



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

Toerekening aan het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1990
DEELRAPPORT NR. 1



RAPPORT VAN DE HEROVERWEGINGSWERKGROEP
TOEREKENING AAN HET BUDGETTAIRE PLAFOND
VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

juni 1989

INHOUDSOPGAVE

| | <u>blz.</u> |
|---------------|--|
| Hoofdstuk I | <u>Inleiding en taakopdracht</u> 1 |
| Hoofdstuk II | <u>Beschrijving en analyse</u> |
| 2.1. | Het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking 3 |
| 2.2. | Toerekening aan het plafond 5 |
| 2.3. | De huidige Nederlandse doelstelling voor de omvang van de ontwikkelingshulp |
| 2.3.1. | Verschillen met de internationale hulpdoelstelling 7 |
| 2.3.2. | Nederlandse ODA-hulp in vergelijking met andere landen 9 |
| 2.4. | DAC-criteria voor ODA en de samenstelling van de Nederlandse non-ODA hulp 10 |
| 2.5. | Particuliere hulpverlening en hulpverlening van lagere overheden 11 |
| 2.6. | Structurele ontwikkelingssamenwerking 12 |
| 2.7. | Ontwikkelingsrelevantie en normstellingscriteria |
| 2.7.1. | Inleiding 14 |
| 2.7.2. | Het begrip ontwikkelingsrelevantie 14 |
| 2.7.3. | Normstelsels voor toerekening in het buitenland 16 |
| 2.7.4. | Een benadering voor de ontwikkelingsrelevantie van uitgaven 17 |
| Hoofdstuk III | <u>Normstellingsvarianten</u> |
| 3.1. | Inleiding 20 |
| 3.2. | Voortzetting van het huidige beleid 21 |
| 3.3. | ODA-normstellingsvariant 22 |
| 3.4. | Versterkte toerekening-variant (eigen Nederlandse normstelling) 26 |
| 3.5. | Vermaatschappelijkingsvariant 31 |

Bijlagen:

- A. Samenstelling van de werkgroep
- B. Taakopdracht van de werkgroep
- C. Totstandkoming van het 1,5% NNI-plafond
- D. Departementale verdeling extra-comptabele staat ontwikkelingssamenwerking 1989
- E. Ontwikkeling Nederlandse bruto en netto ODA-prestatie 1976-1993
- F. Overzicht non-ODA uitgaven 1989 en 1993
- G. ODA en non-ODA paragrafen DAC Statistical Reporting Directives
- H. Overzicht van begrotingsposten bij hantering van de beleidsvariant versterkte toerekening

SAMENVATTING

1. Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het ontwikkelen van normen voor de toerekening van uitgaven aan het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek heeft geresulteerd in vier concrete normstellingsvarianten met wisselende samenstelling van uitgaven onder het budgettaire plafond. De interdepartementale werkgroep heeft in haar onderzoek conform de taakopdracht aandacht besteed aan normstelsels die in het buitenland en in internationaal verband worden gehanteerd. In het onderzoek zijn naast de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking van de centrale overheid ook de particuliere hulpinspanning en die van overige overheden betrokken. In het kader van de gegeven opdracht doet de werkgroep geen beleidsaanbevelingen. Getracht is de onderhavige materie doorzichtiger te maken ten behoeve van de politieke besluitvorming. Bij de gepresenteerde varianten zijn in de hoofdtekst van het rapport de voor- en tegenargumenten respectievelijk overwegingen nader aangegeven.

2. Het budgettair plafond voor ontwikkelingssamenwerking en andere vormen van ontwikkelingsinspanning

Het hulplafond of budgettair plafond omvat het totaal aan rijksuitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en belooft sinds 1976 ieder jaar 1,5% van het netto nationaal inkomen (NNI) tegen factorkosten. Het hulplafond van 1,5% NNI omvat zowel uitgavencategoriën die door de Development Assistance Committee (DAC) van de OESO als zgn. Official Development Assistance (ODA) c.q. officiële overheidshulp worden gekwalificeerd als ook zgn. non-ODA uitgaven. Nederland is het enige land dat een omvangsdoelstelling in de vorm van het plafond kent met zowel ODA als non-ODA, alle andere landen met een omvangsdoelstelling hebben die doelstelling alleen met betrekking tot ODA-hulp. Niettemin voldoet Nederland ruim aan de internationaal erkende omvangsdoelstelling voor (netto-)ODA van 0,7% van het bruto nationaal produkt (BNP) tegen marktprijzen. Bij ongewijzigd beleid zal de Nederlandse (netto-) ODA-hulp in de periode 1989-1993 jaarlijks ongeveer 0,94% BNP bedragen. De Nederlandse ODA-prestatie steekt zeer gunstig af bij het gemiddelde van alle 18 DAC-

landen. Ook met de hulpmvang op particulier terrein van ca. 370 mln. (0,08% BNP) behoort Nederland internationaal gezien tot de koplopers. De omvang van de hulp van gemeenten en provincies bedraagt thans ca. 4,4 mln. Naast de hulp van de centrale overheid en genoemde twee andere vormen van ontwikkelingsinspanning is ook nog sprake van een meer structureel beleid ter versterking van de economische positie van ontwikkelingslanden zoals bepaalde elementen van de monetaire politiek en de handelspolitiek. Zo wordt in het kader van verlaging van invoerrechten van produkten door Nederland per jaar een bedrag van ca. 400 mln. aan gederfde inkomsten de facto aan ontwikkelingslanden overgedragen. Daartegenover staan echter de effecten van handelsbeperkende maatregelen.

3. Ontwikkelingsrelevantie en normstellingscriteria

In de afgelopen jaren zijn een aantal begrotingsposten of delen daarvan die voorheen niet tot ontwikkelingssamenwerking werden gerekend ten laste gebracht van het hulpplafond. Recentelijk zijn de percentages van bestaande toerekeningen verhoogd en nieuwe toerekeningen tot stand gekomen. Een deel van deze toerekeningen voldoet niet aan wat door de DAC als officiële ontwikkelingshulp wordt beschouwd. De onduidelijkheid over de vraag welke toerekeningen gerechtvaardigd geacht zouden kunnen worden is daarmee toegenomen. De ontwikkeling van normen voor toerekening zou de afweging op politiek niveau kunnen vergemakkelijken.

Conform haar taakopdracht diende de werkgroep bij het ontwikkelen van normen voor de toerekening verschillende benaderingen voor de relevantie van uitgaven in en door Nederland voor het ontwikkelingsbeleid als uitgangspunt te nemen. Dit betekent dat de werkgroep zich een oordeel moest vormen over de vraag hoe relevant uitgaven moeten zijn in relatie tot de doelstelling(-en) van dat beleid om onder het budgettaire plafond te kunnen vigeren. Bedoelde relevantie laat zich ten algemene aanduiden met het begrip ontwikkelingsrelevantie. De werkgroep heeft getracht aan genoemd begrip inhoud te geven. Hiervoor zij verwezen naar het hoofdrapport. Geconcludeerd kan worden dat een eenduidige begripsbepaling terzake van ontwikkelingsrelevantie niet voorhanden is en ook niet valt te construeren. Er is ten aanzien van uitgaven in relatie tot

lager zijn dan in 1989. De systeemovergang in 1990 naar 0,9%, 0,8% of 0,7% BNP betekent een besparing (op ODA-uitgaven) voor de Rijksbegroting in 1993 van resp. 281 mln., 805 mln. en 1330 mln. alsmede evenredig lagere overdrachten aan ontwikkelingslanden. Bij elke hier aangegeven invulling van de ODA-variant wordt minimaal de internationale doelstelling van 0,7% BNP gehaald.

4.3 Versterkte toerekening-variant (eigen Nederlandse normstelling)

Hantering van nieuw op te stellen eigen Nederlandse normstellingscriteria leidt tot een variant waarbij een groot aantal begrotingsposten aan het 1,5% NNI-plafond kunnen worden toegerekend. De werkgroep heeft een inventarisatie verricht van begrotingsposten die binnen het kader van de werkdefinitie van het begrip ontwikkelingsrelevantie (meer of minder) ontwikkelingsrelevant geacht kunnen worden. De lijst van mogelijkheden (bijlage H van de rapportage) is onderverdeeld in een vijftal clusters en heeft een indicatief en globaal karakter. Op basis van nadere politieke besluitvorming over deze variant zal toetsing van elk van de begrotingsposten noodzakelijk zijn.

Toerekening van de begrotingsposten van de cluster specifiek beleid aan plafond zou kunnen betekenen dat een bedrag in de orde van grootte van maximaal ca. 990 mln. als ontwikkelingsrelevant volgens de ruime werkdefinitie extra onder het plafond wordt gebracht, resulterend in een overeenkomstige besparing op de Rijksbegroting. Met betrekking tot de cluster generiek beleid gaat het om ca. 780 mln. bij de cluster nationale apparaatskosten om een bedrag van maximaal ca. 121 mln. en bij de cluster structurele ontwikkelingssamenwerking en diversen resp. maximaal ca. 34 mln. en ca. 24 mln. De genoemde bedragen, waarin de geïnventariseerde p.m.-posten uiteraard niet zijn meegenomen, hebben betrekking op het jaar 1993. Voor de jaren 1990 tot en met 1992 zijn de toerekeningsbedragen van dezelfde orde van grootte.

4.4. Vermaatschappelijkingsvariant

Tot de 1,5% norm werd besloten in een tijd waarin aan de centrale overheid een steeds grotere rol werd toegekend in de sociaal-economische ontwikkeling, nationaal en internationaal. Gedurende een reeks van jaren wordt daarentegen juist gestreefd naar een afnemende rol van de

centrale overheid. In deze variant wordt derhalve het OS-plafond niet beperkt tot de inspanningen van de centrale overheid, maar wordt geformuleerd als een streefbedrag voor de gehele Nederlandse samenleving: een vermaatschappelijkte norm. Daarmee worden de individuele burgers respectievelijk maatschappelijke organisaties en instellingen en bedrijven, alsook de lagere overheden meer mogelijkheden gegeven zelf te bepalen hoe de ontwikkelingshulp moet worden gegeven en kan beter worden aangesloten bij hun wensen en prioriteiten. De uitgaven in het kader van de particuliere hulpinspanning en die van lagere overheden kunnen dan aan het plafond worden toegerekend. Deze hulpinspanning is op grond van de ruime werkdefinitie als ontwikkelingsrelevant te beschouwen.

Een vermaatschappelijkte norm impliceert een verdere operationalisering van de zgn. vermaatschappelijkingsgedachte op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Deze houdt in dat ontwikkelingssamenwerking in toenemende mate een vraagstuk van de Nederlandse samenleving moet worden en dat maatschappelijke organisaties en instellingen beleidsmatig recht moeten doen aan de positie van de Derde Wereld.

Ter zake van een vermaatschappelijkte normstellingsvariant, kortweg aan te duiden als vermaatschappelijkingsvariant, zijn twee subvarianten denkbaar:

- a. ophoging van het huidige 1,5% NNI-plafond met de huidige omvang van hulp van particuliere instellingen en lagere overheden in de vorm van een forfaitair bedrag, hetgeen neerkomt op ca. 0,08% NNI, waarna het aldus vastgestelde plafond 1,58% NNI gaat bedragen. De budgettaire inspanning van de rijksoverheid blijft in het jaar van de overgang naar deze norm gelijk en zal daarna dalen als de overige hulp toeneemt (en omgekeerd). De totale ontwikkelingsinspanning blijft gelijk;
- b. handhaving van de huidige 1,5% NNI, waardoor in het overgangsjaar de rijkshulp 0,08% daalt en in de toekomst verder kan dalen overeenkomstig de toename van de overige hulp (en omgekeerd).

In beide gevallen is een combinatie met de variant van versterkte toerekening denkbaar. De werkgroep heeft deze laatste mogelijkheid niet nader uitgewerkt.

ontwikkelingssamenwerking eerder sprake van meer of minder dan van wel of niet ontwikkelingsrelevantie. Wel is er eenduidigheid bij de DAC/OESO-criteria voor ontwikkelingshulp in relatie tot de internationale 0,7% BNP doelstelling. Uitgaven die aan deze criteria voldoen worden internationaal als (ODA-)ontwikkelingshulp geklassificeerd.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van een zo breed mogelijk te definiëren begrip ontwikkelingsrelevantie dat ruimte laat voor verschillende interpretaties voor meer en minder relevantie van uitgaven voor het beleid:

"al die activiteiten en inspanningen in en door Nederland zijn relevant voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid die direct of indirect ten goede beogen te komen aan arme mensen in of uit ontwikkelingslanden"

Deze als werkdefinitie te beschouwen omschrijving is met name gehanteerd bij de versterkte toerekeningsvariant en leidt tot de identificatie van een vijftal activiteitenclusters, die mogelijk (al dan niet gedeeltelijk) zouden kunnen worden toegerekend aan het plafond. Het deductieve karakter van de gekozen methode impliceert dat de werkgroep niet vooraf een waardeoordeel over de werkdefinitie uitspreekt. Aangegeven is in de rapportage welke argumenten voor of tegen toerekening pleiten. Op basis van de werkdefinitie zijn een viertal normstellingscriteria geformuleerd die het mogelijk maken activiteiten of inspanningen op ontwikkelingsrelevantie te beoordelen, te weten overdracht, concessionaliteit, handelsverkeer en rol van ontwikkelingslanden. Met name de criteria overdracht en concessionaliteit blijken praktisch toepasbaar voor het ontwikkelen van een normstellingsvariant.

4. Beleidsvarianten

De werkgroep heeft drie concrete beleidsvarianten ontwikkeld die te zamen met de mogelijkheid van voortzetting van het huidige beleid vier alternatieven vormen en evenzovele keuzemogelijkheden voor de politieke besluitvorming. Van alle vier alternatieven zijn in de rapportage de voor- en nadelen geïnventariseerd en de budgettaire consequenties aangegeven.

4.1 Voortzetting van het huidige beleid

Bij ongewijzigd beleid zullen de voor ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen nominaal aanzienlijk stijgen: uitgaande van de in de Miljoenennota 1989 gehanteerde veronderstellingen voor de economische groei van ca. 5550 mln. in 1989 naar ca. 6290 in 1993, derhalve met (cumulatief) 740 mln. Elk procentpunt hogere economische groei dan die is verondersteld geeft per jaar een structurele verhoging van de budgettaire middelen onder het plafond van ca. 55 mln.

Voortzetting van het huidige beleid houdt in dat wordt gekozen voor de continuering van het in de Nederlandse samenleving verankerde 1,5% NNI begrip. Een ander aspect van dit scenario is gelegen in het feit dat bij het huidige beleid sprake is van een aantal toerekeningen waarvan het belang voor ontwikkelingssamenwerking niet onomstotelijk vastligt. Uitwerking van een variant waarin opschoning van het huidige beleid c.q. verwijdering van bedoelde toerekeningen onder het plafond wordt voorgesteld viel echter buiten het mandaat van de werkgroep.

4.2. ODA-normstellingsvariant

Hantering van de DAC/OESO-normstelling voor ontwikkelingshulp met daaraan gekoppeld een volumedoelstelling in % BNP leidt tot een variant waarbij alleen ODA-uitgaven onder het plafond paraisseren. De non-ODA-begrotingsposten staan weer als "gewone" (niet-OS) uitgavenposten op de diverse begrotingshoofdstukken, en zijn daarmee onderhevig aan reguliere budgetdiscipline. De budgettaire consequenties behoeven per saldo niet prohibitief te zijn voor het creëren van een ODA-plafondconstructie. Nieuwe non-ODA toerekeningen zijn in deze variant in de toekomst per definitie onmogelijk. De (ODA-)kern van de hulpinspanning blijft daarmee ("onvervuild") overeind.

Bij een systeemovergang in 1990 naar een (ODA-)plafond van 0,94% BNP als omvangsdoelstelling blijft de hulpinspanning gehandhaafd op het huidige in de meerjarenramingen voorziene niveau. Bij een overgang naar een (ODA-) plafond van 0,9 % BNP zal dit plafond tussen 1991 en 1993 nog groeien met 373 mln. (in 1990 treedt een daling op van 57 mln.) Bij een overgang naar 0,8% BNP of bij overgang naar de DAC/OESO-doelstelling van 0,7% zal het plafond in 1993 respectievelijk 151 mln. en 676 mln

Hoofdstuk I Inleiding en taakopdracht

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het ontwikkelen van normen voor de toerekening van uitgaven aan het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek heeft geresulteerd in alternatieve normstelsels voor toerekening, uitmondend in concrete normstellingsvarianten met wisselende samenstelling van uitgaven onder het budgettaire plafond. De interdepartementale werkgroep¹ heeft in haar onderzoek conform de taakopdracht² aandacht besteed aan normstelsels die in het buitenland en in internationaal verband worden gehanteerd. In het onderzoek zijn behalve de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking van de centrale overheid ook die van overige overheden en particulieren c.q. particuliere organisaties betrokken.

De werkgroep hecht eraan op voorhand op te merken dat zij in haar rapportage geen voorkeur uitspreekt voor of aanbevelingen doet met betrekking tot de ontwikkelde alternatieven. Zij heeft zich beperkt tot het aangeven van de technische mogelijkheden en consequenties voortvloeiend uit normstelsels voor toerekening van uitgaven. Wel zijn zoveel mogelijk bij elk van de varianten de voor- en nadelen geïventariseerd.

Uit de inhoud van de taakopdracht heeft de werkgroep afgeleid dat het ontwikkelen van ondermeer een 20%-besparingsvariant als gebruikelijk bij een heroverwegingsonderzoek niet voorop stond. Het ging immers in eerste aanleg om varianten met betrekking tot de normstelling voor toerekening. Dit laat onverlet dat de ontwikkelde varianten wel degelijk financiële consequenties hebben. Deze effecten op korte en lange termijn zijn aangegeven.

Een derde algemene opmerking heeft betrekking op een beperking die voortvloeit uit de algemene richtlijn bij een heroverwegingsexercitie dat geen concrete varianten mogen worden ontwikkeld die de rijksmiddelen die voor 1993 zijn voorzien overstijgen (zgn. plusvarianten).

Een dergelijke beperking staat gegeven de taakomschrijving het schetsen van een zuiver beeld van de mogelijkheden tot normstelling voor toerekening in de weg. Met name valt hierbij te denken aan een normstellingsva-

¹ De samenstelling van de werkgroep is opgenomen in bijlage A.

² Zie bijlage B.

riant waarbij het hulpplafond wordt geschoond op alle toerekeningen. Dit zou bij handhaving van de 1,5% NNI-uitgavennorm voor de omvang van het plafond een toename inhouden ten opzichte van het totale begrotingsbedrag dat is voorzien voor 1993. De werkgroep heeft de beperking zo geïnterpreteerd dat wel op de mogelijkheid van een dergelijke variant wordt gewezen, maar deze mogelijkheid niet als concrete beleidskeuze in hoofdstuk 3 wordt gepresenteerd.

Hoofdstuk II Beschrijving en analyse

2.1. Het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking

Het huidige hulpplafond heeft sinds 1966, toen de regering in de Nota Hulpverlening voor het eerst een poging deed de omvang van de ontwikkelingshulp kwantitatief te benaderen (1% van het nationaal inkomen werd als wenselijk begrotingsstreefcijfer gepresenteerd) in tien jaar tijd zijn beslag gekregen. Sinds 1976 geldt dat het totaal aan uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking 1,5% van het netto nationaal inkomen (NNI) tegen factorkosten belooft (waarmee de omvang ervan in directe relatie staat met de ontwikkeling van de Nederlandse welvaart).³ Dit leidt tot een andere begrotingssystematiek dan bij andere onderdelen van de rijksbegroting. Daar is sprake van een onderbouwing en verantwoording ex ante van het begrotingsbedrag. Bij ontwikkelingssamenwerking vindt de invulling van de begrotingsbedragen plaats op basis van het budgettaire plafond, waarbij de omvang c.q. groei van de beschikbare middelen over de jaren heen afhankelijk is gesteld van een exogene factor (het NNI). In het spraakgebruik wordt deze constructie aangeduid met de term hulpplafond of budgettair plafond voor ontwikkelingssamenwerking. Het plafond is een verzameling van uitgavenposten van begrotingen van diverse departementen en heeft daardoor het karakter van een extra-comptabele staat.⁴ Het plafond is dus niet hetzelfde als een begroting. Feitelijk en juridisch is er zelfs geen begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. Er is wel een hoofdstuk V van de Rijksbegroting, met als titel "Buitenlandse Zaken", dat onder paragraaf IX het merendeel van de uitgaven ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking bevat. De begroting van Buitenlandse Zaken bevat ongeveer 80% van het plafond. Belangrijkste andere begroting betreft die van Financiën, die ongeveer 7,5% van het plafond bevat.⁵

De binding van de omvang van het hulpplafond aan het NNI heeft geleid

³ In bijlage C is het verloop van de totstandkoming van het 1,5% NNI-plafond nader beschreven.

⁴ De betekenis van de term extra-comptabel in het onderhavig verband wijkt af van de betekenis die deze heeft in het kader van de Comptabiliteitswet.

⁵ In bijlage D is een overzicht opgenomen van de procentuele verdeling van de extra-comptabele staat over de departementen.

tot een nominale groei van het budget van 2,8 miljard in 1976 tot 5,5 miljard in 1989. In onderstaand overzicht (tabel 1) zijn de rijksuitgaven vermeld die in 1988 ten laste kwamen van ontwikkelingssamenwerking en die welke in de begroting 1989 en in de meerjarenramingen tot en met 1993 ten laste van ontwikkelingssamenwerking zijn opgenomen. De meerjarenramingen zijn gebaseerd op de NNI-ramingen van het Centraal Planbureau voor 1989 t/m 1993 (als weergegeven in de MEV 1989 van augustus 1988). De uitgaven zijn uitgesplitst naar de categorieën die voor ontwikkelingssamenwerking worden gehanteerd. De bedragen voor 1993 vormen het zgn. ijkpunt waartegen de financiële effecten van de ontwikkelde normstellingsvarianten zijn afgezet. Bij de veronderstelde groei van het NNI tot 1993 laten de cijfers in de periode 1988 t/m 1993 een toename van de beschikbare middelen zien van ca. 1 miljard.

Tabel 1 Rijksuitgaven voor de Nederlandse hulpverlening 1988-1993 (in mln. gld)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| I Sectorprogramma's, noodhulp en programma-ondersteuning | 1438.2 | 1316.2 | 1370.8 | 1503.2 | 1665.2 | 1810.8 |
| II Landen- en regioprogramma's | 1371.2 | 1468.1 | 1441.2 | 1430.0 | 1430.0 | 1430.0 |
| III Ontwikkelingsfinanciering via Internationale Organisaties | 850.3 | 987.7 | 1041.7 | 1082.4 | 1089.6 | 1110.9 |
| IV Medefinanciering van projecten van particuliere organisaties en vrijwilligersprogramma | 408.6 | 437.0 | 452.9 | 468.0 | 484.2 | 497.8 |
| V Hulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba | 217.0 | 235.2 | 244.4 | 250.0 | 259.8 | 269.2 |
| VI Overige uitgaven ten laste van Ontwikkelingssamenwerking | 986.7 | 1103.0 | 1173.2 | 1171.2 | 1170.1 | 1170.1 |
| Totaal Ontwikkelingssamenwerking | 5272.0 | 5547.2 | 5724.4 | 5904.8 | 6099.6 | 6288.8 |

a) Op basis van de NNI-ramingen van het Centraal Planbureau voor de jaren 1989 t/m 1993.

b) De cijfers hebben betrekking op de begroting 1988 en 1989 en de meerjarenramingen als opgenomen in de Miljoenennota 1989.

Bron: Financiën

Het hulplafond, nader te definiëren als het totaal van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse centrale overheid, is opgebouwd uit drie elementen: begrotingsmiddelen (in 1989 86,8%), kapitaalmarkt middelen c.q. onder overheidsgarantie op de kapitaalmarkt

op te nemen middelen (in 1989 10,4%) en EG-toerekeningen c.q. dat gedeelte van de door de EG te verstrekken hulp dat wordt gefinancierd uit de eigen middelen van de EG (in 1989 2,8%).⁶

Teneinde het beslag op de begrotingsmiddelen van de rijksoverheid te beperken is indertijd (1976) besloten het aandeel van de kapitaalmarkt-middelen aan ontwikkelingslanden (zachte leningen) alsmede de rentesubsidies en apparaatskosten van de betrokken NIO en FMO ten laste van het hulplafond te brengen. Om het toenemend beslag van rentesubsidies op het hulplafond te mitigeren werd later (m.i.v. 1979) besloten tot een gefaseerde omzetting van kapitaalmarkt-middelen in begrotingsmiddelen. Het aandeel kapitaalmarkt-middelen is daarbij geleidelijk verminderd van 20% minus f. 100 miljoen in 1979 naar 20% minus f. 450 miljoen in 1986. Vanaf 1987 is het op een nominaal bedrag (f. 576,5 miljoen) bevroren. Voor 1989 is dat gelijk aan 10,4% van het hulplafond. Dit heeft geresulteerd in een versterkte toename van de begrotingsmiddelen.

2.2. Toerekening aan het plafond

Behalve de rentesubsidies werden in verband met het toenemende beslag op de Rijksbegroting ook een aantal andere begrotingsposten of delen daarvan die voorheen niet tot ontwikkelingssamenwerking gerekend in het vervolg ten laste gebracht van het hulplafond. Het betrof hier met name de nationale en internationale apparaatskosten, de subsidies en bijdragen ten behoeve van opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijksgenoten alsmede uitgaven voor opvang van toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden en voor remigratie naar Suriname. Recentelijk zijn de percentages van bestaande toerekeningen verhoogd en nieuwe toerekeningen (huisvestingskosten, beurzen van O&W voor studenten uit ontwikkelingslanden en kosten van opvang asielzoekers (ROA-regeling W.V.C.) ten laste van het hulplafond gebracht. Een deel van bovengenoemde uitgaven voldoet niet aan de zgn. DAC-criteria voor ontwikkelingshulp (par. 2.4).

De onduidelijkheid over de vraag welke toerekeningen gerechtvaardigd

⁶ De Nederlandse bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) wordt uit begrotingsmiddelen gefinancierd (hoofdstuk V, 198 miljoen in 1989) maar een deel (152 miljoen in 1989) van de overige door de EG via de eigen begroting gefinancierde ontwikkelingssamenwerking wordt door Nederland volgens een verdeelsleutel, te weten 5,97% toegerekend aan het hulplafond zonder dat daarvoor een post op de Rijksbegroting is opgenomen.

geacht zouden kunnen worden is daarmee toegenomen. Voor 1989 belopen de toerekeningen die niet aan de DAC-criteria beantwoorden te zamen ca. 925 miljoen op een totaalbedrag van 5.547 miljoen.

Omdat het budgettaire plafond een extra-comptabel karakter heeft, zijn staatsrechtelijk gezien alle begrotingsposten onder het plafond toerekeningen. Er wordt in de huidige situatie echter een onderscheid gemaakt tussen eigenlijke en oneigenlijke toerekeningen. Dit onderscheid is niet eenduidig, omdat het verschil wordt bepaald door de politieke appreciatie van de mate waarin bij toe te rekenen uitgaven sprake is van een duidelijke band met de problematiek van ontwikkelingslanden en ook het belang van die landen dienen.⁷

Doel van het onderzoek van de werkgroep is er in gelegen normen te ontwikkelen op basis waarvan op politiek niveau een afweging kan plaatsvinden om bepaalde uitgavencategorieën al dan niet aan het plafond toe te rekenen. Het onderscheid eigenlijk en oneigenlijk is naar het oordeel van de werkgroep gegeven de taakopdracht normen op te stellen niet bruikbaar. In het kader van de taakopdracht heeft de werkgroep het begrip toerekening geïnterpreteerd als duidend op de handeling van het onder het plafond brengen van begrotingsposten die beantwoorden aan bepaalde normen.

In de huidige situatie wordt de politieke acceptatie van uitgaven onder het plafond overigens mede bepaald door het staatsrechtelijke aspect van de beleidsverantwoordelijkheid, c.q. de rol van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking als coördinerend bewindspersoon voor alle onder het plafond gefinancierde activiteiten.⁸ De coördinatie betekent

⁷ Voor elke toerekening wordt een redenering opgebouwd die moet aantonen dat de desbetreffende uitgave bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De uiteindelijke acceptatie van dergelijke redeneringen wordt bepaald door de mate waarin de band met het Nederlandse OS-beleid kan worden aangetoond en uiteindelijk door de appreciatie van de redenering door bewindslieden en de Tweede Kamer.

⁸ De belangrijkste taak van een coördinerend minister is het "zorg dragen voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau". Bovendien is een coördinerend minister de "eerst aangewezenene om op zijn coördinatiegebied het beleid als geheel, dat in eerste instantie onder zijn leiding is voorbereid en vervolgens door de ministers gezamenlijk is vastgesteld uit te dragen en het resultaat van de coördinatie te verdedigen" (zie TK, 1978-1979, 15424 nr.1).

niet dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid van de vakministers voor hun eigen beleidsterrein door de coördinerend bewindspersoon wordt overgenomen, wel dat eventuele beslissingen door de vakminister niet zonder overleg met andere bewindspersonen resp. buiten de ministerraad om genomen kunnen worden. Bij elke discussie over toerekening dient in ogenschouw genomen te worden, of er sprake is van beleidsterreinen waarvoor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in zijn rol als coördinerend minister politiek kan worden aangesproken. Als dit niet uitvoerbaar blijkt te zijn (dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven die slecht gedeeltelijk aan het plafond worden toegerekend, zoals bijv de kosten voor de opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijksgenoten) dan kan een strijdigheid worden geconstateerd tussen een bepaalde toerekening en de rol van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking als coördinerend minister voor alle plafonduitgaven. Overigens vormt het aspect van de coördinerende beleidsverantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van normen geen relevant criterium. Wel zal dit aspect spelen bij eventuele toepassing van de ontwikkelde varianten.

2.3. De huidige Nederlandse doelstelling voor de omvang van de ontwikkelingshulp.

2.3.1. Verschillen met de internationale hulpdoelstelling

In het verlengde van het vraagstuk van de toerekening van uitgaven aan het budgettaire plafond ligt de vraag hoe de Nederlandse doelstelling voor de omvang van de ontwikkelingshulp c.q. het budgettaire plafond zich verhoudt tot de internationale hulpdoelstelling. De Nederlandse omvangsdoelstelling wijkt op drie punten af van de internationale:

- a) de internationale doelstelling is gekoppeld aan het BNP tegen marktprijzen, heeft betrekking op alle jaarlijks aan ontwikkelingslanden over te dragen financiële middelen (feitelijke uitgaven inclusief particuliere exportkredieten, leningen en investeringen) en is op basis van een raming van de behoefte van ontwikkelingslanden aan externe financieringsmiddelen gesteld op 1%);⁹
- b) omdat in de behoefte-raming ook de particuliere middelen zijn verdis-

⁹ Het betreft hier de behoefte-raming zoals die in 1969 is geformuleerd door de zgn. Commissie Pearson in haar rapport "Partners in development". In 1970 werd de 1%-doelstelling alsmede de subdoelstelling van 0,7%) door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties overgenomen.

contereerd is internationaal door de Development Assistance Committee (DAC) van de OESO ook een (sub-)doelstelling c.q. norm gesteld voor de minimumomvang van de officiële overheidshulp, de zgn. Official Development Assistance (ODA): 0,7% van het BNP (overeenkomend voor Nederland in 1988 met 0,88 % van het NNI tegen factorkosten). De Nederlandse omvangsdoelstelling (1,5% NNI tegen factorkosten = 1,2% BNP tegen marktprijzen)¹⁰ omvat echter naast de ODA-component ook een zgn. non-ODA component c.q. uitgaven die door het DAC niet als hulp in werkelijke zin worden beschouwd;

- c) de internationale omvangsdoelstelling van 0,7% BNP heeft betrekking op de netto-hulp, dat wil zeggen de bruto-hulpstroom minus ontvangen aflossingen. De Nederlandse 1,5% NNI is een bruto-doelstelling.

Het bruto-netto verschil komt voort uit het feit dat de Nederlandse doelstelling alleen een norm stelt voor de uitgaven onder het hulplafond. Deze doelstelling staat derhalve los van het feit dat uit ontwikkelingslanden ook gelden worden terugontvangen, onder andere in de vorm van aflossingen op eerder verstrekte leningen. Deze gelden vloeien in het geval van leningen uit begrotingsmiddelen terug naar de schatkist en in het geval van leningen uit kapitaalmarkt middelen naar de kapitaalverschaffers, en zijn derhalve niet herinzetbaar voor ontwikkelings-samenwerking.

De Nederlandse omvangsdoelstelling voor hulpverlening (1,5% NNI) resulteert in een bruto-ODA van zodanige omvang dat na aftrek van terugontvangsten een netto-ODA overblijft die hoger is dan de internationale norm voor de minimumomvang van de ODA¹¹.

¹⁰ Wordt het NNI tegen factorkosten verhoogd met de kostprijsverhogende belastingen minus subsidies dan verkrijgt men het NNI tegen marktprijzen. Wordt vervolgens het totaal van afschrijvingen daarbij geteld dan verkrijgt men het BNP tegen marktprijzen.

¹¹ De aflossingen van leningen zijn beperkt van omvang in verhouding tot het hulplafond (1989: 276 mln, zijnde 4,98% van het hulplafond) maar lopen geleidelijk op. In 1993 zal de omvang van de aflossingen ca. f. 335 mln. (5,33% van het voor dat jaar geraamde hulplafond) bedragen.

2.3.2. Nederlandse ODA-hulp in vergelijking met andere landen

Met de eigen normstelling voor de omvang van het budgettaire plafond voldoet Nederland ruim aan de internationale ODA-norm. De Nederlandse (netto) ODA-hulp in % van het BNP schommelde in de jaren '80 tussen 1,08 en 0,91% en wordt voor 1989 geraamd op 0,94%. Bij ongewijzigd beleid zal de ODA-hulp ook de komende jaren (1990 t/m 1993) ongeveer 0,94% bedragen.¹²

In onderstaande tabel 2 is de Nederlandse netto ODA-prestatie in recente jaren vergeleken met die van een tiental andere bij de DAC aangesloten landen. In verhouding tot de meeste andere DAC-landen en zeker vergeleken met het gemiddelde van alle 18 DAC-landen steekt de Nederlandse ODA-prestatie alsook die van Noorwegen, Zweden en Denemarken zeer gunstig af bij die van de andere DAC-landen. De Verenigde Staten (1986/-87 gemiddeld 0,21%) en Engeland (0,29%) zijn tezamen met de niet in de tabel weergegeven DAC-landen Oostenrijk (0,19%), Nieuw-Zeeland (0,27%) en Ierland (0,24%) de landen met het laagste ODA-hulppercentage.¹³

¹² Zie bijlage E.

¹³ Van de vijf genoemde landen met in 1987 de laagste ODA (gemeten als percentage van het BNP) is door de werkgroep nagegaan welke verklaringen zij hiervoor aanvoerden bij de in 1988 plaatsgevonden hebbende DAC-examens, gericht op de beoordeling van de ontwikkelingsprogramma's. Deze verklaringen komen in grote trekken neer op financiële en economische problemen, gebrek aan steun voor ontwikkelingssamenwerking bij de eigen bevolking, een gebrekkig of weinig invloedrijk ambtelijk apparaat alsmede de hoge kwaliteit van de eigen hulp waardoor het volume kleiner zou mogen zijn.

Tabel 2 Netto-ODA prestatie van DAC-landen in recente jaren

| | in % BNP | | | in mln. dollars |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| | <u>80/81</u> | <u>83/84</u> | <u>86/87</u> | <u>1987</u> |
| | <u>gemid.</u> | <u>gemid.</u> | <u>gemid.</u> | |
| Nederland | 1.01 | 0.96 | 0.99 | 2094 |
| België | 0.54 | 0.58 | 0.48 | 689 |
| Denemarken | 0.74 | 0.79 | 0.88 | 859 |
| Engeland | 0.39 | 0.24 | 0.21 | 1865 |
| Frankrijk | 0.40 | 0.50 | 0.50 | 4489 |
| Italië | 0.18 | 0.28 | 0.37 | 2615 |
| Japan | 0.30 | 0.33 | 0.30 | 7454 |
| Noorwegen | 0.86 | 1.06 | 1.13 | 890 |
| Verenigde Staten | 0.23 | 0.24 | 0.21 | 8945 |
| W-Duitsland | 0.45 | 0.47 | 0.41 | 4391 |
| Zweden | 0.80 | 0.82 | 0.87 | 1377 |
| Alle (18) DAC-landen | 0.36 | 0.36 | 0.35 | 41531 |
| Ongew. gemid. alle 18 DAC-landen | 0.46 | 0.49 | 0.50 | - |

Bron: DAC/OESO

2.4. DAC-criteria voor ODA en de samenstelling van de Nederlandse non-ODA hulp

Het DAC rekent hulputgaven tot ODA wanneer bij giften of leningen tegelijkertijd is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- afkomstig van een overheid (centrale overheid en overige overheden) of een namens de overheid handelende instelling;
- met als hoofddoeleind bevordering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden;
- op concessionele voorwaarden, in het geval van een lening een schenkingselement van tenminste 25%.

Op grond van deze criteria kunnen een aantal begrotingsposten of delen daarvan niet tot ODA worden gerekend maar moeten als non-ODA worden beschouwd. Het merendeel van de tot het hulpplafond behorende posten die deels of helemaal niet tot ODA gerekend worden, zijn sedert 1988

opgenomen in cat. VI van het hulpplafond.¹⁴ Het gaat met name om de volgende uitgavencategorieën:

- uitgaven in Nederland die noodzakelijk verbonden zijn met uitgaven die tot ODA worden gerekend. Deze uitgaven zouden derhalve niet of niet in dezelfde omvang nodig zijn geweest indien geen ODA-uitgaven gemaakt zouden zijn;
- uitgaven ter financiering van het internationale ontwikkelingsapparaat (administratieve budgetten);
- uitgaven ter financiering van activiteiten in Nederland, die ten doel hebben de resultaten rechtstreeks en overwegend ten goede te doen komen aan ontwikkelingslanden;
- uitgaven ter financiering van activiteiten in Nederland, die rechtstreeks ten goede komen aan mensen uit ontwikkelingslanden;
- overige non-ODA toerekeningen.

De eerste en derde hierboven genoemde uitgavencategorieën vormen de uitgaven die voldoen aan de richtlijnen zoals de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen (NAR) deze in 1973 in zijn advies Zuivering van de Hulp formuleerde voor opname van uitgaven als non-ODA onder het plafond.

2.5. Particuliere hulpverlening en hulpverlening van lagere overheden

Het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking heeft alleen betrekking op de uitgaven van de Nederlandse rijksoverheid. Er is echter ook sprake van hulpverlening door particulieren c.q. particuliere en maatschappelijke organisaties en instellingen en bedrijven en hulpverlening door gemeenten en provincies, zij het dat de omvang van deze hulp uitgedrukt in percentage van het BNP relatief gering is. De werkgroep heeft beide bronnen van hulpverlening in haar onderzoek betrokken en gezien welke consequenties het bestaan van deze bronnen kan hebben voor de toerekeningsproblematiek.

Dit het beschikbare Nederlandse onderzoekmateriaal dat betrekking heeft op de periode 1970-1984 valt af te leiden¹⁵, dat de particuliere hulp zowel bruto (inclusief de bijdragen van de rijksoverheid daarin) als

¹⁴ In bijlage F is aangegeven welk deel van de uitgaven onder het hulpplafond door de DAC niet als ODA-uitgaven wordt gekwalificeerd.

¹⁵ "Particuliere steun aan de Derde Wereld in cijfers. Een kwantitatief beeld van omvang en samenstelling van de Nederlandse particuliere hulpverlening", J.J.P. van Heemst, Institute of Social Studies, Den Haag 1987.

netto vanaf 1970 elk jaar in omvang is toegenomen. De netto particuliere bestedingen aan projecten en programma's in de Derde Wereld stegen van 19 miljoen in 1970 tot 324 miljoen in 1984 (gemiddeld jaarlijks groei-percentage van 22,5%), overeenkomend met (afgerond) 0,08% van het BNP van dat jaar. De Nederlandse particuliere hulp in de jaren 1986 en 1987 belooft volgens de DAC/OESO statistiek eveneens (afgerond) gemiddeld 0,08%, welk percentage voor het begrotingsjaar 1989 een hulpomvang van ca. 370 miljoen zou betekenen. Internationaal gezien behoort Nederland daarmee tot de koplopers, zeker in vergelijking met (gemiddeld percentage voor de jaren 1986 en 1987) landen als België (0,02%), Frankrijk (0,01%), Engeland (0,03%) of de Verenigde Staten (0,04%). De conclusie is dat Nederland niet alleen met haar officiële rijkshulp hoog scoort, maar ook met de hulp op particulier terrein.

Ook gemeenten en provincies in Nederland zijn actief op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en besteden daaraan gezamenlijk een bedrag van in totaal ca. 4,4 mln. Vele gemeenten houden zich bezig met voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten en steunen concrete projecten in ontwikkelingslanden op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg en landbouw, doorgaans via bemiddeling van landelijke organisaties. In een aantal gevallen is sprake van het aangaan van stedenbanden met een gemeente in een ontwikkelingsland als bijzondere vorm van projektsteun. In 1986 bedroeg de gezamenlijke hulp 2,7 mln. (ontleend aan een VNG-onderzoek uit 1986). De provincies zijn vooral actief op het gebied van voorlichting en bewustwording. Sommige houden zich tevens bezig met financiële ondersteuning van projecten. In 1987 ging het bij de provinciale activiteiten ter zake van ontwikkelingssamenwerking om een bedrag van 1,7 mln.

2.6. Structurele ontwikkelingssamenwerking

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking geldt internationaal de doelstelling zoals deze door de DAC is geformuleerd, te weten "de bevordering van de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden". Talrijke activiteiten in en van ontwikkelde landen dragen bij aan deze doelstelling. Te zamen genomen vormen de activiteiten de ontwikkelingssamenwerkingsinspanning (kortweg ontwikkelingsinspanning) van die landen. In Nederland worden in het kader van de ontwikkelingsinspanning doorgaans twee termen naast elkaar gehanteerd: structurele

ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingshulp. Met structurele ontwikkelingssamenwerking wordt bedoeld op al die activiteiten die beogen bij te dragen aan het versterken van de economische positie van ontwikkelingslanden, zoals bepaalde elementen op het terrein van monetaire politiek en handelspolitiek. In het algemeen komen de aan deze activiteiten verbonden uitgaven of kosten in de vorm van gedeerde inkomsten niet op departementale begrotingen voor.

In de Nederlandse samenleving is derhalve met haar ontwikkelingsinspanning meer gemoeid dan de 1,5% van het NNI en de hulp van particuliere instellingen en lagere overheden. Zo is er een ruwe schatting te maken van het bedrag aan inkomsten die de facto aan ontwikkelingslanden worden overgedragen in het kader van verlaging van invoerrechten voor produkten uit ontwikkelingslanden. Uitgaande van het Nederlandse aandeel van ca. 2 mrd. ECU in de preferentiële invoer in de EG uit ontwikkelingslanden van 25 à 30 mrd. ECU uit hoofde van de tariefpreferenties voorzien in het EG-APS, de EG-MZ-akkoorden en de Lomé-Conventie derft de Nederlandse overheid bij een gemiddeld invoerrecht van ca. 8% ongeveer 160 mln. EC, derhalve ca. 400 mln. gulden. Zo kan ook gewezen worden op de effecten voor ontwikkelingslanden van de internationale koffie- en cacao-overeenkomsten. Dankzij deze overeenkomsten wordt een bodem gelegd in de internationale prijsvorming voor de desbetreffende produkten. Het daaruit voor de ontwikkelingslanden voortvloeiend voordeel is verwerkt in de consumentenprijs. Een verdere vrijmaking van het internationale handelsverkeer kan een positieve invloed hebben op de economische positie van de ontwikkelingslanden.

Overigens zij aangetekend, dat naast de genoemde voordelen voor ontwikkelingslanden welke voortvloeien uit het EG-handelsregime aan dit regime ook nadelen voor ontwikkelingslanden verbonden zijn. Te denken ware hierbij aan handelsbeperkende maatregelen. Zo tonen berekeningen van de Wereldbank aan dat het gemis aan inkomsten voor ontwikkelingslanden als gevolg van deze maatregelen enkele malen groter is dan de ODA-inspanningen van de ontwikkelde landen.

2.7. Ontwikkelingsrelevantie en normstellingscriteria

2.7.1. Inleiding

Conform haar taakopdracht diende de werkgroep bij het ontwikkelen van normen voor de toerekening verschillende benaderingen voor de relevantie van uitgaven in en door Nederland voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid als uitgangspunt te nemen. Dit betekent dat de werkgroep zich een oordeel moest vormen over de vraag hoe relevant c.q. doeltreffend uitgaven moeten zijn in relatie tot de doelstelling(-en) van dat beleid om onder het budgettaire plafond te kunnen vigeren. Bedoelde relevantie laat zich ten algemene aanduiden met de term of het begrip ontwikkelingsrelevantie. De werkgroep is nagegaan of er een eenduidige definitie van het begrip ontwikkelingsrelevantie voorhanden is danwel een eenduidige interpretatie ervan te ontwikkelen valt die hanteerbaar is voor de problematiek van de normstelling voor toerekening. Met betrekking tot het aspect van de doeltreffendheid van uitgaven zij er op gewezen dat het onderzoek naar de relevantie van uitgaven voor het beleid beperkt is tot de vraag of uitgaven voldoen aan vooraf te stellen (normstellings-)criteria (ex ante). De doeltreffendheid van uitgaven qua resultaat in de zin van de mate waarin de beoogde effecten voor het beleid zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen (ex post) is door de werkgroep niet aan de orde gesteld. Zij heeft zich derhalve onthouden van het doen van uitspraken over de kwaliteit/effectiviteit van de ontwikkelingshulp als zodanig.

2.7.2. Het begrip ontwikkelingsrelevantie

De werkgroep heeft uitvoerige discussies gewijd in haar poging aan het begrip ontwikkelingsrelevantie inhoud te geven. Daarbij is eerst bezien of er uit de internationale context een begripsdefiniëring kan worden afgeleid. In beginsel zouden de DAC/OESO criteria voor ODA-hulp daartoe een handvat bieden. Het zou echter onjuist zijn om ontwikkelingsrelevantie zuiver en alleen af te leiden van deze technische criteria waarmee de ontwikkelingsinspanning van een land statistisch (en ex post) al dan niet tot ODA worden gekwalificeerd. Ook andere uitgaven dan de ODA-hulp kunnen immers ten algemene in Nederland en in andere landen als ontwikkelingsrelevant worden beschouwd. Bovendien leiden de DAC-criteria in de praktijk per donorland tot verschillende invulling van het ODA-hulp pakket al naar gelang de prioriteitstelling en de beleidskeuzes. Sommige donoren besteden een onevenredig groot deel van hun ODA-ontwikkelingshulp aan hoogwaardige technologische projecten in bijvoorbeeld

de energie- en telecommunicatiesfeer, en dan met name in de zogeheten "middle-income-countries" (MIC's).¹⁶ Inzake de ontwikkelingsrelevantie van genoemde projecten wordt soms aangevoerd dat de ontwikkelingsprioriteiten van de ontwikkelingslanden zelf dienen te worden gerespecteerd. Wanneer het ontwikkelingsland in kwestie een project als ontwikkelingsrelevant bestempelt moet het ook door de donor als zodanig worden beschouwd.

Ten aanzien van de grote diversiteit aan Nederlandse activiteiten die zich als ODA-hulp kwalificeren bieden de DAC-criteria evenmin voldoende houvast om tot een keuze te komen uit het totaal aan voorhanden en denkbare ontwikkelingsrelevante inspanningen. Zo is bijvoorbeeld het verstrekken van zogeheten less-concessional-loans (LCL's) een 100% ODA-inspanning. Dat er toch maar een bescheiden percentage van de voor ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen voor het LCL-programma is uitgetrokken is het gevolg van een politiek/departementaal onderhandelingsproces.

Vervolgens is de werkgroep nagegaan of hier te lande een eenduidige begripsomschrijving voorhanden is. Er blijkt op dit punt in de Nederlandse samenleving echter geen heldere beeldvorming te bestaan, getuige ook het brede scala van meningen die met regelmaat in de maatschappij over het gevoerde ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, de kwaliteit van de hulp en het rendement van de uitgaven door uiteenlopende belangengroepen worden uitgedragen en die vaak diametraal tegenover elkaar staan. Ook de literatuur over ontwikkelingssamenwerking biedt een grote diversiteit aan begripsomschrijvingen. Daarom heeft de werkgroep getracht tot begripsbepaling te komen aan de hand van een analyse van het tot op heden in Nederland gevoerde ontwikkelingssamenwerkingsbeleid op basis waarvan de besteding van de middelen onder het budgettaire plafond vorm krijgt. Het blijkt dan dat genoemde diversiteit niet alleen voorkomt

¹⁶ In de jaren 1985 en 1986 besteedde Japan 37,7% van zijn totale verplichtingen aan dergelijke projecten tegen slechts 3,2% door de Verenigde Staten. Voor Nederland gold een percentage van 11,7%, terwijl het DAC-gemiddelde 16,5% bedroeg.

uit verschillen tussen landen.¹⁷ Ook binnen Nederland is er sprake van een multi-interpretabel begrip, over een reeks van kabinetten tot op de dag van vandaag. De hoofddoelstelling van het beleid in Nederland staat steeds vast: bestrijding van de structurele armoede in de Derde Wereld met als belangrijkste motivatie "solidariteit met armen, hongerigen en verdrukten" (memorie van Toelichting Begroting 1988, blz. 63), waarbij de uitwerking van deze hoofddoelstelling in beleid geschiedt via twee sporen: de directe armoedebestrijding en de indirecte armoedebestrijding (het zgn. verzelfstandigingsspoor). Maar de instrumentele uitwerking van deze sporen vertoonde in de afgelopen twee decaden onder de diverse verantwoordelijke ministers al naar gelang de gehanteerde basisfilosofie en de (al dan niet ideologisch getinte) ontwikkelingsstrategie wijzigingen en nuanceringen. Een duidelijk beeld van wat als ontwikkelingsrelevant is aan te merken valt uit de middeleninzet in het verleden niet te schetsen. Daarvoor is de uitwerking die de hoofddoelstelling van het beleid heeft gekregen te gevarieerd en in de tijd te verscheiden. Evenmin valt er een conclusie te trekken uit de argumentatie die is gehanteerd bij toerekening in het verleden van uitgaven aan het plafond.

2.7.3. Normstelsels voor toerekening in het buitenland

Conform de taakopdracht is nagegaan of er in het buitenland c.q. in andere bij de DAC aangesloten OESO-landen objectieve normen of criteria worden gehanteerd voor met name non-ODA uitgaven, c.q. voor de toerekening van uitgaven aan het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek heeft de volgende constatering opgeleverd:

- Nederland is het enige land dat een omvangsdoelstelling kent in de vorm van het budgettaire plafond voor ontwikkelingssamenwerking met daarin ODA en non-ODA uitgaven. Alle andere landen met een eigen omvangsdoelstelling hebben die doelstelling alleen met betrekking tot ODA-hulp. De paar landen die hun hulpbudget ten dele aanwenden om non-ODA activiteiten te financieren besteden een kleiner deel van de budgetten voor dat doel dan Nederland. Een aantal landen financieren hun ODA uit verschillende budgetten in plaats van uit

¹⁷ De doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid verschillen van land tot land al naar gelang de politieke prioriteitenstelling en de ontwikkelingsstrategie die aan het beleid ten grondslag ligt. Het ene land legt b.v. prioriteit bij groei in ontwikkelingslanden, het andere bij de verdeling van de groei.

één hulpbudget;

- er zijn geen objectieve criteria die de OESO-landen hanteren voor hun non-ODA uitgaven. Evenmin bestaat er in DAC-verband een algemene definitie of omschrijving van het bredere scala van non-ODA financieringsstromen naar ontwikkelingslanden. De DAC kent slechts een niet-uitputtende lijst van mogelijke zgn. "other official flows".¹⁸
- Gegeven het bovenstaande achtte de werkgroep het niet meer zinvol het oorspronkelijke voornemen tot uitvoering te brengen de Nederlandse ambassades in de OESO-landen om nadere informatie te vragen.¹⁹

2.7.4. Een benadering voor de ontwikkelingsrelevantie van uitgaven

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een eenduidige begripsbepaling ter zake van ontwikkelingsrelevantie en het op basis daarvan ontwikkelen van normen voor toerekening niet voorhanden is en ook niet valt te construeren. Er is ten aanzien van uitgaven in relatie tot ontwikkelingssamenwerking eerder sprake van meer of minder dan van wel of niet ontwikkelingsrelevantie. Wel is er eenduidigheid bij de DAC/OESO-criteria voor ontwikkelingshulp in relatie tot de internationale 0,7% BNP-doelstelling. Uitgaven die aan deze criteria voldoen worden internationaal als (ODA-)ontwikkelingshulp geklassificeerd.

De werkgroep heeft tegen deze achtergrond gekozen voor de volgende benadering voor de relevantie van uitgaven voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het ontwikkelen van concrete normstellingsvarianten: definiëren van een zo breed mogelijk begrip ontwikkelingsrelevantie dat ruimte laat voor verschillende interpretaties voor meer en minder relevantie van uitgaven voor het beleid, en dat daarmee zowel de internationale DAC/OESO-normstelling incorporeert als de basis kan vormen voor de ontwikkeling en hantering van een eigen Nederlandse normstelling voor toerekening. Voor de definiëring van bedoeld begrip heeft de werkgroep een deductieve werkmethode aangehouden. Uit het bovenstaande blijkt immers dat het hanteren van een inductieve methode een moeilijk begaanbare weg is aangezien deze veronderstelt dat er sprake zou zijn

¹⁸ Zie bijlage G.

¹⁹ Deze informatie zou betrekking hebben gehad op enerzijds de vraag welke onder het Nederlandse OS-plafond vallende uitgaven al dan niet tot het hulpbudget van het betreffende OESO-land worden gerekend en anderzijds de vraag welke uitgaven in het betreffende land als hulp worden aangemerkt die niet door Nederland als hulp worden gekwalificeerd.

van een eenduidig begrip ontwikkelingsrelevantie.

De werkgroep heeft uiteindelijk gebruik gemaakt van de volgende omschrijving van het brede begrip ontwikkelingsrelevantie:

"al die activiteiten en inspanningen in en door Nederland zijn relevant voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid die direct of indirect ten goede beogen te komen aan arme mensen in of uit ontwikkelingslanden."

Deze als werkdefinitie te beschouwen omschrijving is met name gehanteerd bij de versterkte toerekening-variant (zie paragraaf 3.4). In dat verband zijn een vijftal in willekeurige volgorde geplaatste activiteitenclusters geïdentificeerd, die mogelijksterwijs (al dan niet gedeeltelijk) zouden kunnen worden toegerekend aan het plafond. Het deductieve karakter van de gekozen methode impliceert dat de werkgroep niet vooraf een waarde-oordeel over de werkdefinitie uitspreekt.

Met betrekking tot de werkdefinitie kan worden opgemerkt dat deze voortvloeit uit de notie dat in Nederland de ontwikkelingssamenwerking sterk stoelt op de gedachte van het afstaan door elk individu van een deel van diens welvaart aan mensen in ontwikkelingslanden die het aanzienlijk minder hebben (solidariteitsgedachte). Dit afstaan of delen van welvaart geschiedt met het oog op de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden en de bestrijding van de structurele armoede aldaar. In het kader van de brede werkdefinitie is de vraag of de uitgaven direct of indirect ten goede komen aan minder bedeelden alsook de vraag of het mensen betreft in of uit ontwikkelingslanden niet direkt relevant. In de context van de werkdefinitie is het slechts van belang wie steun ontvangt en op welke manier, ongeacht waar de ontvangende zich bevindt.

In de werkdefinitie staat centraal dat bij activiteiten of inspanningen sprake dient te zijn van een overdracht van middelen ("ten goede komend aan"). Met betrekking tot het overdrachtskarakter zijn vele vraagelementen aan de orde, zoals: gaat het om geld, goederen of dienstverlening, welke doelstelling dient de overdracht, is de overdracht niet in strijd met de prioriteiten van het ontvangende land, geschiedt de overdracht door de rijksoverheid, andere overheden of particuliere instellingen, in welke mate is sprake van een schenkingselement, vindt de besteding van middelen in Nederland plaats of daarbuiten, werkt de schenking al dan niet verstoring op de internationale handelconcurreren-

tie, etc.. Ten behoeve van de praktische toetsing van begrotingsposten op ontwikkelingsrelevantie heeft de werkgroep op basis van de vele te onderkennen vraagelementen de volgende normstellingscriteria geformuleerd:

1. overdrachts criterium

- a. wordt de overdracht gedaan door de centrale overheid of lagere overheden of door particuliere instellingen;
- b. aan welke brede of meer enge doelstelling wordt bijgedragen;

2. concessionaliteit

de overdracht dient concessioneel van aard te zijn d.w.z. dient geheel of gedeeltelijk om niet te geschieden;

3. handelsverkeer criterium

de overdracht mag geen handelsverstoring tot gevolg hebben anders dan internationaal toegestaan;

4. rol ontwikkelingslanden-criterium

de activiteiten dienen niet in strijd te zijn met de prioriteiten van het ontvangende land.

Door genoemde vier criteria al dan niet in samenhang met elkaar te variëren zijn verschillende normstelsels te ontwikkelen, en op basis daarvan verschillende normstellingsvarianten in relatie tot de ruim geformuleerde werkdefinitie van ontwikkelingsrelevantie. De twee laatstgenoemde criteria hebben overigens veeleer het karakter van randvoorwaarden te stellen aan ontwikkelingsrelevante uitgaven. Teneinde niet te verzanden in louter theoretisch interessante exercities heeft de werkgroep zich bepaald tot het ontwikkelen van varianten voor toerekening op basis van de criteria overdracht en concessionaliteit en rekening houdend met genoemde randvoorwaarden.

Hoofdstuk III Normstellingsvarianten

3.1 Inleiding

De werkgroep heeft drie concrete beleidsvarianten ontwikkeld die tezamen met de mogelijkheid van voortzetting van het huidige beleid vier alternatieven vormen en evenzovele keuzemogelijkheden voor het politieke besluitvormingsproces. Van alle vier alternatieven zijn de voor- en nadelen geïnventariseerd en de budgettaire consequenties aangegeven. De alternatieven zijn:

- a. voortzetting van het huidige beleid waarbij onder meer wordt aangegeven hoe de omvang van het plafond zich de komende jaren op basis van de verwachte economische groei zal ontwikkelen;
- b. instelling van een ODA-plafond waarbij alleen door de DAC als zodanig gekwalificeerde ODA-uitgaven onder het plafond vallen en dit plafond is gekoppeld aan het BNP;²⁰
- c. versterkte toerekening aan 1,5% NNI-plafond c.q. extra toerekening van die begrotingsposten die op basis van de ruime werkdefinitie (zie par. 2.7.4) ontwikkelingsrelevant geacht kunnen worden;
- d. invoering van een zgn. vermaatschappelijkingsvariant waarbij het plafond gedefinieerd wordt als de totale ontwikkelingsinspanning van de Nederlandse samenleving in procenten van het NNI en daarmee ook de particuliere hulp en die van lagere overheden omvat .

De ODA-normstellingsvariant impliceert door de koppeling met het BNP een systeemovergang. In het kader van de versterkte toerekening-variant is een indicatieve inventarisatie verricht van potentieel aan het plafond toe te rekenen ontwikkelingsrelevante begrotingsposten. Aangegeven is welke principiële en technische vraagpunten aan de concrete invulling van de variant verbonden zijn.

Bij de hierboven genoemde vier varianten behoren bepaalde uitgaven die in paragraaf 3.4 in vijf clusters worden onderverdeeld. Denkbaar is een situatie waarbij op grond van de bij de variant van versterkte toereke-

²⁰ Het is uiteraard ook denkbaar dat het huidige 1,5% NNI-plafond wordt geschoond van alle non-ODA uitgaven. Het plafond zou dan volledig uit ODA-uitgaven bestaan, waarbij de non-ODA begrotingsposten als niet-OS uitgaven op de diverse begrotingshoofdstukken zullen voorkomen. Een dergelijke mogelijkheid is echter een zogenaamde plusvariant (zie ook Hoofdstuk 1) . Aangezien plusvarianten buiten het mandaat van de werkgroep vallen, is deze variant door de werkgroep niet verder uitgewerkt.

ning aangegeven principiële en technische vraagpunten wordt overgegaan tot een herschikking van het hulpplafond. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer men van mening is dat op grond van de in dit rapport gepresenteerde argumentatie binnen het momenteel bestaande toerekeningspakket bepaalde uitgaven niet dienen te worden toegerekend aan het plafond. Gegeven het mandaat van de werkgroep dat plusvarianten niet mogen worden gepresenteerd, dient de eliminatie van een dergelijke bestaande toerekening te leiden tot de invoering van een in budgettaire omvang gelijke nieuwe toerekening, waarmee aan de eis van budgettaire neutraliteit wordt voldaan. Alsdan kan wel het eerder in de rapportage aangeduide aspekt van meer of minder ontwikkelingsrelevantie aan de orde zijn c.q. de mogelijkheid van verdringing van andere wellicht meer ontwikkelingsrelevante uitgaven uit het plafond.

3.2. Voortzetting van het huidige beleid

Indien het huidige beleid ongewijzigd wordt voortgezet zullen de voor ontwikkelingssamenwerking onder het plafond beschikbare middelen de komende jaren nominaal aanzienlijk stijgen. Zoals in onderstaand overzicht (tabel 3) is aangegeven groeit het OS-plafond uitgaande van in de Miljoenennota 1989 gehanteerde veronderstellingen voor de economische groei (cijfers MEV, augustus 1988) van ca. 5550 mln. in 1989 naar ca. 6290 mln. in 1993, derhalve met ca 740 mln..

Tabel 3 Ontwikkeling 1,5% NNI-plafond bij ongewijzigd beleid^{a)}

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|------|------|------|------|------|
| NNI-factorkosten (x mrd) | 369 | 381 | 394 | 407 | 419 |
| OS-plafond (x mln) | 5539 | 5716 | 5905 | 6100 | 6289 |
| Groei t.o.v. voorafgaand jaar | - | 177 | 189 | 195 | 189 |
| Groei cumulatief (t.o.v. '89) | - | 177 | 366 | 561 | 750 |
| Percentage groei NNI t.o.v. voorgaande jaar | 3,8 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,1 |

a) Uitgaande van de in de Miljoenennota 1989 gehanteerde groeiveronderstellingen.

Bron: Ministerie van Financiën

Een sterkere economische groei dan verondersteld tijdens opstelling van de Miljoenennota 1989 kan de omvang van de middelen verder verhogen. Elk procentpunt hogere groei geeft per jaar een structurele verhoging van de budgettaire middelen onder het plafond met ca. 55 mln.

De variant voortzetting van het huidige beleid houdt in dat wordt gekozen voor de continuering van het in de Nederlandse samenleving verankerde 1,5% NNI begrip. Een ander aspekt van de onderhavige variant is gelegen in het feit dat bij het huidige beleid sprake is van een aantal toerekeningen waarvan het belang voor ontwikkelingssamenwerking niet onomstotelijk vastligt. Uitwerking van een variant waarin opschoning van het huidige beleid c.q. verwijdering van bedoelde toerekeningen onder het plafond wordt voorgesteld valt als eerder is aangegeven buiten het mandaat van de werkgroep.

3.3. ODA-normstellingsvariant

Hantering van de DAC/OESO-normstelling voor ontwikkelingshulp leidt tot een variant waarbij het OS-plafond gevrijwaard is van toerekening van uitgaven: alleen ODA-uitgaven paraisseren onder het plafond. De non-ODA-begrotingsposten staan weer als "gewone" (niet-OS) uitgavenposten op de diverse begrotingshoofdstukken, zijn daarmee onderhevig aan het reguliere budgettaire besluitvormingsproces en de reguliere budgetdiscipline. In onderstaand overzicht (tabel 4) is aangegeven hoe de omvang van de ODA-hulp zich de komende jaren ontwikkelt bij voortzetting van het huidige beleid, ervan uitgaande dat de non-ODA uitgaven nominaal niet toenemen in vergelijking met de meerjarencijfers van de begroting 1989. Het huidige ODA-niveau binnen het 1,5% NNI-plafond bedraagt 0,94% van het BNP voor 1989. Aangegeven zijn de gevolgen van een situatie waarin dit huidige ODA-percentages om en nabij wordt gehandhaafd (0,9%), dan wel een situatie waarin gekozen wordt voor het niveau van de DAC/OESO-doelstelling van 0,7% BNP of een percentage daartussenin (0,8%). De effecten van een dergelijke systeemovergang ten opzichte van de huidige situatie zijn ook in onderstaand overzicht opgenomen.

Tabel 4 Effekten systeemovergang OS-plafond van 1,5% NNI naar resp. 0,9%, 0,8% en 0,7% BNP (in mln. gld.) m.i.v. 1990^{a)}

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|
| netto-ODA bij ongew. beleid (1,5% NNI) - in % BNP | 0.94 | 0.93 | 0.93 | 0.94 | 0.95 |
| - in mln. gld. | 4346 | 4448 | 4600 | 4800 | 5000 |
| groei cumulatief (t.o.v. '89) | - | 102 | 254 | 454 | 654 |
| ----- | | | | | |
| netto-ODA bij 0,9% BNP-plafond | | 4289 | 4430 | 4577 | 4719 |
| groei ODA cum. t.o.v. 1989 | | -57 | 84 | 231 | 373 |
| verschil per jaar t.o.v. ongew. beleid | | -159 | -170 | -223 | -281 |
| ----- | | | | | |
| netto-ODA bij 0,8% BNP-plafond | | 3811 | 3938 | 4068 | 4195 |
| groei ODA cum. t.o.v. 1989 | | -535 | -408 | -278 | -151 |
| verschil per jaar t.o.v. ongew. beleid | | -637 | -662 | -732 | -805 |
| ----- | | | | | |
| netto-ODA bij 0,7% BNP-plafond | | 3335 | 3446 | 3560 | 3670 |
| groei ODA cum. t.o.v. 1989 | | -1011 | -900 | -786 | -676 |
| verschil per jaar t.o.v. ongew. beleid | | -1113 | -1154 | -1240 | -1330 |

a) Uitgaande van de in de Miljoenennota 1989 gehanteerde veronderstellingen voor de economische groei.
Bron: Ministerie van Financiën.

Het non-ODA deel onder het plafond (voor de afzonderlijke posten zie bijlage F) schommelt bij ongewijzigd beleid in de periode 1989-1993 tussen 925 mln. (1989) en 1007 mln. (1993). Deze bedragen vormen het verschil tussen het 1,5% NNI-plafond en de bruto-ODA-uitgaven onder het plafond. Voor de bepaling van de netto-ODA (in bovenstaand overzicht) zijn de aflossingen van ontwikkelingslanden op eerder verstrekte leningen in mindering gebracht. Deze belopen 276 mln. in 1989 en ca. 335 mln. in 1993.

Het gegeven dat de non-ODA posten bij de totstandkoming van een (netto)-ODA-plafond weer onder de reguliere budgetdiscipline vallen, houdt enerzijds budgettaire risico's in, voorzover het open-einde posten zouden betreffen waarvoor generale compensatie nodig zou zijn. Dit kan met name van toepassing zijn op de rentesubsidies, die in de toekomst aanzienlijk zouden kunnen stijgen, afhankelijk van de rentestand (inleenrente) en de internationaal vastgestelde concessionele rente (uitleenrente). De ontwikkeling van de post rentesubsidies zal tevens afhangen van de hoeveelheid kapitaalmarktmiddelen onder een eventueel ODA-plafond.

Voorts hebben de posten garantiebetalings en apparaatskosten VN een zeker open-einde karakter, voornamelijk afhankelijk van resp. de internationale schuldensituatie en de ontwikkeling van de dollar-koers. De budgettaire risico's belopen naar schatting max. 10 à 15 mln. op jaarbasis. Een laatste post met een zeker open-einde karakter betreft de asielzoekers op de begroting van WVC, waarvan jaarlijks een vast bedrag ten laste van het hulpplafond wordt gebracht. Deze toerekening betreft dus de "voet" van de WVC-uitgaven en niet het afdekken van het open-einde karakter onder het hulpplafond. Voor deze non-ODA post verandert er dus niets.

Anderzijds staan er budgettair een aantal voordelen van het brengen van non-ODA posten onder de budgetdiscipline tegenover. Op een aantal posten kunnen zich naast overschrijdingen ook autonome onderschrijdingen voordoen, die in de huidige situatie tot extra ruimte onder het OS-plafond leiden en in een nieuwe situatie meevallers voor de rijksbegroting zouden zijn. Daarbij kan met name worden gedacht aan de nationale apparaatskosten (b.v. meevallers bij de Dienst Buitenlandse Zaken) en de remigratie van Surinamers. De budgettaire voordelen (dus autonome onderschrijdingen) kunnen maximaal naar schatting 10 mln. belopen.

Resumerend zijn met betrekking tot de ODA-normstellingsvariant de volgende constatering te doen. De non-ODA posten vallen in geval van een ODA-plafond onder de reguliere budgetdiscipline en kunnen daarmee ten algemene meer expliciet ter discussie staan in de prioriteitenafweging van het desbetreffende departement. Ondanks de budgettaire risico's bijvoorbeeld voortvloeiend uit open-einde regelingen behoeven de budgettaire consequenties per saldo niet prohibitief te zijn voor het creëren van een ODA-plafondconstructie. Nieuwe non-ODA toerekeningen zijn in

deze variant in de toekomst per definitie onmogelijk. De (ODA-)kern van de hulpinspanning blijft daarmee ("onvervuild") overeind. Een netto-ODA plafond van ca. 0,94% betekent handhaving van de hulpinspanning op het huidige niveau als voorzien is, uitgaande van de in de Miljoenennota 1989 gehanteerde veronderstellingen voor de economische groei. Per saldo zijn er geen positieve of negatieve effecten voor de Rijksbegroting anders dan die welke voortvloeien uit de hiervoor vermelde budgettaire risico's ten aanzien van de non-ODA posten.

Bij overgang naar een netto-ODA plafond van 0,9% BNP zal dit plafond tussen 1991 en 1993 groeien met 373 mln. In 1990 treedt een daling op van 57 mln. Er is sprake van positieve effecten voor de Rijksbegroting oplopend van 159 mln. in 1990 naar 281 mln. in 1993 alsmede van evenredig lagere overdrachten aan ontwikkelingslanden.

Bij overgang naar een netto-ODA plafond van 0,8% BNP zal dit plafond in 1990 555 mln. lager, in 1991 408 mln. lager, in 1992 278 mln. lager en in 1993 151 mln. lager zijn dan in 1989. Er is sprake van positieve effecten voor de Rijksbegroting oplopend van 637 mln. in 1990 naar 805 mln. in 1993 alsmede van evenredig lagere overdrachten aan ontwikkelingslanden.

Bij overgang naar een netto-ODA plafond van 0,7% BNP, zal dit plafond in 1990 1011 mln. lager, in 1991 900 mln. lager, in 1992 786 mln. lager en in 1993 676 mln. lager zijn dan in 1989. Er is sprake van positieve effecten voor de Rijksbegroting oplopend van 1113 mln. in 1990 naar 1330 mln. in 1993 alsmede van evenredig lagere overdrachten aan ontwikkelingslanden.

Bij elke invulling van de ODA-variant wordt minimaal de internationale doelstelling van 0,7% BNP gehaald.

Naast de budgettaire aspecten van de onderhavige variant kunnen een aantal meer beleidsmatige en politieke overwegingen worden genoemd. Bij invoering van de ODA-variant zal de Nederlandse samenleving moeten worden uitgelegd waarom de 1,5% NNI-norm wordt verlaten. Puur cijfermatig ontstaat een verlaging van het hulpplafond. Of dat effectief ook een verlaging van de omvang van de Nederlandse ontwikkelingsinspanning betekent hangt af van het gekozen percentage BNP. Bij een netto-ODA plafond van ca. 0,94% BNP blijft de ODA-prestatie gelijk. Bij de overige invullingen van de ODA-variant (0,9%, 0,8% of 0,7% BNP) neemt de ODA-prestatie af met respectievelijk 4,25%, 14,9 of 25,5%. Zelfs in geval van een verlaging met 25,5% blijft de Nederlandse ODA-prestatie nog het

dubbele van de gemiddelde ODA-prestatie van alle 18 DAC-landen (par. 2.3.2).

Een voordeel van de variant is dat er voortaan uitsluitend ODA-uitgaven onder het plafond vigeren. De discussies over toerekeningen behoeven niet meer te worden gevoerd. De vraag is echter wat er met een ODA-omvangsdoelstelling gebeurt wanneer een kabinet tot ombuigingen besluit over te gaan. De nieuwe BNP-omvangsdoelstelling kan mogelijk minder hecht in de Nederlandse samenleving verankerd zijn dan de 1,5% NNI-doelstelling. Het is derhalve niet ondenkbaar dat bij budgettaire tegenvallers een ODA-omvangsdoelstelling gemakkelijker naar beneden toe wordt aangepast dan bij handhaving van de 1,5% NNI-doelstelling. De vaststelling en eventuele wijziging van het niveau van de ODA-inspanning zal in ieder geval ampele politieke afweging vergen.

3.4. Versterkte toerekening-variant (eigen Nederlandse normstelling)

Hantering van de ruim geformuleerde werkdefinitie voor ontwikkelingsrelevantie en van de daarvan afgeleide eigen Nederlandse normstellingscriteria (zie par. 2.7.4) leidt tot een variant waarbij een groot aantal begrotingsposten aan het 1,5% NNI-plafond kunnen worden toegerekend. De werkgroep heeft een inventarisatie verricht van begrotingsposten die op grond van de werkdefinitie (meer of minder) ontwikkelingsrelevant geacht kunnen worden en in aanmerking komen voor nieuwe of verhoogde toerekening. Het resultaat van deze inventarisatie is weergegeven in bijlage H en weerspiegelt een indicatief overzicht van rijksuitgaven die direct of indirect ten goede komen aan mensen in of uit één van de ontwikkelingslanden van de DAC/OESO-landenlijst (dus incl. landen als Turkije, Marokko, Portugal en Griekenland). Aangetekend zij dat deze lijst een statistisch en daarmee arbitrair karakter heeft. Zodra immers sprake is van een overdracht naar een land met concessioneel aspect komt dat land op genoemde lijst ongeacht het beleidsmotief c.q. het oogmerk van de hulp. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld compensatie aan Griekenland en Portugal voor de EG-integratie-effecten en ontwikkelingsgerichte overdracht. De voor ontwikkelingssamenwerkingsbeleid relevante landenkeuze komt niet op louter technische gronden tot stand en wijkt daarom af van de DAC/OESO-lijst. Tevens zij er met nadruk op gewezen dat de lijst van mogelijkheden voor versterkte toerekening een momentopname is (beleid verandert immers) en een indicatief en

globaal karakter heeft. Op basis van politieke besluitvorming over de onderhavige beleidsvariant zal nadere toetsing van elk van de op de lijst opgenomen posten noodzakelijk zijn alvorens tot (de hoogte van) de toerekening kan worden besloten.

De werkgroep heeft de geïnterpreteerde begrotingsposten nader gecategoriseerd in een vijftal "clusters":

1. specifiek beleid bedoeld voor mensen in Nederland uit ontwikkelingslanden;
2. generiek beleid, aandeel van mensen in Nederland uit ontwikkelingslanden in algemene voorzieningen;
3. nationale apparaatskosten;
4. structurele ontwikkelingssamenwerking (handelsbevordering, financieel-economische aspecten in relatie tot ontwikkelingslanden);
5. diversen.

De eerste twee clusters betreffen ook uitgaven op het terrein van het in Nederland gevoerde minderhedenbeleid. Deze uitgaven zijn zoveel mogelijk beperkt tot de culturele minderheden (cumi's) en daarvan alleen de niet-Nederlanders uit ontwikkelingslanden (dus excl. Molukkers, genaturaliseerde Surinamers en mensen uit de Nederlandse Antillen). De geïnterpreteerde nationale apparaatskosten betreffen die welke in directe relatie staan met ontwikkelingsrelevante programma-uitgaven. De gedachte is, dat de desbetreffende personele en materiële uitgaven niet minder relevant zijn dan de apparaatskosten die het ministerie van Buitenlandse zaken zelf als ontwikkelingsrelevant aan het OS-plafond toerekent (en die ten dele ook apparaatskosten betreft die door de DAC als ODA worden erkend). Separaat zijn tevens geïnterpreteerd enkele uitgaven of kostenposten die niet op de rijksbegroting paraisseren, zoals gederfde inkomsten als gevolg van de EG-vrijstelling van invoerheffing in het kader van het ACS-suikerprotocol. Deze posten passen binnen het ruime begrip ontwikkelingsrelevantie.

Behalve het vraagstuk van de toerekening van de geïnterpreteerde nationale apparaatskosten rijzen uit de discussies in de werkgroep nog de volgende twee principiële vraagpunten (a en b) en twee technische vraagpunten (c en d) op.

a. Specifiek versus generiek beleid

Het overzicht bevat met betrekking tot de uitgaven die in Nederland tot besteding komen zowel bedragen voor specifieke als algemene, generieke faciliteiten en voorzieningen (zoals onderwijs, welzijn en huursubsidiëring) voor (culturele) minderheden. Voor beleid specifiek voor mensen uit ontwikkelingslanden (d.w.z. beleid dat niet zou zijn gevoerd als deze mensen niet in Nederland aanwezig zouden zijn geweest), ligt toerekening meer voor de hand dan voor generiek beleid, waar het gaat om kosten van voorzieningen waarvan iedere ingezetene in Nederland al dan niet verplicht (basisonderwijs) gebruik maakt, ongeacht zijn herkomst. Het aspect van de algemene toegankelijkheid is van belang (uit oogpunt van ontwikkelingsrelevantie en de daarvan afgeleide normstellingscriteria) voor zover er sprake is van overdracht en concessionaliteit. Bij een aantal uitgavencategorieën is dat het geval.²¹

In geval de van algemene faciliteiten en voorzieningen gebruikmakende persoon uit een ontwikkelingsland belasting en premies betaalt is het moeilijk vast te stellen in welke mate een schenkingselement aanwezig is (zie ook onder b). Ten algemene heeft de werkgroep alleen die uitgaven van generiek beleid die aan mensen uit ontwikkelingslanden ten goede komen in haar overzicht van ontwikkelingsrelevante toe te rekenen begrotingskosten opgenomen, waarvan in de wetteksten van de desbetreffende regelingen deze doelgroep expliciet wordt genoemd en (daarmee) ook registratie van het land van herkomst plaatsvindt.

De huidige toerekening aan het plafond van uitgaven in Nederland voor mensen uit ontwikkelingslanden (opvang asielzoekers, studiefinanciering buitenlandse studenten, remigratie) kan worden verdedigd met het argument dat het gelden betreft voor mensen die uiteindelijk weer naar het land van herkomst kunnen terugkeren. Het (gecoördineerd) minderhedenbeleid is o.a. om die reden (naar aanleiding van de Nota Minderhedenbeleid) niet onder het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gebracht, zij het dat de kosten voor de opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijksgenoten wel worden toegerekend. Het minderhedenbeleid is gericht op emancipatie (versterking van eigenwaarde en zelfbewustzijn) en vermindering van sociale en economische achterstand van

²¹ Zo krijgen in het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs culturele minderheden (cumi's) een factor 1,9 bij de bepaling van het aantal leerlingen. Bovendien krijgen scholen een zgn. scoretoeslag wanneer zij een bepaald aantal cumi's onder de leerlingen tellen.

leden van minderheidsgroepen en geschiedt met het oogmerk van uiteindelijke integratie van deze groepen in de Nederlandse samenleving. Toerekening van de uitgaven van zowel het specifieke als generieke minderhedenbeleid zou derhalve minder gerechtvaardigd zijn.²² Evenwel kan worden aangevoerd dat met het gevoerde minderhedenbeleid een vorm van "burden sharing" aan de orde is waaraan een ontwikkelingsrelevant aspect verbonden kan worden. De Nederlandse samenleving draagt lasten die de desbetreffende ontwikkelingslanden niet meer vanuit hun zorgplicht behoeven te dragen (zij het dat de gemaakte kosten in Nederland aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de "besparingen" van ontwikkelingslanden). Wel zij erop gewezen dat bij eventuele toerekening van uitgaven in het kader van het minderhedenbeleid ook hier het aspect van de beleidsverantwoordelijkheid als uiteengezet in par.2.2 aan de orde is.

b. Premiegefinancierde en belastinggefinancierde sociale zekerheidsuitgaven

Met betrekking tot de mogelijke ontwikkelingsrelevantie van de sociale zekerheidsuitgaven heeft de werkgroep een in dit verband relevant onderscheid gemaakt tussen premiegefinancierde en belastinggefinancierde sociale zekerheidsuitgaven. De premiegefinancierde sociale zekerheidsuitgaven die ten goede komen aan mensen in of uit ontwikkelingslanden dragen weliswaar micro gezien in de meeste gevallen (deels) een concessioneel element in zich, maar volledige erkenning daarvan doet aan het algemene verzekeringsprincipe dat aan (de financiering van) deze uitgaven ten grondslag ligt onvoldoende recht. Daarom heeft de werkgroep deze uitgaven verder buiten beschouwing gelaten.

De aan de belastinggefinancierde sociale zekerheidsuitgaven ten grondslag liggende wettelijke regelingen (zoals bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet en de Toeslagenwet) laten niet toe dat een onderscheid wordt gemaakt naar verschillende (doel)groepen van mensen op basis van het nationaliteitscriterium. Kwantificering van de belastinggefinancierde sociale zekerheidsuitgaven die aan mensen in of uit ontwikkelingslanden ten goede komen is wegens het ontbreken van een op dit criterium

²² Indien deze argumentatie doorslaggevend wordt geacht zal dat gevolgen hebben voor de hoogte van de toerekeningsbedragen van een aantal begrotingsposten die op de lijst van mogelijkheden voor versterkte toerekening in bijlage H voor enkele departementen, met name Onderwijs en Wetenschappen, zijn opgenomen.

afgestemde registratie dan ook niet mogelijk (zie ook a. en c.). Wel zijn de uitkeringen aan mensen uit ontwikkelingslanden in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet, die sinds 1989 volledig uit de algemene (belasting)middelen worden gefinancierd, in de inventarisatie van ontwikkelingsrelevante begrotingsposten onder de versterkte toerekeningsvariant meegenomen, althans voorzover kwantificering van de omvang op basis van berekeningen in het kader van een recent onderzoek mogelijk is gebleken (zie ook de toelichting bij begrotingspost SZW 38 in bijlage H).

c. Registratie land van herkomst/proportionele toedeling

Bij een aantal uitgavenposten wordt de bepaling van het ontwikkelingsrelevante deel bemoeilijkt door het feit dat om overigens begrijpelijke redenen in Nederland door de uitkerende instanties geen registratie plaatsvindt van het land van herkomst. In enkele andere gevallen vindt wel (deels) registratie plaats, maar zijn geen cijfers ten behoeve van een proportionele toedeling bekend, omdat de afkomst van de subsidiege-rechtigde geen enkele rol speelt bij de toekenning. Bij de huisvestings-subsidies zou langs indirecte weg, met behulp van demografische factoren een antwoord verkregen kunnen worden. Bij de generieke onderwijsfaciliteiten zou gebruik gemaakt kunnen worden van gebruikcijfers bij de specifieke uitgaven op onderwijsterrein. Daarmee zou overigens echter de tot dusver gevolgde praktijk van afrekening op basis van deklaratie van werkelijk gemaakte kosten worden verlaten.

d. Beheersbaarheid/projektsubsidies

Bij de geldstromen naar de universiteiten doet zich het probleem voor dat de als ontwikkelingsrelevant te beschouwen uitgaven en activiteiten deel uitmaken van het vaste budget van de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek (eerste geldstroom). Deze kosten kunnen slechts via nader bestedingsonderzoek gescheiden worden van de kosten gemaakt voor onderzoek gericht op processen en ontwikkelingen in de rijkere landen of van kosten die gemaakt worden voor Nederlandse studenten of studenten uit rijkere landen. De universiteiten beslissen zelf binnen het vaste budget wat met het geld gebeurt, waardoor de met de eerste geldstroom gefinancierde activiteiten van jaar tot jaar kunnen verschillen.

Hetzelfde geldt voor de uit de tweede geldstroom bekostigde ontwikkelingsrelevante projektsubsidies.

Toerekening van de begrotingsposten van de cluster specifiek beleid aan het plafond zou kunnen betekenen dat een bedrag in de orde van grootte van maximaal ca. 990 mln. (1993) als ontwikkelingsrelevant volgens de ruime werkdefinitie onder het plafond wordt gebracht, resulterend in een overeenkomstige besparing voor de Rijksbegroting. Met betrekking tot de cluster generiek beleid gaat het om een bedrag van maximaal ca. 780 mln. (1993), bij de cluster nationale apparaatskosten om een bedrag van maximaal ca. 121 mln. en bij de clusters structurele ontwikkelings-samenwerking en diversen om een bedrag van resp. maximaal ca. 34 mln. en ca. 24 mln. (1993). In deze bedragen die een globaal en indicatief karakter hebben zijn enkele p.m.-posten uiteraard niet meegenomen. Voor de jaren 1990 t/m 1992 zijn de bedragen van dezelfde orde van grootte.

3.5 Vermaatschappelijkingsvariant

Tot de 1,5% norm werd besloten in een tijd waarin aan de centrale overheid een steeds grotere rol werd toegekend in de sociaal-economische ontwikkeling, nationaal en internationaal. Gedurende alweer een reeks van jaren wordt juist gestreefd naar een afnemende rol van diezelfde overheid. In deze variant wordt derhalve het OS-plafond niet beperkt tot de inspanningen van de centrale overheid, maar wordt geformuleerd als een streefbedrag voor de gehele Nederlandse samenleving: een vermaatschappelijkte norm.²³ Daarmee worden de individuele burgers respectievelijk maatschappelijke organisaties en instellingen en bedrijven meer mogelijkheden gegeven zelf te bepalen hoe de ontwikkelingshulp moet worden gegeven en kan beter worden aangesloten bij zijn wensen en prioriteiten. De hulp van particulieren, maatschappelijke instellingen en bedrijven alsmede de hulp van lagere overheden dienen dan aan het plafond te worden toegerekend. Deze hulp is op grond van de ruime werkdefinitie als ontwikkelingsrelevant te beschouwen.

²³ Een overigens allerminst oorspronkelijke gedachte, zoals blijkt uit het jaarrapport van het DAC van 1972, waarin de voorzitter van de DAC voorstelt de 0,7% BNP-norm voor de ODA te vervangen door een norm waarin naast overheidshulp (ODA) ook rekening wordt gehouden met particuliere aankopen van obligaties van multilaterale instellingen en ontwikkelings-uitgaven van niet-commerciële particuliere instellingen.

Een vermaatschappelijkte norm impliceert een verdere operationalisering van de zgn. vermaatschappelijkingsgedachte op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Deze houdt in dat ontwikkelingssamenwerking in toenemende mate een vraagstuk van de Nederlandse samenleving moet worden en dat maatschappelijke organisaties en instellingen beleidsmatig recht moeten doen aan de positie van de ontwikkelingslanden. De gedachte komt voort uit de gewijzigde hulprelatie met deze landen waarin binnen de 1,5% NNI-norm rekening wordt gehouden met de veranderende rol van de centrale overheid in de ontwikkelingssamenwerking en de toename van de hierboven genoemde hulpvormen.

Ter zake van een vermaatschappelijkte normstellingsvariant, kortweg aan te duiden als vermaatschappelijkingsvariant, zijn twee subvarianten denkbaar:

- a. ophoging van het huidige 1,5% NNI-plafond met de huidige omvang van hulp van particuliere instellingen en lagere overheden in de vorm van een forfaitair bedrag, hetgeen neerkomt op ca. 0,08% NNI, waarna het aldus vastgestelde plafond 1,58% NNI gaat bedragen. De budgettaire inspanning van de rijksoverheid blijft in het jaar van de overgang naar deze norm gelijk en zal daarna dalen als de overige hulp toeneemt (en omgekeerd). De totale ontwikkelingsinspanning blijft gelijk;
- b. handhaving van de huidige 1,5% NNI, waardoor in het overgangsjaar de rijkshulp 0,08% daalt en in de toekomst verder kan dalen overeenkomstig de toename van de overige hulp (en omgekeerd).

In beide gevallen is een combinatie mogelijk met de variant van versterkte toerekening. De werkgroep heeft deze mogelijkheid niet nader uitgewerkt.

Tegen de genoemde opvattingen ten aanzien van vermaatschappelijking kan de notie worden ingebracht dat vermaatschappelijking juist inhoudt dat particulieren, maatschappelijke organisaties en instellingen, bedrijven en lagere overheden een eigen verantwoordelijkheid hebben op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en daaruit zelf de financiële consequenties trekken. De toerekening aan het OS-plafond van de hulp van particuliere instellingen en lagere overheden past niet binnen deze opvatting van het begrip vermaatschappelijking. Een toerekening van deze uitgaven aan het OS-plafond zou er bovendien toe kunnen leiden dat particulieren, maatschappelijke instellingen, bedrijven en lagere overheden af zullen

zien van de verstrekking van financiële bijdragen uit eigen middelen omdat deze bijdragen zullen resulteren in een daling van de hulpverlening van de Rijksoverheid zodat ontwikkelingslanden per saldo niet zullen profiteren van een eventuele toename van de particuliere hulpinspanning en die van lagere overheden. Daartegenover staat de notie dat een verhoging van de particuliere hulpinspanning in deze variant juist kan leiden tot een feitelijk en budgettair wat terugtrekkende overheid. Daarbij geldt tevens, dat in die situatie de wensen en prioriteiten van de individuele burger als eerder aangegeven meer tot hun recht komen binnen het totaal van de hulpinspanning.

Bijlage A SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

drs. W.K.N. Schmelzer
(voorzitter)

ir. F. Uit den Bogaard
(secretaris)

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

drs. L. Solleveld
(adjunct-secretaris)

Directoraat-Generaal Interna-
tionale Samenwerking
Ministerie van Buitenlandse
Zaken

drs. J. Baars

Directie Financieel-Economische
Zaken
Ministerie van Buitenlandse
Zaken

mr. V.P. van Deventer

Directie Vreemdelingenzaken
Ministerie van Justitie

W.A. Donck

Directoraat-Generaal Interna-
tionale Samenwerking
Ministerie van Buitenlandse
Zaken

mr. M.H. Gunkel

Directie Financieel-Economische
Zaken
Ministerie van Welzijn, Volksge-
zondheid en Cultuur

drs. F.J.M. ten Have

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

drs. J.W. Holtslag

Kabinet van de Minister-Presi-
dent
Ministerie van Algemene Zaken

| | |
|--------------------|--|
| drs. R. Keller | Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen Ministerie van Financiën |
| ir. G.A. Koopstra | Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Landbouw en Visserij |
| drs. B. Ridder | Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen |
| mr. R.J. Treffers | Directie Multilaterale ontwikke- lingssamenwerking en Speciale Programma's Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| drs. F. Berkhout | Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| drs. A.W. de Vries | Directie Economische Samenwer- king met Ontwikkelingslanden Ministerie van Economische Zaken |

Bijlage B TAAKOPDRACHT VAN DE WERKGROEP

Toerekening aan het budgettaire plafond ontwikkelingssamenwerking¹.

Dit heroverwegingsonderzoek heeft tot doel normen te ontwikkelen voor de toerekening van uitgaven aan het budgettaire plafond voor de ontwikkelingssamenwerking.

Daarbij kunnen alternatieven worden aangegeven uitgaande van verschillende benaderingen van de relevantie van uitgaven in en door Nederland voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

In het onderzoek zal aandacht worden besteed aan normstelsels die terzake in het buitenland en in internationaal verband worden gehanteerd. Uitgaande van het ontwikkelen van normen voor de genoemde toerekening zal worden bezien of en in hoeverre uitgaven en bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking van mede-overheden en particulieren c.q. particuliere organisaties in het onderzoek worden betrokken.

Deelnemende departementen: BuZa (voorz.), AZ, O&W, Financiën, EZ, WVC, SZW, Justitie en L&V.

¹ Tekst ontleend aan de Miljoenennota 1989, hoofdstuk 7.

Bijlage C TOTSTANDKOMING VAN HET 1,5% NNI-PLAFOND

1. Voorgeschiedenis

Op 21 december 1955 werd in de Tweede Kamer namens alle grote partijen tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken een motie ingediend, waarin werd gevraagd om een jaarlijkse post op de begroting "ten bate van de sociale en economische ontwikkeling der minder ontwikkelde gebieden" en om jaarlijks overzicht van het gevoerde en te voeren ontwikkelingsbeleid. In reactie hierop werd op de begroting 1957 een P.M.-post opgenomen voor "verdere hulp aan minder ontwikkelde gebieden".

In 1963 werd voor dit beleidsterrein een staatssecretaris aan de minister van Buitenlandse Zaken toegevoegd en in 1965 werd mr. Th. Bot als eerste minister belast met de "hulp aan ontwikkelingslanden". Van een ontwikkelings"budget" kon pas worden gesproken toen in 1965 een samenhangend overzicht werd gepresenteerd van de Nederlandse hulpverlening aan minderontwikkelde landen.

De eerste omvangsdoelstelling voor de ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse regering dateert van 1967. In de Nota Hulpverlening aan minder ontwikkelde landen (1966) van minister Bot werd een streefcijfer genoemd voor "de wenselijke hulpstroom van de publieke middelen" van 1% van het nationale inkomen, doch de bewindsman onthield zich van het doen van uitspraken over het tempo van verwezenlijking daarvan. In het in 1967 gepubliceerde meerjarenplan werd echter aangekondigd dat er naar gestreefd zou worden in 1971 1% van het Netto Nationaal Inkomen tegen factorkosten (NNI) beschikbaar te stellen voor hulpverlening.

Tot in de jaren '60 ging de bilaterale "bijstand" zo goed als geheel naar de Nederlandse overzeese gebiedsdelen: Suriname, Nederlandse Antillen en Nieuw-Guinea. Pas daarna ging het beleid zich geleidelijk op andere ontwikkelingslanden richten. De regering voer echter een voorzichtige koers bij de keuze van deze landen en de wijze van hulpverlening. Nederland verbond zich slechts om hulp te geven aan landen, waarvoor door de Wereldbank een consortium of een consultatieve groep was gevormd.

2. 1973: de 1,5% norm

In de regeringsverklaring van het kabinet Den Uyl (28 mei 1973) werd gesteld dat het hulpplafond in enkele jaren zou worden opgetrokken tot 1,5% van het NNI in 1976:

"Het kabinet heeft zich verenigd op de doelstelling dat in 1976 het brutobedrag voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, ongeacht dan eventueel noodzakelijke bezuinigingen op het overheidsbudget, verhoogd zal zijn tot 1,5% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten".

Dit besluit werd in de drie daaropvolgende jaren 1974, 1975 en 1976 uiteindelijk geëffectueerd. In deze jaren bedroeg het hulpplafond voor ontwikkelingssamenwerking respectievelijk 1430, 1855 en 2808 mln..

In 1976 steeg het budget met bijna één miljard.

Deze groei van het hulpplafond impliceerde een sterk toenemend beslag op de financiële middelen van de rijksoverheid. Tegen deze achtergrond werd bij de opstelling van de begroting voor 1976 een tweetal afspraken gemaakt. Ten eerste werd besloten het deel van het hulpplafond dat met kapitaalmarkt middelen werd gefinancierd met ingang van 1976 te verhogen van 15 tot 20%. Ten tweede werd besloten de rentesubsidies ten behoeve van leningen aan ontwikkelingslanden en een aantal andere begrotingsposten of delen daarvan die voorheen niet tot ontwikkelingssamenwerking werden gerekend, in het vervolg ten laste van het hulpplafond te brengen.

In de Miljoenennota 1974 werd het streven vermeld de ontwikkelingsbijstand op te voeren tot 1,5% van het NNI tegen factorkosten in 1976. Tevens werd aangegeven dat het plafondbedrag zowel betrekking heeft "op directe overdrachten aan ontwikkelingslanden" als op "uitgaven binnen Nederland ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking". In de Miljoenennota 1975 werd voorts vermeld dat voortaan de volumedoelstelling van de ontwikkelingsbijstand, "zoals internationaal ook gebruikelijk is", zal worden gepresenteerd in relatie tot het bruto nationale produkt (marktprijzen). Het aangekondigde streven de ontwikkelingshulp in 1976 op 1,5% van het nationale inkomen te brengen, kan worden vertaald, aldus de tekst in de Miljoenennota, in 1,25% van het bruto nationale produkt.

Bijlage D DEPARTEMENTALE VERDELING EXTRA-COMPTABELE STAAT ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 1989 (in %)

| | totaal extra- comptabele staat | ODA | non-ODA |
|---------------|-----------------------------------|-------|---------|
| BZ. | 81.09 | 68.85 | 12.24 |
| Fin | 7.27 | 5.98 | 1.29 |
| EG | 2.75 | 2.75 | 0.00 |
| Kb.Ant.Z | 5.01 | 4.22 | 0.79 |
| SZW | 1.01 | 00.0 | 1.01 |
| O&W | 1.21 | 1.18 | 0.03 |
| WVC | 0.30 | 0.00 | 0.30 |
| L&V | 0.36 | 0.31 | 0.05 |
| VR0M | 0.01 | 0.01 | 0.00 |
| V&W | 0.04 | 0.01 | 0.03 |
| Gemeentefonds | 0.95 | 0.00 | 0.95 |
| Totaal | 100.00 | 83.31 | 16.69 |

Bijlage E ONTWIKKELING NEDERLANDSE BRUTO EN NETTO ODA-PRESTATIE
1976-1993 (IN PROCENTEN BNP-MARKTPRIJZEN)¹

| jaar | <u>ODA-prestatie in % BNP</u> | | voortschrijdend 4-jaars gemiddelde netto |
|-------|-------------------------------|-------|--|
| | bruto | netto | |
| 1976 | 0,87 | 0,82 | |
| 1977 | 0,90 | 0,85 | |
| 1978 | 0,94 | 0,82 | |
| 1979 | 1,04 | 0,98 | 0,87 |
| 1980 | 1,08 | 1,03 | 0,92 |
| 1981 | 1,11 | 1,08 | 1,04 |
| 1982 | 1,10 | 1,08 | 0,98 |
| 1983 | 0,95 | 0,91 | 1,03 |
| 1984 | 1,06 | 1,02 | 1,02 |
| 1985 | 0,96 | 0,91 | 0,98 |
| 1986 | 1,04 | 1,00 | 0,96 |
| 1987 | 1,03 | 0,98 | 0,98 |
| 1988* | 1,00 | 0,95 | 0,96 |
| 1989* | 1,00 | 0,94 | 0,97 |
| 1990* | 0,99 | 0,93 | 0,95 |
| 1991* | 1,00 | 0,93 | 0,94 |
| 1992* | 1,00 | 0,94 | 0,94 |
| 1993* | 1,01 | 0,95 | 0,94 |

* = ramingscijfers bij ongewijzigd beleid

¹ De netto ODA-prestatie wordt verkregen door van de bruto-bedragen de aflossingen op aan ontwikkelingslanden verstrekte leningen in mindering te brengen (zie ook par. 2.3.1).
Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bijlage F OVERZICHT NON-ODA UITGAVEN 1989 EN 1993

Navolgend is voor het jaar 1989 en het jaar 1993 een overzicht opgenomen van dat deel van de uitgaven onder het hulpplafond dat door de DAC niet als ODA-uitgaven wordt gekwalificeerd. Het betreft de diverse uitgaven van categorie VI ("overige uitgaven") van het hulpplafond en twee uitgavenposten van het programma voor industriële ontwikkeling van categorie I ("sectorprogramma's, noodhulp en programma-ondersteuning").

| (cat.) | uitgavenpost | begro- ting 1989 | non-ODA raming 1989 | meerja renra- ming 1993 | non-ODA raming 1993 |
|-------------------------|--|------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| | | (x mln. gld.) | | | |
| (I.b) | FMO-leningen | 70 | 67 | 80 | 77 |
| (I.b) | FMO-voorzieningen | 9,9 | 3,9 | 10 | 4 |
| (VIa.1) | Subsidies en bijdragen opvang buit.werknemers en rijksgen. | 117,6 | 117,6 | 117,6 | 117,6 |
| (VIa.2) | Opvang in Ned. van toegelaten vluchtel. en asielgerechtigden | 24,2 | 24,2 | 22,2 | 22,2 |
| (VIa.3) | Opvang in Ned. van asielzoekers | 82,9 | 82,9 | 157,9 | 157,9 |
| (VIb.1) | Remigratie naar Suriname | 8,3 | 8,3 | 8,3 | 8,3 |
| (VIb.2) | Surinaamse pensioenen | pm | pm | pm | pm |
| (VIc.1) | Rentesubsidies en apparaatskosten | | | | |
| | -NIO | 377,9 | 377,9 | 382,8 | 382,8 |
| | -FMO | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 |
| (VIc.2) | Garantiebetalingen (minus ontvang- sten) | | | | |
| | -uit hoofde van hulpleningen NIO | 30,0 | 30,0 | 30,0 | 30,0 |
| | -uit hoofde van ABN-lening aan Suriname | pm | pm | pm | pm |
| (VI.d) | Internationale apparaatskosten | | | | |
| | -VN en gespec.organen | 70,4 | 52,8 | 67,7 | 50,8 |
| (VI.e) | Nationale apparaatskosten | | | | |
| | -pers. + mat. binnenland | 118,1 | 79,8 | 111,8 | 76,7 |
| | -pers. + mat. buitenland | 81,7 | | 80,9 | |
| (VI.f) | Subsidies instituten en cursus. intern.onderwijs en onderzoek | 104,8 | 6,9 | 103,8 | 5,9 |
| (VI.g) | Voorlichting en bewustwording NCO | 16,2 | 16,2 | 16,2 | 16,2 |
| (VI.h) | Overige hulpverlening aan Ned. Antillen en Aruba | 10,3 | 10,3 | 10,3 | 10,3 |
| | Rentesubsidies Ned. Ant. en Aruba | 34,9 | 34,9 | 34,9 | 34,9 |
| Totaal non-ODA ramingen | | | 925,7 +pm | | 1007,6 +pm |

Bron: Extra-comtabelle staten OS

Official Development Assistance (ODA)

18. Official Development Assistance is defined as those flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies, each transaction of which meets the following tests:

- a) It is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and
- b) It is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (3) (calculated at a rate of discount of 10 per cent).

19. ODA is measured including the administrative costs associated with its supply. Equity investment carried out by the official sector, if development motivated, may be classified as Official Development Assistance if the reporting country can provide its own estimate of the grant element conveyed, and if this figure is at least 25 per cent (4).

Other Official Flows (OOF)

21. Other Official Flows are defined as transactions by the official sector which do not satisfy both criteria in paragraph 18. They include in particular:

- a) Grants to developing countries made for essentially commercial purposes;
- b) Official bilateral transactions intended to promote development but having a grant element of less than 25 per cent;
- c) Official bilateral transactions, whatever their grant element, that are primarily export-facilitating in purpose. This category includes by definition export credits extended directly to a developing country by an official agency or institution ("official direct export credits");
- d) The net acquisition of governments and central monetary institutions of securities issued by multilateral development banks at market terms;
- e) Subsidies (grants) to the private sector to soften the latter's credits to developing countries [see paragraph 14 iv) above];
- f) Funds in support of private investment (see paragraphs 136 to 140).

BIJLAGE E OVERZICHT VAN BEGROTINGSPOSTEN BIJ HANTERING VAN DE BELEIDSARIANT VERSTERKTE TOEREKENING (ZIE PAR. 3.4)

Bij onderstaande begrotingsposten dient te worden aangetekend, dat de opgenomen uitgaven een indicatief en globaal karakter hebben. Zo is bijvoorbeeld bij de posten van het minderhedenbeleid gebleken dat het veelal niet mogelijk was de cijfers volledig te schonen op bedragen die ten goede komen aan personen die buiten de werkdefinitie vallen (zie ook par. 3.4). Door de werkgroep is slechts een globale en derhalve geen volledige toetsing verricht van elke afzonderlijke begrotingspost. Mocht worden overgegaan tot invoering van de beleidsvariant versterkte toerekening, dan dient nadere toetsing plaats te vinden aan de hand van de normen die aan deze variant ten grondslag liggen.¹ Met nadruk zij er op gewezen dat implementatie van genoemde variant vanwege de handhaving van de plafondomvang van 1,5% NNI een verlaging impliceert van begrotingsposten die onder het huidige plafond vigeren in een omvang die in totaliteit gelijk is aan de versterkte toerekening. Het overzicht bevat alleen begrotingsposten waarvan de huidige toerekeningsbedragen zouden kunnen worden verhoogd en nieuwe toerekenbare begrotingsposten. Qua toerekeningsbedrag ongewijzigd blijvende, thans reeds toegerekende uitgaven zijn derhalve in het overzicht niet opgenomen.

| depart. | art.no | Omschrijving uitgaven | huidige | | nieuwe | | toename ^{a)} | |
|--------------------|-----------------------|--|---|------|-------------|-------|-----------------------|-----------|
| | | | toerekening | 1989 | toerekening | 1989 | toerekening | 1989 1993 |
| | | | % | mln. | % | mln. | mln. | mln. |
| <u>Categorie 1</u> | | | <u>Specifiek beleid voor mensen uit ontwikkelingslanden</u> | | | | | |
| WVC 1 | 05.01 | opvang asielzoekers ^{b)} | 41 | 82,9 | 100 | 182,6 | 99,7 | 31,6 |
| WVC 2 | 05.02.04 | opvang vluchtelingen | 71 | 21,8 | 100 | 30,6 | 6,4 | 8,1 |
| WVC 3 | 01.17.04/ 06.02.01 | jeugdhulpverlening en preventief educatief beleid cumi's ^{c)} | 0 | 0 | 100 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| WVC 4 | 01.17.12 | verslaafdenzorg cumi's | 0 | 0 | 100 | 20,6 | 20,6 | 20,6 |
| WVC 5 | 03.01.03 | subsidies en overige uitgaven sport cumi's | 0 | 0 | 100 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| WVC 6 | 04.01.02 | uitkeringen ISP/PNL cumi's | 0 | 0 | 100 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

a) Mutaties ten opzichte van de huidige meerjarenramingen.

b) Met ingang van 1990 is de desbetreffende toerekening verhoogd tot 157,9 mln. (95% toerekening).

c) Culturele minderheden.

¹ Indien de toerekeningen voor wat betreft de culturele minderheden-uitgaven van O en W, WVC en BiZa (categorie 1 de posten 3 t/m 26 en categorie 2 de posten 30 t/m 36) ten goede komend aan mensen uit ontwikkelingslanden, zouden worden beperkt tot dat deel van de uitgaven dat betrekking heeft op personen die uiteindelijk weer naar het land van herkomst terugkeren, dan zouden bedoelde toerekeningen neerwaarts moeten worden bijgesteld.

| | | | | | | | | | |
|--------------------|----|---------------|--|-----|--------------|-----|---------------|--------------|--------------|
| WVC | 7 | 05.02.01 | landelijke en bovenlokale steunfuncties cumi's en | 0 | 0 | 100 | 43,1 | 43,1 | 42,3 |
| WVC | 8 | 05.02.02 | landelijke activiteiten cumi's | 0 | 0 | 100 | 22,3 | 22,3 | 28,3 |
| WVC | 9 | 05.02.03 | stimuleringsactiviteiten cumi's (incl. Molukkers) | 0 | 0 | 100 | 4,4 | 4,4 | 3,2 |
| WVC | 10 | 10.03.03 | Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen | 33 | 0,5 | 100 | 1,5 | 1,0 | 1,0 |
| WVC | 11 | 12.02.02 | eerstelijns gezondheidszorg vluchtelingen/cumi's | 0 | 0 | 100 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| WVC | 12 | 17.07.03 | amateuristische kunstbeoefening cumi's | 0 | 0 | 100 | 1,9 | 1,9 | 0,9 |
| WVC | 13 | 17.08 | internationaal-culturele betrekkingen cumi's | 0 | 0 | 100 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| BIZA | 14 | 03.01.01 | wetenschappelijk onderzoek minderhedenbeleid | 0 | 0 | 75 | 0,4 | 0,4 | 1,9 |
| BIZA | 15 | 03.01.02 | inspraak cumi's | 0 | 0 | 75 | 2,2 | 2,2 | 2,9 |
| BIZA | 16 | 03.01.03 | werkgelegenheidsprojecten cumi's | 0 | 0 | 75 | 2,4 | 2,4 | 0 |
| BIZA | 17 | 03.01en02 | intensivering minderhedenbeleid p.m. | | | | | | |
| OenW | 18 | 02.02 | personeel basisonderwijs - leerkrachten OETC | 0 | 0 | 100 | 40 | 40 | 40 |
| OenW | 19 | 02.02 | personeel basisonderwijs - cumi's | 0 | 0 | 100 | 400 | 400 | 400 |
| OenW | 20 | 03.01 | personeel (voortgezet) speciaal onderwijs cumi's | 0 | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| OenW | 21 | 02.05 | vernieuwingsactiviteiten intercultureel onderwijs (2,3%) | 0 | 0 | 100 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| OenW | 22 | 02.06 | intensieve cursus Ned.taal (onderwijsvoorrangsbeleid) (12,5%) | 0 | 0 | 100 | 5 | 5 | |
| OenW | 23 | 04.10 | projecten minderhedenbeleid en onderwijsvoorr.geb. (52%) | 0 | 0 | 100 | 60,9 | 60,9 | 61 |
| OenW | 24 | 05.09 | projecten beroepsonderwijs(onderdeel minderhedenbeleid)(8,7%) | 0 | 0 | 100 | 6,6 | 6,6 | 6,7 |
| OenW | 25 | 12.03 | lerarenopleiding oude stijl (applic.buitenl+eigen taal/cult.10%) | 0 | 0 | 100 | 1 | 1 | 1 |
| OenW | 26 | 12.11 | actieprogramma minderheden (voorrangsbeleid) (63%) | 0 | 0 | 100 | 8,2 | 8,2 | 8,2 |
| OenW | 27 | 09.03 | Rijksuniversiteit Groningen-Nashko | 100 | 1,7 | 100 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| OenW | 28 | 14.03 | studiefinanciering cumi's | 100 | 1 | 100 | 1 | 1 | 1 |
| SZW | 29 | 06.04 | remigratie-uitkeringen en -subsidies ^{d)} | 5,5 | 6,1 | 100 | 109,8 | 103,2 | 215,7 |
| Categorie 1 | | Totaal | | | 114,0 | | 1052,7 | 938,5 | 988,5 |
| | | | | | +p.m. | | +p.m. | +p.m. | +p.m. |

d) Van de periodieke uitkeringen (in 1989 85% van de totale uitkeringen en subsidies) had in 1988 bijna 90% betrekking op remigratie naar Turkije of Marokko.

| <u>Categorie 2</u> | | <u>Generiek beleid voor mensen uit ontwikkelingslanden</u> | | | | | | |
|--------------------|---------------|---|---|----------|-----|--------------|--------------|--------------|
| BIZA 30 | 03.02 | bijdragen aan gemeenten (achterstandengebiedenbeleid 50%, t/m 1990) | 0 | 0 | 100 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |
| VROM 31 | 03.08 | jaarlijks bijdr. huurwoningen dynamische kostprijs (incl. opv.asielz.) p.m. | | | | | | |
| OenW 32 | 02.02 | personeel basisonderwijs cumi's | 0 | 0 | 100 | 400 | 400 | 400 |
| OenW 33 | 03.01 | personeel (voortgezet) spec. onderwijs cumi's | 0 | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| OenW 34 | 05.03 | primaire beroepsgerichte volw. educatie cumi's (26%) | 0 | 0 | 100 | 7,8 | 7,8 | 7,8 |
| OenW 35 | 05.06 | basiseducatie cumi's (40%) | 0 | 0 | 100 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| OenW 36 | HG 4+5 | exploitatiekosten AVO/LBO/MBO cumi's (1,9%) | 0 | 0 | 100 | 155,4 | 155,4 | 155,4 |
| OenW 37 | 09.01t/m12 | exploitatiekosten universiteiten studenten uit o.l. (0,3%) | 0 | 0 | 100 | 10 | 10 | 10 |
| SZW 38 | 04.21 | kinderbijslag-uitkeringen (buiten EG) ^{e)} | 0 | 0 | 100 | 200 | 200 | 200 |
| Categorie 2 | Totaal | | | 0 | | 780,7 | 780,7 | 780,7 |
| | | | | | | +p.m. | +p.m. | +p.m. |

e) Het toerekeningsbedrag is een steekproefgewijze schatting uit 1987 van alle AKW-uitkeringen ten behoeve van kinderen woonachtig buiten de EG (daarvan heeft bijna 95% de Turkse of Marokkaanse nationaliteit).

| <u>Categorie 3</u> | | <u>Nationale apparaatskosten</u> | | | | | | |
|--------------------|---------------|--|----|-------------|-------|--------------|--------------|--------------|
| EZ 39 | 0701.040 | proceskosten Tinraad | 0 | 0 | 66 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| EZ 40 | 0101.410 | personele uitgaven DG BEB | 0 | 0 | 66 | 7,4 | 7,4 | 7,4 |
| EZ 41 | 0102 | materiële uitgaven DG BEB | 0 | 0 | 66 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| DEF 42 | 030101t/m06 | kustbewaking Ned. Antillen en Aruba (dir.kosten KM) | 0 | 0 | 100 | 72,5 | 72,5 | 72,5 |
| FIN 43 | 0101en02 | personeel en materieel Dir. BFB en Financieringen | 0 | 0 | 50/20 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| JUST 44 | 06.03 | civiele rechtshulp aan mensen uit ontwikkelingslanden p.m. | | | | | | |
| SZW 45 | 06.01en0.2 | pers. + mater. Directie Migratie f) | 19 | 1,3 | 100 | 6,8 | 5,5 | 3,6 |
| BUIZA 46 | | pers. + mater. Buitenlandse Dienst | 25 | 81,7 | 35 | 114 | 32,3 | 32,3 |
| Categorie 3 | Totaal | | | 83,0 | | 205,7 | 122,7 | 120,9 |
| | | | | +p.m. | | +p.m. | +p.m. | +p.m. |

f) Op basis van de kwantitatieve verhouding m.b.t. aanmelding en vertrek t.o.v. emigratie heeft ca. 75% van de uitgaven aan personeel en materieel van de Directie Migratie betrekking op remigratie. Dit vormt het toerekeningsbedrag.

| | | | | | | | | | |
|------------------------|----|--|---|-----|-----|-----|--------------|--------------|--------------|
| <u>Categorie 4</u> | | <u>Structurele ontwikkelingssamenwerking</u> | | | | | | | |
| EZ | 47 | 0701.020 | bijdrage GATT | 0 | 0 | 66 | 3,7 | 3,7 | 3,8 |
| EZ | 48 | 0701.030 | internationale grondstoffenorganisatie | 0 | 0 | 66 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| EZ | 49 | 0703.010 | rente-overbrugging/matching | 0 | 0 | 100 | 3,6 | 3,6 | 29,6 |
| EZ | 50 | 0703.020 | offertesteun (vanaf 1990 opgeheven) | 0 | 0 | 100 | 4,7 | 4,7 | - |
| Categorie 4 | | Totaal | | | | | 12,6 | 12,6 | 34,0 |
| <u>Categorie 5</u> | | <u>Diversen</u> | | | | | | | |
| LenV | 51 | 02.01 | Landbouw Universiteit Wageningen (wetensch. onderwijs) | 0,2 | 0,5 | 2,8 | 6,0 | 5,5 | 5,5 |
| LenV | 52 | 02.05 | agrarisch praktijkschool onderwijs | 0 | 0 | 5 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| LenV | 53 | 02.02 | Hogere Agrarische School Deventer | 0,9 | 0,8 | 1,6 | 1,4 | 0,6 | 0,6 |
| LenV | 54 | 06.01 | wetenschappelijk onderzoek (bijdrage SOW en subsidie stichtingen) | 1,7 | 1,0 | 15 | 8,6 | 7,6 | 7,6 |
| EZ | 55 | 0702.020 | Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP) | 0 | 0 | 100 | 4,5 | 4,5 | 5,5 |
| VROM | 56 | 03.05.03 | exploitatie subsidies intern. volkshuisvestingsinstellingen | 0 | 0 | 50 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| OenW | 57 | 11.02 | Stichting voor wetenschap. onderzoek voor de tropen (WOTRO) | 0,4 | 1 | 1,2 | 3 | 2 | 2 |
| OenW | 58 | HG 13 | wetenschapsbeleid p.m. | | | | | | |
| Categorie 5 | | Totaal | | | | | 91,2 | 110,9 | 22,9 |
| | | | | | | | +p.m. | +p.m. | +p.m. |
| <u>Extra comptabel</u> | | | | | | | | | |
| DEF | | | steun LDDI-landen (t/m 1991) | 0 | 0 | 100 | 40 | 40 | - |
| BUIZA | | | EG-subsidie op ACS-suikerexport naar EG | 0 | 0 | 100 | 85 | 85 | 85 |
| BUIZA | | | apparaatskosten EG | 0 | 0 | 100 | 8 | 8 | 8 |