anders zullen uitvallen dan het zich op dit moment laat aanzien. In dit verband is het van belang erop te wijzen, dat van een aantal als denkbaar voorgestelde maatregelen minder of meer vergaande uitwerkingen mogelijk zijn. Realisering van sommige voorgestelde maatregelen kan gevolgen voor de uitgaven op kasbasis hebben.

2. De beleidsvarianten

Beleidsvariant 1

Vergroting van de aansluiting van de Nederlandse aanbodmogelijkheden bij ontwikkelingssamenwerking

Optie 1

Om de mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven bij ontwikkelingsprojecten en programma's te vergroten wordt voorgesteld:

- een actief voorlichtingsbeleid erop gericht het Nederlandse bedrijfsleven bekend te maken met concrete behoeften van ontwikkelingslanden;
- een registratie van mogelijke leveranties van Nederlandse goederen en diensten ten dienste van de ontwikkelingslanden die aanvragen indienen en ten behoeve van de keuze van te financieren activiteiten.

Opmerkingen

De hoofddoelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid blijven onverlet. Deze optie strekt ertoe onbenutte mogelijkheden binnen het geldende beleid wel te benutten. Invoering van de optie zal in beperkte mate de mogelijkheden voor Nederlandse leveranties vergroten.

Optie 2

Om de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie te versterken, met name in de industriële, infrastructurele en landbouwkundige sectoren, dient in het beleid het accent te worden verlegd in de richting van projecten en programma's die aansluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie op zowel de korte als de lange termijn. Daarmee kan aan de economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden worden bijgedragen overeenkomstig de wensen en prioriteiten van die landen en wordt een positieve uitwerking bereikt op de sociale en economische positie van de bevolking van de hulpontvangende landen.

Opmerkingen

Uitvoering van deze beleidsvariant zal met name tot grotere participatie van het Nederlandse bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking kunnen leiden. Anderzijds betekent een en ander een verregaande verandering in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, zoals dat het afgelopen decennium vorm heeft gekregen (zie deel B par. 3 en 5).

Optie 3

Indien bij internationale organisaties en projecten nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan, verdient het de voorkeur, bij gelijkwaardig aanbod, gebruik te maken van werkloze kandidaten.

Beleidsvariant 2

Verschuiving van de Nederlandse hulpinspanningen naar die ontwikkelingslanden, waarmee een duurzame, tot wederzijds voordeel strekkende economische relatie kan worden opgebouwd

In deze beleidsvariant wordt een aanpassing van de instrumenten en werkmethoden van Ontwikkelingssamenwerking beschreven in die zin dat beter rekening kan worden gehouden met de diversiteit van ontwikkelingslanden en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden van de versterking van de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie.

Optie 1

De uitwerking van een samenhangende serie activiteiten die de desbetreffende ontwikkelingslanden in staat stellen met concessionele middelen steun te ontvangen voor het nemen van maatregelen, die leiden tot de gewenste relatie met de Nederlandse economie; hiervoor in aanmerking komen de reeds bestaande instrumenten zijnde onder meer het programma ter ondersteuning van ontwikkelingsrelevante exporttransacties, de financieringsfaciliteit voor pre-feasibility studies, de herstructureringspot, bevordering research toegepaste technologie, het CBI, de FMO, Wet herverzekering investeringen e.a.

Opmerkingen

Door het clusteren van bovenstaand instrumentarium en door het richten ervan op die ontwikkelingslanden waarmee een duurzame economische relatie met Nederland kan worden opgebouwd zullen de bestaande instrumenten relevanter worden voor de Nederlandse economie (zie deel B par. 2). Een en ander laat zowel de hoofddoelstellingen als de instrumenten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onverlet.

Vanwege de omvang en het karakter zullen bovenstaande instrumenten – ook indien geclusterd – waarschijnlijk onvoldoende bijdragen aan het creëren van de zich in de nabije toekomst voordoende mogelijkheden tot duurzame economische relaties tussen Nederland en ontwikkelingslanden.

Optie 2

Ten einde het effect van het onder optie 1 genoemde te versterken, zou onderhavige optie kunnen worden aangevuld met onder meer de volgende maatregelen:

- a. fonds ontwikkelingsrelevante exporttransacties
 - het vergroten van de omvang van het fonds en het laten vallen van de grens van 10 miljoen zachte lening per transactie;
 - het versoepelen van de criteria betreffende de sectorkeuze;
 - het verzachten van de financieringscondities;
- b. FMO
 - activiteiten vooral te richten op het stimuleren van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden waarbij met name gedacht wordt aan «joint ventures»; financiering haalbaarheidsstudies, bij voorrang participeren in projecten die door Nederlandse bedrijven zijn geïnitieerd;

- c. Wet herverzekering investeringen
 - werkingssfeer van deze wet qua aard en omvang uitbreiden tot alle projecten, die van belang zijn voor het ontwikkelen van de duurzame relatie tussen het Nederlandse bedrijfsleven en ontwikkelingslanden;
 - d. maatregelen op het gebied van productie-ontwikkeling, zoals aangepaste productie-ontwikkeling en produkttoetsing ten behoeve van ontwikkelingslanden; het geven van bijdragen in aanloopkosten bij deze ontwikkeling;
 - e. een verbetering van de wederzijdse afstemming van activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking en die in het kader van de bevordering van de internationale technische en economische samenwerking, bij voorbeeld door het afsluiten van government to government overeenkomsten;
 - f. het beschikbaar stellen van Nederlandse expertise aan internationale organisaties en het bevorderen van samenwerking tussen onderwijs- en onderzoekinstanties met de ontwikkelingslanden.
- Aan bovenstaande niet-limitatieve opsomming van maatregelen zouden andere toegevoegd kunnen worden op het terrein van feasibility studies, technologie-overdracht, infrastructuurontwikkeling en andere begeleidende diensten, consultancy e.d., welke alle zouden aansluiten bij het streven naar het opbouwen van duurzame economische relaties tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, die daarvoor in aanmerking komen.

Opmerkingen

Het nemen van maatregelen zoals onder optie 2 genoemd betekent het behoud van het OS-beleid, behoudens de delen a en c, gepaard gaande aan een versterking van de Nederlandse economie middels een creatie van werkgelegenheid in de marktsector, een verbetering van de concurrentiepositie in het internationaal krachtenveld (vide rapport-Wagner), stimulering van herstructurering van de Nederlandse economie met het oog op bereiken optimale internationale arbeidsverdeling; grotere aansluiting bij de behoefte en vraag van ontwikkelingslanden. Naarmate meer middelen voor deze activiteiten worden uitgetrokken, zullen bestaande bilaterale en multilaterale hulpinspanningen navenant verminderd moeten worden en bestaat het risico van verspreiding van de hulpinspanningen over een groot aantal landen.

Optie 3

Ten einde laatstgenoemde effecten te ondervangen zou het onder optie 2 genoemde verruimde c.q. vernieuwde instrumentarium in het bijzonder gericht moeten worden op landen, die onder meer voldoen aan de volgende voorwaarden:

- mogelijkheid tot het opbouwen van een duurzame tot wederzijds voordeel strekkende samenwerkingsrelatie met Nederlandse ondernemingen;
- mogelijkheid bijdrage te leveren tot een verbetering van de marktpositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Opmerkingen

Optie 3 maakt een optimale afstemming tussen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie mogelijk. Hij betekent echter een fundamentele wijziging van het huidige ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Beleidsvariant 3

Beleidswijziging inzake de aanwending van hulp gelden voor lokale kostenfinanciering en het gebruik van tegenwaarde fondsen

Optie 1

Ten einde lokale kostenfinanciering zo adequaat mogelijk te kunnen blijven gebruiken als instrument van ontwikkelingssamenwerking, maar de nadelen ervan voor de Nederlandse economie zoveel mogelijk te mitigeren, zou overwogen kunnen worden om waar van toepassing aan de hand van gegevens inzake behoefte en absorptiecapaciteit enerzijds en de consequenties voor het Nederlands economisch belang anderzijds, in gezamenlijk overleg met het betrokken departement vast te stellen welk percentage van de hulp voor lokale kostenfinanciering ter beschikking kan komen, hetzij van project- c.q. programmakosten, hetzij van de jaarlijkse allocatie per land, hetzij van de totale allocatie bilaterale hulp.

Opmerkingen

Door grotere planmatigheid ontstaat grotere beheersbaarheid van dit instrument. Er wordt een kader gecreëerd waarbij de behoefte van de ontwikkelingslanden aan lokale kostenfinanciering op een evenwichtige wijze kan worden gerelateerd aan de belangen van de Nederlandse economie.

Optie 2

Waar van toepassing vast te stellen in welke mate en op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van tegenwaarde fondsen ten behoeve van de financiering van lokale kosten van in samenwerking met Nederland opgezette projecten en/of programma's.

Opmerkingen

Naarmate tegenwaarde fondsen meer voor lokale kostenfinanciering gebruikt worden zal er een geringer beslag op de hulppallocatie ten behoeve van lokale kostenfinanciering plaatsvinden en ontstaat de mogelijkheid een groter deel van de allocatie aan goederen/diensten uit Nederland te besteden.

Toepassing van tegenwaarde fondsen leidt tot «dubbele binding» wanneer door Nederland eerst wordt geëist dat de ter beschikking gestelde guldens in Nederland worden besteed en vervolgens dat de bij verkoop ontvangen lokale munt bij uitsluiting in het door Nederland ter lokale kostenfinanciering geaccepteerde gedeelte van projecten moet worden besteed.

Het gebruik van tegenwaarde fondsen vermindert de omvang van de vrij besteedbare financiële middelen van de hulpontvangende landen. Uit ervaring van een beperkt aantal donorlanden blijkt het moeizaam te zijn om tegenwaarde fondsen in goede en effectieve samenwerking met het ontvangende land te administreren en zonder tijdverlies aan te wenden.

Beleidsvariant 4

Herdefiniëring van de regelingen en voorwaarden voor partiële ontbinding

Opties

1. Nederland tracht zo spoedig mogelijk een discussie in de DAC en/of EG aan te gaan over de toepassing van de vrijwillige regeling tussen 10 DAC-leden ten einde de niet deelnemende DAC-en/of EG-landen waaronder VK, Frankrijk en Canada alsnog te bewegen tot vrijwillige toetreding.

Mocht binnen een jaar blijken dat de niet deelnemende landen hiertoe niet bereid zijn, hetgeen gezien de huidige economische omstandigheden niet onwaarschijnlijk lijkt, zou overwogen kunnen worden, al dan niet in

overleg met de mede-ondertekenaars, de toepassing van partiële ontbinding te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan een beperking van het aantal landen dat voor partiële ontbinding in aanmerking komt (bij voorbeeld alleen de low income ontwikkelingslanden) of aan een beperking tot bepaalde categorieën produkten (bij voorbeeld geen produkten van westerse of Japanse origine die door in ontwikkelingslanden gevestigde importeurs zijn aangeschaft).

2. Het nemen van zodanige maatregelen bij voorbeeld op het vlak van de lijst van eligible source countries en/of op het vlak van de preferentiële marges, dat Nederlandse producenten een grotere kans wordt geboden te leveren naarmate concurrerende producenten gevestigd zijn in rijkere ontwikkelingslanden (bij voorbeeld OPEC of NIC's).

3. Zowel op nationaal als op internationaal niveau moet de controle op de toepassing van de regels inzake land van herkomst van goederen verbeterd worden. Tevens zullen bij de toepassing van partiële ontbindingsregelingen concurrentievervalsende praktijken moeten worden uitgesloten.

Opmerkingen

In de partiële ontbindingsregels blijft toegestaan dat de prijs van goederen uit het ontvangende ontwikkelingsland 15% hoger mag zijn dan die van goederen uit Nederland dan wel uit andere ontwikkelingslanden geleverd.

Beleidsvariant 5

Herziening van de Nederlandse bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsorganisaties en -banken en/of wijziging van de verhouding bilaterale/multilaterale hulp

Optie 1

– Naast politieke overwegingen, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende multilaterale instellingen, fondsen en banken vergelijken en het belang van de Nederlandse economie bij het verstrekken van bijdragen betrekken.

– Het entameren van samenwerkingsprogramma's en projecten onder meer door co-financiering door Nederland met de door internationale organisaties ontplooiende activiteiten.

Opmerkingen

Uitvoering van de genoemde maatregelen kan de verdeling van de multilaterale bijdragen wijzigen, waarbij de totale Nederlandse bijdragen aan de multilaterale instellingen, fondsen en banken op het huidige niveau blijft (zie deel B par. 4.).

Optie 2

Vermindering van de multilaterale hulp ten gunste van de bilaterale hulp.

Opmerkingen

Vrijkomende middelen kunnen dan worden aangewend voor beleidsvormen waarvan de Nederlandse economie meer direct kan profiteren.

Beleidsvariant 6

Versterking van de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie door middel van het verbeteren van de overlegstructuren inzake de besteding van Nederlandse ontwikkelingshulpgelden

Optie 1

Om aan de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie inhoud te geven kunnen de volgende maatregelen genomen worden:

- a. intensivering en diversificering van de algemene voorlichting over de mogelijkheden voor Nederlandse participatie in ontwikkelings samenwerking;
- b. in overleg met de meest betrokken departementen opstellen van zogeheten landenbeleidsdocumenten;
- c. opzetten van een «early warning system» waardoor de wensen en prioriteiten van de ontwikkelingslanden en de aanbodmogelijkheden van Nederland in een zo vroeg mogelijk stadium geïdentificeerd kunnen worden ten einde beide zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen;
- d. opbouwen van een bestand van in Nederland beschikbare consultancy-expertise en objectivering van de procedures inzake gunning van consultancy-opdrachten;
- e. het uitwerken van procedures waardoor Nederlandse ondernemingen, die in eerdere fasen bij een project betrokken zijn geweest, ook kunnen deelnemen aan de uitvoering daarvan;
- f. het vaker en op systematische wijze gebruik maken van de in de «Guidelines for Procurement» gegeven mogelijkheden om tot versnelde c.q. vereenvoudigde aanbesteding te komen;
- g. verruiming van de toeleveringsmogelijkheden voor kleine en middelgrote Nederlandse ondernemingen;
- h. het invoeren van procedures om Nederlandse ondernemingen beter te doen participeren in door multilaterale instellingen en fondsen gefinancierde ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten (bij voorbeeld door middel van het geven van voorlichting en verstrekken van informatie aan Nederlandse ondernemingen over de procedure die gevolgd moet worden om voor projecten in aanmerking te komen).

Opmerkingen

Bovengenoemde maatregelen zullen ertoe bijdragen dat de in interdepartementaal overleg overeen te komen instructies voor delegaties die het bestedingsoverleg met de hulpontvangende landen voeren optimaal inspelen op de wensen van de ontwikkelingslanden en op de mogelijkheden die de Nederlandse economie biedt.

Optie 2

Indien het OS-beleid wordt bijgesteld conform de voorstellen gedaan in beleidsvariant 1 zou het effect van de Nederlandse economie van de aldaar voorgestelde maatregelen worden verhoogd door het bestedingsoverleg op de volgende wijze aan te passen:

- meer aandacht te schenken aan de mogelijkheid de Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden te doen toenemen (investeringsbeschermingsovereenkomsten);
- de nadruk meer te leggen op industriële, infrastructurele en landbouwkundige sectoren waarin met name het Nederlandse bedrijfsleven mogelijkheden heeft zonder hierbij evenwel de wensen en prioriteiten van de hulpontvangende landen zelf uit het oog te verliezen;
- het nauwer betrekken van alle aan Nederlandse zijde betrokken partijen (departementen, bedrijfsleven, instellingen etc.) bij het gezamenlijk uitstippelen van lijnen van actie voor het identificeren van projectmogelijkheden en het beschikbaar stellen en inbrengen van «know-how».

Opmerkingen

Een en ander zal slechts gerealiseerd kunnen worden indien de nationale overlegstructuren (interdepartementale en met bedrijfsleven) worden aangepast aan de noodzaak een andere afweging te krijgen tussen ontwikkelingsdoelstellingen en de nationale economische doelstellingen. Bij invoering van deze optie zal het ontwikkelingsbeleid worden aangetast; het voorstel bij het laatste gedachtenstreepje doet tekort aan de eigen verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Optie 3

Gelet op coördinatieproblemen bij nationale zowel als internationale overlegstructuren is verbetering mogelijk. Deze problematiek moet ter hand worden genomen in het kader van de voorstellen van de commissie-Vonhoff.

3. Budgettaire gevolgen van de beleidsvarianten

– De budgettaire gevolgen bij uitvoering van bovenstaande beleidsvarianten verschillen nogal. Uitvoering van bepaalde opties in beleidsvarianten hebben zeker budgettaire consequenties, andere kunnen budgettaire consequenties hebben, maar dit is niet noodzakelijk en weer andere kunnen zonder extra kosten worden uitgevoerd. De werkgroep is er niet aan toe gekomen de budgettaire gevolgen te kwantificeren. Wel wijst zij erop dat, conform de aangepaste taakopdracht van deze werkgroep, uitvoering van al deze varianten mogelijk is binnen het hulpplafond van ontwikkelingssamenwerking, hetgeen betekent dat de benodigde budgettaire ruimte voor uitvoering van varianten waaraan budgettaire consequenties verbonden zijn, door herschikking binnen het hulpplafond verkregen moet worden.

– Een herschikking van het budget is nodig bij de beleidsvarianten 2 (optie 2 en 3) en 5 (optie 2).

– Een herschikking is wellicht maar niet noodzakelijk bij de beleidsvarianten 1 (optie 2), 3, 5 (optie 1) en 6 (optie 2) nodig.

– Zonder budgettaire consequenties kunnen de beleidsvarianten 1 (optie 1 en 3), 2 (optie 1), 4 en 6 (optie 1 en 3) uitgevoerd worden.