

Vergaderjaar 1983–1984

18 350

Herijking Bilateraal Beleid

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

	Biz.
Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Kenschets ontwikkelingsproblemen	
1.1. Inleiding	8
1.2. Differentiatie	8
1.3. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid	9
1.3.1. Interne en externe oorzaken	9
1.4. Knelpunten in de ontwikkeling	10
1.5. Plattelandsontwikkeling	13
1.6. Industriële ontwikkeling	15
1.7. Ontwikkeling en mensenrechten	15
1.8. Overheid en samenleving	16
Hoofdstuk 2. Ervaringen met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid	
2.1. Inleiding	18
2.2. Differentiatie	18
2.2.1. Concentratielandenbeleid	18
2.3. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid	19
2.3.1. Donorcoördinatie	19
2.3.2. Conditionaiteit	19
2.3.3. De internationale economische situatie	20
2.3.4. Rol van de hulp	20
2.3.5. Binding/ontbinding	21
2.4. Knelpunten in de ontwikkeling	21
2.4.1. Spanning tussen korte- en lange-termijnbeleid	21
2.4.2. Vervaging van programmacriteria	22
2.4.3. Proliferatie van activiteiten	22
2.4.4. Tekort aan management en planning	22
2.4.5. Samenvattend	23
2.5. Plattelandsontwikkeling	23
2.6. Industriële ontwikkeling	24
2.7. Mensenrechten	24
2.8. Overheid en samenleving	25

Hoofdstuk 3. Nieuwe aspecten

3.1.	Inleiding	26
3.1.1.	Tweesporenbeleid en meerjarigheid	26
3.1.2.	Bestuurlijke en financieel-economische draagkracht	27
3.1.3.	Macro-economische steun aan ontwikkelingslanden	27
3.1.4.	Mensenrechten	28
3.2.	Twee overkoepelende programma's	29
3.2.1.	Ontwikkelingssamenwerking gebundeld in programma's	29
3.2.1.1.	Emancipatie van vrouwen	30
3.2.2.	Plattelandsontwikkeling	31
3.2.2.1.	Agrarische ontwikkeling	32
3.2.2.2.	Energie en ecologie in plattelandsontwikkeling	33
3.2.2.3.	Primaire gezondheidszorg	33
3.2.2.4.	Water	34
3.2.2.5.	Infrastructurele ontwikkeling op het platteland	34
3.2.3.	Industriële ontwikkeling	34
3.2.4.	Speciale fondsen	36
3.3.	Landen en regio's	36
3.3.1.	Samenwerking in landen en regio's	36
3.3.2.	Van concentratie- naar programmaland	37
3.3.2.1.	Landen	37
3.3.2.2.	Differentiatie	38
3.3.2.3.	Het landenbeleid	39
3.3.2.4.	Samenvatting richtlijnen landenprogramma's	40
3.3.3.	Regio's	41
3.3.3.1.	Sahel	41
3.3.3.2.	Zuidelijk Afrika	41
3.3.3.3.	Midden-Amerika	42
3.4.	Verdere voorstellen tot vergroting van de effectiviteit van de hulp	42
3.4.1.	Donorcoördinatie	42
3.4.2.	Middenstroom en conditionaliteit	43
3.4.3.	Deskundigenbeleid	43
3.4.4.	Advisering en opleiding	44
3.4.5.	Inspectie en controle	44
3.4.6.	Delegatie en werkprocedures	44
3.4.7.	Uitbesteding	45
3.4.8.	Multi-bi-financiering	45
3.4.9.	Co-financiering	46
3.4.10.	Binding en ontbinding	46
3.4.11.	Lokale-kostenfinanciering en tegenwaardefondsen	47
3.4.12.	Begroting en financieel beheer	48

Inleiding

Ieder mens heeft recht op ontplooiing naar eigen aard, aanleg en levensovertuiging, ongeacht ras, sekse, taal of nationaliteit. Het is er nog verre van, dat dit in de wereld van vandaag is gerealiseerd. Bijdragen tot verbetering van die situatie is de fundamentele overweging die aan het ontwikkelingsbeleid ten grondslag ligt. De zorg om de medemens is de diepste inspiratie van het ontwikkelingsbeleid.

Deze zorg voor de medemens is nauw verweven met het streven van de regering naar de bescherming en versterking van een internationale rechtsorde die gekenmerkt wordt door vrede, veiligheid, rechtvaardigheid en welzijn. Buitenlandse politieke aspecten zijn derhalve een belangrijke nevenoverweging.

Moge de inspiratiebron voor ontwikkelingssamenwerking onveranderd blijven – de verhoudingen in de wereld, ook in de ontwikkelingslanden wijzigen zich. En er wordt ervaring opgedaan, die aanleiding vormt om zich van tijd tot tijd te bezinnen op de koers, die men vaart. Zo vinden van tijd tot tijd peilingen plaats. IJking, of herijking, is in die optiek in zekere zin voortgangsonderzoek.

Reeds bij zijn eerste optreden in de Tweede Kamer, eind november 1982, zegde het huidige kabinet een herijking van het bilaterale hulpbeleid toe. Bilaterale hulp heeft van oudsher in de Nederlandse hulpinspanning een belangrijke plaats ingenomen: gerichte aandacht voor en het centreren van inspanningen op een aantal landen, thema's en sectoren.

Nederland heeft – vanouds – zich in de voorste gelederen bevonden wanneer het gaat om de omvang van de hulpinspanning. Ook deze regering heeft onder andere in het regeerakkoord met nadruk gesteld, dat onze eigen, bepaald niet geringe problemen niet mogen worden afgewenteld op de arme landen, waar de moeilijkheden nog onvergelijkelijk veel groter zijn. Het is ook daarom, dat voor de begroting voor ontwikkelingssamenwerking het niveau van 1½% van het netto nationaal inkomen wordt gehandhaafd. Dit onderstreept de prioriteit, die Nederland geeft en zal blijven geven aan ontwikkelingshulp. Het brengt evenwel te zelfder tijd de plicht met zich de te besteden middelen zo goed, doelmatig en efficiënt mogelijk aan te wenden.

Belangrijke uitgangspunten, zoals genoemd in het regeerakkoord, zijn dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zal moeten inspelen op de mogelijkheden en de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving op zowel de korte als de lange termijn en dat naast de bilaterale en multilaterale samenwerking het particulier initiatief als derde kanaal bevorderd zal worden. Richtsnoer blijft dat de totale inspanning uit zal gaan van het belang van de Derde Wereld, want daar is het om begonnen.

De regering kiest voor zo'n toekomstgericht ontwikkelingsbeleid waarin armoedebestrijding als volwaardige beleidsdoelstelling, dus met blijvende effecten, wordt nagestreefd door in een evenwichtige synthese van beide beleidssporen, armoedebestrijding en verzelfstandiging, te streven naar een duurzaam terugdringen van de armoede. De aldus op structurele armoedebestrijding gerichte ontwikkelingssamenwerking streeft een blijvende verbetering na van de omstandigheden waarin de meerderheid van de bevolking van ontwikkelingslanden leeft. Daarbij gaat de meeste zorg uit naar de positie van de lage-inkomenslanden.

Deze nota richt zich op de bilaterale samenwerkingsprogramma's met uitzondering van de humanitaire noodsituaties, de onderzoeks- en onderwijsprogramma's, het medefinancieringsprogramma en het vrijwilligersprogramma. De mate waarin en de wijze waarop de richtlijnen vervat in de

nota zullen worden doorgetrokken naar de onderzoeks- en onderwijsprogramma's zal in overleg met de betrokken departementen en organisaties worden bepaald. Daarbij zal tevens de in gang zijnde evaluatie van het onderwijsprogramma worden betrokken.

De opbouw van deze nota is als volgt:

In hoofdstuk 1 wordt beschreven hoe de internationale economische ontwikkelingen de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden hebben versterkt. Geconstateerd wordt een grote mate van differentiatie tussen de verschillende ontwikkelingslanden. Oorzaken van de huidige financiële en economische problemen binnen deze groep van landen hebben zowel een extern als een intern karakter. De invloed van beide verschilt van land tot land doch in het algemeen kan worden gesteld, dat zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de geschetste ontwikkelingen. In het overzicht worden verscheidene knelpunten gesignaleerd en worden twee hoofdthema's van prioritaire aandacht geïdentificeerd:

- plattelandsontwikkeling en
- industriële ontwikkeling.

Het hoofdstuk besluit met aandacht te besteden aan de relatie Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten en aan de rol die de overheden in de ontwikkeling hebben gespeeld bij sturing en management van ontwikkelingsprocessen.

Hoofdstuk 2 behandelt de resultaten van het onderzoek naar knelpunten in de voortgang van lopende Nederlandse bilaterale programma's in het licht van de in hoofdstuk 1 geschetste situatie waarin de ontwikkelingslanden zich bevinden. Dezelfde ontwikkelingen, die in hoofdstuk 1 werden gesignaleerd, komen in hoofdstuk 2 opnieuw op tafel maar dan gezien vanuit de eigen praktijkervaringen. Geconstateerd wordt, dat verdere verbetering van de doelmatigheid van de hulpinspanning mogelijk is. In de paragraaf over «afhankelijkheid en kwetsbaarheid» wordt ingegaan op het door Nederland gehanteerde voorwaardenbeleid inzake projecten en programma's, dat in de afgelopen jaren soms uitging van – achteraf gezien – te optimistische verwachtingen van de financiële en bestuurlijke capaciteit van ontvangende landen.

Onder knelpunten wordt ingegaan op de spanning tussen het lange- en korte-termijnbeleid ofwel de afweging tussen structurele projectenhelp en tijdelijke overbruggings- of begrotingssteun. Gesignaleerd wordt het gevaar, dat programmacriteria in de uitvoering soms vervagen en dat de activiteiten een te grote proliferatie vertonen om goed beheersbaar te zijn. Met activiteiten gericht op plattelands- en industrie-ontwikkeling is de nodige ervaring opgedaan, evenals met de relatie ontwikkelingssamenwerking–mensenrechten en de rol van de overheid in het ontwikkelingsproces. Wat dit laatste betreft, zal het bilaterale beleid meer samenwerking met de particuliere sector kunnen stimuleren.

Het onderzoek waaraan onderdelen van de bilaterale hulp in hoofdstuk 2 zijn onderworpen is noodzakelijkerwijs kritisch van karakter. Bij alle goede resultaten blijkt aanpassing aan veranderde tijden en problemen nodig. Dat komt vooral door de problematiek van de onderontwikkeling zelf.

In het derde hoofdstuk wordt het kader aangegeven voor de nieuwe prioriteiten waaronder de overkoepelende programma's plattelandsontwikkeling en industrie en voor maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp. Sommige lijnen van het bilaterale ontwikkelingsbeleid worden versterkt of doorgetrokken, andere bijgesteld of omgebogen. Het geheel beweegt zich in het spanningsveld van continuïteit en vernieuwing.

Lijnen waarlangs het toekomstige bilaterale beleid is uitgezet zijn:

- a. structurele armoedebestrijding door versterking van het produktieve vermogen van de samenleving in meerjarig perspectief;

- b. inhoudelijke stroomlijning door accentuering van twee hoofdthema's in aparte programma's: bevordering van de ontwikkeling ten plattelande («plattelandontwikkeling») en van de industrie («industriële ontwikkeling»). Geografische stroomlijning door het merendeel van de bilaterale hulp te richten op tien programmalanden en twee programmaregio's. De twee overkoepelende programma's zullen voornamelijk worden uitgevoerd in deze tien programmalanden en in de Afrikaanse regio's;
- c. rekening houden met de bestuurlijke en financiële draagkracht van ontwikkelingslanden en met de kwaliteit van het Nederlandse aanbod;
- d. gegeven de grote behoefte aan schaarse concessionele middelen, de Nederlandse ontwikkelingsinspanning meer richten op lage-inkomenslanden in het algemeen; op de tien programmalanden en twee programmaregio's in het bijzonder;
- e. vergroting van de kwaliteit en effectiviteit van de hulp door de geografische en inhoudelijke stroomlijning en door een verdere verbetering van procedures, uitvoeringswijzen en evaluaties;
- f. de problematiek van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden zal een vast aandachtspunt vormen bij de identificatie en de vormgeving van hulpprojecten;
- g. systematisch rekening houden met de ecologische aspecten van de ontwikkelingssamenwerking;
- h. meer dan voorheen gebruik maken van de particuliere sector, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarbij zal een verdere uitbouw worden gegeven aan het deskundigenbeleid, advisering, delegatie en uitbesteding.

Hoofdstuk 1. Kenschets ontwikkelingsproblemen

1.1. Inleiding

Gedurende de afgelopen decennia is in de meeste ontwikkelingslanden een versneld proces van sociaal-economische vooruitgang op gang gekomen. Zo is voor miljoenen mensen de voedselsituatie verbeterd, is in veel landen een proces van bedrijfsmatige ontwikkeling van industrie en dienstverlening op gang gekomen, is veel bereikt op het gebied van de alfabetisering en is de verwachte levensduur van mensen in vrijwel alle landen toegenomen. Anderzijds moet ook stagnatie en zelfs achteruitgang worden geconstateerd waardoor het aantal mensen dat in absolute armoede leeft nog steeds toeneemt. Dit aantal wordt nu geschat op 800 mln. en is voor een groot deel geconcentreerd in Zuid-Azië en in Afrika ten zuiden van de Sahara.

1.2. Differentiatie

Ontwikkelingslanden hebben zich sinds de dekolonisatie op nogal uiteenlopende wijze ontwikkeld. Als gevolg daarvan heeft zich een gedifferentieerd patroon van vooruitgang en stagnatie afgetekend, zoals blijkt uit verschillen in hoogte en groei van het nationaal produkt per hoofd van de bevolking, alsmede de nationale verdeling van inkomen en bezit. Productiestructuren van landen hebben zich verschillend ontwikkeld, zoals blijkt uit de samenstelling van de binnenlandse produktie, de gerichtheid op het binnenland of de export, de diversiteit van produkten en de inzet en produktiviteit van de verschillende produktiefactoren. De toegang tot deze produktiefactoren en de participatie van de bevolking in het produktieproces, met name die van de vrouw variëren van land tot land. Dit geldt eveneens voor de toegang tot sociale voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater, sanitaire voorzieningen en huisvesting.

Ook zijn er grote verschillen met betrekking tot de financiering van het ontwikkelingsproces met besparingen en buitenlandse kredietverlening of buitenlandse hulp en de daarmee verbonden kredietwaardigheid en hulpafhankelijkheid.

Niet alleen tussen, maar ook binnen landen tekenen zich grote verschillen af. Gebleken is dat het ontwikkelingsproces in veel gevallen heeft geleid tot grotere verschillen tussen groeperingen met betrekking tot bezit, inkomen, sociale voorzieningen en politieke medezeggenschap.

De laatste jaren is het gebruikelijk geworden om verschillende groepen van ontwikkelingslanden te onderscheiden en daarnaast aan bijzondere categorieën van ontwikkelingslanden aandacht te geven, zoals de categorie der minst-ontwikkelde landen (MOL's) in VN-kader.

Sinds de Annual Review 1983 kent het Ontwikkelingscomité van de OESO (DAC) de volgende landenindeling:

I. LIC's (Low Income Countries)

Dit zijn ontwikkelingslanden met een inkomen per hoofd van de bevolking in 1980 beneden de \$ 600. Binnen deze groep vallen onder andere de minst-ontwikkelde landen (MOL's). India en China zijn afzonderlijk vermeld omdat zij door hun grote bevolkingsomvang de geaggregeerde cijfers sterk beïnvloeden.

II. LMIC's (Lower Middle Income Countries)
 Ontwikkelingslanden met een inkomen per hoofd van de bevolking in 1980 van meer dan \$ 600 maar minder dan \$ 1200.

III. UMIC's (Upper Middle Income Countries)
 Landen met een inkomen per hoofd van de bevolking in 1980 van meer dan \$ 1200. In deze categorie vallen onder andere landen die in eerdere rapportages werden vermeld als NIC's en als OPEC-landen met uitzondering van Indonesië en Nigeria.

Tabel 1. Differentiatie naar hoogte en groei van het inkomen per hoofd

	Bevolking 1981 (milj.)	BNP/cap. 1981 US\$	Reële groei BNP 1971/81 (%)	Groei bevolking 1971/81 (%)	Reële groei BNP/cap. 1971/81 (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
I. LIC's waarvan					
– MOL's	290	210	2,2	2,6	-0,4
– India en China	1681	280	4,8	1,7	3,1
– Overige LIC's	507	410	4,6	2,7	1,9
II. LMIC's	313	930	4,7	2,7	2,0
III. UMIC's	551	2640	5,8	2,4	3,4

Bron: DAC Annual Review 1983.

Cijfermatige opstellingen zoals in tabel 1 moeten met voorzichtigheid worden gehanteerd. Tussen de landen in een bepaalde groep kunnen zeer duidelijke verschillen optreden die niet zelden samenvallen met regionaal te trekken lijnen tussen Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Ook de kwetsbaarheid voor de recessie volgt in de jaren 1980–1983 een patroon dat afwijkt van het in tabel 1 geschetste beeld voor de periode 1971–1981. Met name olie-exporterende landen, nieuw-industrialiserende landen en de minst-ontwikkelde landen, waaronder vooral de landen ten zuiden van de Sahara, bleken zeer kwetsbaar. Ook hier is overigens weer sprake van grote regionale verschillen, waarbij Afrika en Latijns-Amerika veel grotere schuldenproblemen blijken te ondervinden dan de Aziatische ontwikkelingslanden.

1.3. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid

De wereldwijde recessie heeft veel ontwikkelingslanden opnieuw scherp geconfronteerd met de kwetsbaarheid voor en eenzijdige afhankelijkheid van ontwikkelingen in de internationale economie. Dit heeft zich onder meer gemanifesteerd in grote tekorten op de betalingsbalans en een snelle toename van de buitenlandse schuldenlast.

Indien door middel van investeringen getracht wordt een versnelde economische ontwikkeling te bereiken, zal dit kunnen leiden tot een tekort op de lopende rekening en een toenemende schuld, wanneer middelen van buiten het betrokken land worden aangetrokken, vooruitlopend op binnenlandse besparingen. Aard en omvang van tekorten en schulden vormen vooral voor de grondstoffenproducerende lagere- en midden-inkomenslanden, vooral in het gebied ten zuiden van de Sahara, en de overige minst-ontwikkelde landen een zware belasting en een ernstige structurele belemmering voor verdere sociaal-economische ontwikkeling.

1.3.1. Interne en externe oorzaken

De oorzaken van deze problemen kunnen zowel aan interne als externe factoren worden toegeschreven. Als interne factoren kunnen onder meer

worden genoemd: een overschatting in de planning van het rendement van investeringen waarmee deze zwaar zijn gaan drukken op de deviezenpositie; een achterblijvende voedselproductie, met als gevolg voedselimporten, vooral in Afrika; een binnenlands prijs- en wisselkoersbeleid dat heeft geleid tot stimulering van kapitaalintensieve technologie. Ten slotte een blijvend hoge bevolkingsgroei, waardoor de armoede in veel gevallen nog verergerde.

In dit verband is uiteraard ook sprake van een directe betrokkenheid van donoren en internationale ontwikkelingsinstellingen, evenals de particuliere banken en leveranciers in industrielanden. Zij spelen immers een belangrijke rol bij het ontwerpen en uitvoeren van hulpprogramma's en het geven van beleidsadviezen. De hulpactiviteiten en beleidsadvisering blijken in een aantal gevallen onvoldoende afgestemd op de specifieke situatie in ontwikkelingslanden op het vlak van financiën, technologie, managementcapaciteit en de sociale structuren. Soms ging de hulp de draagkracht van ontwikkelingslanden te veel te boven en is een extra belasting gaan vormen met onbetaalbare voorzieningen (zie hoofdstuk 2).

Internationale instellingen zoals de Wereldbank en OESO concluderen echter dat, naast het gevoerde binnenlandse beleid, ook belangrijke externe factoren hebben bijgedragen tot de ernst van de situatie. Als belangrijke externe factoren kunnen worden genoemd het toenemend protectionisme in de geïndustrialiseerde landen en de relatief eenzijdige handelsstructuur van ontwikkelingslanden in hun relatie met de geïndustrialiseerde landen. Het gedeeltelijk wegvallen van de traditionele afzetmarkten in de geïndustrialiseerde landen heeft voor de niet-olie-exporterende landen geleid tot een scherpe daling van de groei van de export: in volume gemeten van 9% in 1978 naar 0,8% in 1982. In 1983 viel evenwel een opleving te bespeuren van 5,3%. Voor de lage-inkomenslanden echter viel de groei van de export geheel weg. Daarnaast werden ontwikkelingslanden geconfronteerd met prijsontwikkelingen, bij voorbeeld ten aanzien van grondstoffen welke nadelige gevolgen hebben gehad voor hun ruilvoetontwikkeling. Volgens het IMF stond in 1982 de prijsindex voor grondstoffen op het laagste niveau sinds 1945. Hoopgevend is echter dat het lichte herstel dat zich in 1983 in de ruilvoetontwikkeling aftekende, zich in 1984 lijkt door te zetten. De lage- en de midden-inkomenslanden noteerden in de voorafgaande periode (1978-1983) een cumulatief ruilvoetverlies van resp. 24% en 22%; voor de nieuwe industrielanden was dit 12%. Volumedaling van de export en ruilvoetverlies leidden voor een aantal, met name Afrikaanse, lage-inkomenslanden tot een aanzienlijke daling van de importen in 1981 en 1982, resulterend in onderbenutting van bestaande productiecapaciteit, dalende produktiviteit en afnemende werkgelegenheid. Als externe factor kan voorts worden genoemd de olieprijsstijgingen voor olie-importerende landen (oliecrisis 1974 en 1977). Ten slotte kunnen nog worden vermeld de sterk gestegen rentetarieven en de stijgende koers van de US dollar sinds 1980, die leidden tot sterk toegenomen rentebetelingsverplichtingen.

Voor alle ontwikkelingslanden samen is de omvang van de buitenlandse schuld toegenomen van 90 mld. dollar in 1971 tot 626 mld. dollar in 1983. Met de toename van de buitenlandse schuld ging een wijziging in de samenstelling van de schuld gepaard: het aandeel van de hulpleningen daalde, dat van de commerciële bankleningen nam toe. Door deze gewijzigde samenstelling is de groei van de schuldendienst aanzienlijk hoger geweest dan de groei van de schuld zelf. Binnen de schuldendienst nam het aandeel van de rentebetalingen toe. Ook de schuldendienst als percentage van de exportopbrengsten nam aanzienlijk toe, een gevolg van zowel dalende exportopbrengsten als stijgende betalingen van rente en aflossingen over uitstaande schulden. De ernst van de situatie blijkt onder meer uit de sterke toename van de landen die hun buitenlandse schulden moesten heronderhandelen. Terwijl in de tweede helft van de jaren zeventig gemiddeld vier landen per jaar hiertoe moesten besluiten, liep deze praktijk in het begin

van het huidige decennium sterk op: in 1981 twaalf landen, in 1982 tien landen en in 1983 het record aantal van tweeëntwintig landen.

Het zijn vooral de lage-inkomenslanden alsmede een aantal nieuw-industrialiserende landen die de grootste problemen ondervinden van de recente ontwikkelingen in de buitenlandse schuld. Voor de laatste groep zijn inmiddels acties gestart om te komen tot een continuering van de kapitaalstroom. Voor de lage-inkomenslanden en met name de minst-ontwikkelde landen blijven de vooruitzichten somber.

Rol van de hulp

De verschillende groepen van ontwikkelingslanden hebben sterk uiteenlopende financieringsbronnen voor de tekorten op de lopende rekening en verlichting van de lastendruk. Lage-inkomenslanden en vooral de minst-ontwikkelde landen zijn sterk afhankelijk van hulp gelden. Zij hebben niet of nauwelijks toegang tot de internationale particuliere kapitaalmarkten. In feite blijken officiële exportkredieten voor deze landen de enige commerciële financieringsbron te zijn die in belang toeneemt. Voor landen met een middeninkomenspositie geldt dat hulp nog steeds een aanzienlijk deel van hun externe financieringsbehoefte dekt. Directe investeringen, exportkredieten en particuliere bankleningen nemen relatief in belang toe. De nieuw-industrialiserende landen (NIC's) en de OPEC-landen (die deel uitmaken van de «Upper middle income countries») ontvangen nauwelijks hulp en zijn geheel aangewezen op directe investeringen, exportkredieten en vooral commerciële leningen.

Tabel 2 geeft aard en omvang aan van de totale netto middenstroom naar de verschillende landengroeperingen.

Tabel 2. Totale netto-middenstroom uit zowel DAC, OPEC en Comecon-landen als multilaterale bronnen naar verschillende landengroepen in 1981¹ (in miljarden \$ en percentages)

	LIC's				LMIC's				UMIC's		niet gespecificeerd		
	alle ontwikkelingslanden (ool's)		MOL's		China India		overige LIC's		\$	%			
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%					
ODA	36,6	34,2	6,4	92,8	2,4	64,2	7,9	55,9	5,3	43,1	5,6	13,1	9,0
Niet-concessionele stromen	69,3	65,8	0,5	7,2	1,4	35,8	6,2	44,1	7,0	56,9	37,3	86,9	16,9
Totaal ODA en niet-concessioneel	105,9	100,0	6,9		3,8		14,1		12,3		42,9		25,9
Schenken van particuliere organisaties	2,0												
Totaal	107,9												
Percentage-aandeel van het BNP van alle ontwikkelingslanden		100		2,4		16,0		8,8		10,5		62,2	—
Percentage aandeel van de totale bevolking		100		8,7		50,2		15,1		9,4		16,5	—
Percentage aandeel van de totale ODA		100		17,5		6,6		21,5		14,4		15,4	24,6
Percentage aandeel van de totale niet-concessionele stromen		100		0,7		1,9		9,0		10,0		53,8	24,6
Percentage aandeel van de totale stromen		100		6,4		3,5		13,0		11,3		39,7	26,1

¹ Voor de indeling in landengroepen wordt verwezen naar de toelichting op pagina 8.

Bron: DAC, 1983 Review.

Opvallend is de relatief grote rol van ODA in de netto-middelenstroom in het algemeen (namelijk ongeveer eenderde) en voor de armste landen in het bijzonder. Uit tabel 2 blijkt dat met betrekking tot de MOL's de totale netto-middelenstroom voor 92,8% bestaat uit ODA-middelen. De ODA steeg in de eerste helft van de jaren zeventig jaarlijks met 3,7%. Vanaf 1976/77 tot 1981/82 zelfs 5%. De corresponderende verhouding ODA/BNP voor hulp uit DAC-lid-staten loopt in deze periode op van 0,33 tot 0,37%. Ondanks deze geleidelijke verhoging blijven de cijfers nog belangrijk achter bij het percentage van 0,7 dat aan het begin van het tweede ontwikkelingsdecennium door de Verenigde Naties als streefcijfer voor de hulp aan de ontwikkelingslanden is aanvaard.

De Wereldbank verwacht dat onder invloed van de huidige recessie de ODA als percentage van het Bruto Nationaal Product nauwelijks zal stijgen, in sommige gevallen zelfs zal dalen en dat de ODA slechts zal toenemen met de bescheiden geprojecteerde groei van de geïndustrialiseerde landen. De Wereldbank concludeert dat deze voorziene ontwikkeling van ODA-stromen achterblijft bij wat ontwikkelingslanden nodig hebben als zij hun ontwikkeling op een serieuze manier willen aanpakken. Volgens de OESO ging in 1982 van de totale ODA van de OESO-landen ongeveer 56% naar de lage-inkomenslanden (voor de multilaterale ODA ligt dit percentage beduidend hoger). Dit percentage lijkt niet te stijgen. Gegeven de speciale problemen van de lage-inkomenslanden die in 1981 als groep voor circa 2/3 van hun externe kapitaalbehoefte afhankelijk waren van ODA en in een aantal gevallen door hun beperkte kredietwaardigheid moeilijk langs andere weg in hun externe kapitaalbehoefte kunnen voorzien, pleit de Wereldbank ervoor een groter deel van de bilaterale ODA op de lage-inkomenslanden en met name de minst-ontwikkelde landen te richten.

1.4. Knelpunten in de ontwikkeling

De internationale recessie heeft aan de problemen waarvoor ontwikkelingslanden zich zien gesteld een extra scherpe dimensie gegeven en de toch al smalle manoeuvreerruimte voor het voeren van een slagvaardig beleid verminderd.

Het zijn vooral de lage-inkomenslanden en de minst-ontwikkelde landen die hiermee kampen. Zij hebben een weinig flexibele produktiestructuur, gebrek aan gekwalificeerde menskracht zowel binnen de overheid als in de particuliere sector, een inkomensniveau dat weinig ruimte laat om risico's met nieuwe investeringen te nemen en een snel groeiende en gemiddeld zeer jonge bevolking. De bevolkingsgroei neemt mondiaal gezien af. In de periode 1965–1970 was deze gemiddeld 2,4%; voor 1985 wordt 2% verwacht – maar is in veel ontwikkelingslanden nog steeds hoog. Voor de meeste lage-inkomenslanden en een gedeelte van de middeninkomenslanden wordt nog een stijgende of nagenoeg gelijkblijvende bevolkingsgroei verwacht. Deze bevolkingsgroei beperkt de reële groei per hoofd van de bevolking en vormt een extra belasting voor ontwikkelingslanden.

Bij het sturen van het ontwikkelingsproces worden ontwikkelingslanden geconfronteerd met een spanningsveld tussen de noodzaak problemen op korte termijn op te lossen en het behalen van onmiddellijk zichtbare resultaten enerzijds en de eisen van een lange termijnbeleid en duurzame resultaten anderzijds. Veelal is dit spanningsveld niet goed onder controle gehouden en is niet zelden gekozen voor een inrichting van het beleid waarin hetzij de korte hetzij de lange termijn duidelijk de overhand heeft gekregen en maatregelen ten behoeve van korte en lange termijn onvoldoende op elkaar afgestemd zijn geweest.

Een voorbeeld van de nadruk op de korte termijn met negatieve gevolgen voor de lange-termijnontwikkeling is het in veel ontwikkelingslanden gevoerde prijsbeleid met betrekking tot voedsel, hetgeen ten nadele van de voedselproductie is gegaan. Voorts is door onvoorzichtig gebruik van natuurlijke hulpbronnen het ecologisch evenwicht verstoord en onder meer de voedselvoorziening op langere termijn in gevaar gebracht. Eveneens

kan worden geconstateerd dat, mede gezien de omvang van de bestaande problemen op zowel korte als lange termijn en de noodzaak om zoveel als mogelijk is hieraan tegemoet te komen, veel ontwikkelingslanden in de planning niet ontkomen zijn aan het hanteren van te optimistische vooronderstellingen met betrekking tot bestaande voorwaarden en verwachte effecten op terreinen als de binnenlandse produktiestructuur en capaciteit, werkgelegenheid, bezits- en inkomensverdeling, begroting en betalingsbalans. Aan deze vooronderstellingen heeft de werkelijkheid zich in veel gevallen niet gehouden. Bij de planning en uitvoering van ontwikkelingsprogramma's blijkt ook te weinig onderkend te zijn dat de vanuit de geïndustrialiseerde landen geïmporteerde technologieën, organisatie- en management-modellen meestal niet altijd even makkelijk in de bestaande culturen van de ontwikkelingslanden kunnen worden opgenomen. De sociaal-culturele effecten zijn veelal onderschat. De Westerse waarden omtrent man-vrouwverhoudingen hebben er bij voorbeeld toe bijgedragen dat arbeid van vrouwen veelal niet als produktieve arbeid werd beschouwd en dus niet betaald werd, waardoor ook vrouwen in ontwikkelingslanden steeds verder werden gemarginaliseerd en zij in een positie van toenemende armoede, overbelasting en afhankelijkheid terecht kwamen.

Reeds eerder is gewezen op de rol van donoren en internationale ontwikkelingsinstellingen bij het ontwikkelingsproces van vooral de lage-inkomenslanden en de minst-ontwikkelde landen, waar ODA-middelen een dominant deel van de netto externe middelenstroom vormen. Geconstateerd kan worden dat ook donoren in een aantal gevallen te optimistische vooronderstellingen gehanteerd hebben c.q. onvoldoende hebben bijgestuurd. Tegelijkertijd worden de donoren geconfronteerd met moeilijk in te schatten effecten van de hulpactiviteiten op de sociale en culturele context. De noodzaak van een goede inbedding van hulpactiviteiten in de maatschappelijke en culturele situatie van het ontvangende land is herhaaldelijk tot uitdrukking gebracht.

Kernproblemen in het ontwikkelingsproces vormen de voedselvoorziening en de industrialisatie, alsmede de hiermee verbonden institutionele en fysieke infrastructuur. Voedselvoorziening is van direct belang voor de gehele bevolking en de inkomensverwerving voor het overgrote deel van de rurale bevolking. De voortgang van het industrialisatieproces is van direct belang voor de aard en omvang van de niet-agrarische werkgelegenheid en de hiermee verbonden mogelijkheid voor de niet-agrarische bevolking om in de primaire levensbehoeften te voorzien. Tevens blijkt het industrialisatieproces van grote betekenis te zijn voor de produktie en produktiviteit van de landbouwsector. Mede gezien de effecten op werkgelegenheid en inkomensvorming is de wijze waarop voedselvoorziening en industriële ontwikkeling worden aangepakt van essentieel belang voor de ontwikkeling van landen en groeperingen binnen landen, voor de mensen van nu en van morgen.

1.5. Plattelandsontwikkeling

Het grootste deel van de bevolking van de ontwikkelingslanden woont op het platteland en is afhankelijk van de landbouw. De sterke bevolkingsgroei en de toenemende migratie van de bevolking naar de steden, in de hoop op betere levensomstandigheden, stellen hoge eisen zowel aan de omvang en produktiviteit van de voedselsector als aan de mechanismen die ervoor zorgen dat mensen zich daadwerkelijk voedsel kunnen verschaffen. Wereldwijd gezien leek in het begin van de zeventiger jaren de voedselsituatie voor de ontwikkelingslanden hopeloziger dan ooit. Geleidelijk werden echter, na betere oogsten, voedselvoorraden opgebouwd. Over het geheel der zeventiger jaren nam de produktie van rijst en tarwe in de ontwikkelingslanden als totaal sterker toe dan de bevolking. Zo was het mogelijk dat in 1979 met de slechtste moessonregens in India sinds 80 jaar, eigen voorraden een ramp konden voorkomen. Deviezenverslindende voedselimporten waren nauwelijks nodig en er trad geen massale hongersnood op.

Hoewel de beschikbaarheid van voedsel wereldwijd gezien de afgelopen 2 jaar is toegenomen en vooral in Azië in termen van productie opmerkelijke resultaten zijn geboekt, is tegelijkertijd de voedselproductie per hoofd van de bevolking in een groot aantal landen, met name in Afrika ten zuiden van de Sahara, afgenomen.

De dreigende grote tekorten in 20 Afrikaanse landen als gevolg van mislukte oogsten (door droogte) kunnen in theorie nog wel opgevangen worden door de bestaande grote voorraden van de graanexporterende landen. De stagnerende economische groei in juist die landen die met een voedseltekort kampen en het gebrek aan deviezen heeft al een daling van commerciële voedselimporten en een verhoogd beroep op voedselhulp tot gevolg gehad, en beperkt ook de mogelijkheden tot import van goederen die nodig zijn om de productie te kunnen verhogen.

Gebleken is dat de landbouwproductie veeleer wordt bepaald door grondbezitsverhoudingen en effectieve minimumprijzen, investeringen in infrastructurele werken, transport, opslag en verwerking, gecombineerd met scholing aan boeren, dan door het puur fysisch productiepotentieel van de grond. Dit alles vraagt om een actieve inzet van de regeringen van ontwikkelingslanden om de eigen voedselproductie te verbeteren. Dit kan alleen door de boeren toegang te geven tot de voor hen noodzakelijke kennis en produktiemiddelen en het voor hen aantrekkelijk te maken om tot hogere opbrengsten te komen.

Verhoging van de voedselproductie leidt, zoals aangeduid, niet automatisch ook tot meer voedsel voor arme groepen. De verdeling van het beschikbare voedsel in ontwikkelingslanden en binnen de huishoudens zelf is nog zeer onevenwichtig. Hierbij spelen zowel gebrek aan inkomen van mannen en vrouwen en bestaande man-vrouwverhoudingen als de nog vaak rudimentaire ontwikkeling van de infrastructuur een rol. Heel nijpend is in dit verband het probleem van de landloze plattelandsbevolking, vooral in Zuid-Azië.

In internationaal verband hebben vooral FAO, IFAD, CGIAR en de Wereldbank bijdragen geleverd aan een integrale aanpak van de voedselproductie en voedselvoorziening, door met name te wijzen op de noodzaak van een adequaat landbouwbeleid, in het bijzonder door verhoging van de voedselproductie door kleine boeren. Dit vereist een aangepaste technologie, een verbeterde fysieke en organisatorische infrastructuur en een goede organisatie van de voedseldistributie. Een samengaan van scholing, voorlichting en onderzoek is daarbij essentieel.

Ook wordt gewezen op de noodzaak om te komen tot een herwaardering van de positie van vrouwen in relatie tot de voedselproductie en inkomensgenererende activiteiten in het algemeen: in de Afrikaanse zelfvoorzieningslandbouw wordt tweederde van de arbeid door vrouwen geleverd. Juist vrouwen blijken echter te weinig toegang te krijgen tot inkomensgenererende faciliteiten. Wanneer het gaat om schaarse mogelijkheden voor voeding, onderwijs, gezondheid en betaald werk dan verkeren mannen meestal in een voorkeurspositie boven vrouwen. Inzicht in het bestaan van belangen tegenstellingen en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen is dan ook vereist.

Een aspect dat beklemmende vorm heeft aangenomen betreft de problematiek van het milieu in relatie tot de toename van voedselproductie. De stijging van de vraag naar voedsel en de verdere grootschalige aanplant van handelsgewassen hebben tot grote uitbreiding van het landbouwareaal geleid. Dit en de stijgende vraag naar hout voor voedselbereiding heeft verdere ontbossing, erosie en verwoestijning tot gevolg gehad; de Sahelzone is hiervan het meest dramatische voorbeeld. Gebleken is dat de bodemvormende processen geen gelijke tred houden met bodemuitputting, verval van de grondstructuur en erosie; daarbij komt dat de genetische verscheidenheid beperkter is geworden. Naarmate de armoede zich scherper manifesteert is de kans groter dat het milieu een hoge prijs betaalt. Op lange termijn betekent dit dat verhoging van voedselproductie in dergelijke zones nog moeilijker te realiseren zal zijn.

De levensomstandigheden op het platteland in ontwikkelingslanden zijn nog vaak slecht: gezondheidszorg, onderwijs, veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn schaars.

1.6. Industriële ontwikkeling

Met betrekking tot de industriële ontwikkeling kan worden geconstateerd dat in een aantal landen een proces van industrialisatie op gang is gekomen, dat in sommige gevallen een gunstiger verloop heeft gekregen dan wel verwacht is. Deze ontwikkeling is snel gegaan voor de groep van 11 nieuw-industrialiserende landen. Behalve voor deze groep is de industrialisatie relatief ver gevorderd in een tweede golf van nieuwe industrielanden met een exportvolume van fabrikaten van meer dan 100 mln. dollar en een groei van deze exportsector van meer dan 13% per jaar in reële termen in de periode 1972–1978. Tot deze groep van een zestiental z.g. second Tier NIC's worden onder meer gerekend: Maleisië, de Filipijnen en Thailand, die elk al een export van fabrikaten van meer dan US\$ 1 mld. bereikten. Voor alle ontwikkelingslanden te zamen nam het aandeel van fabrikaten in het exportpakket – dat in zijn geheel tussen 1965 en 1980 groeide van 44 mld. dollar tot bijna 500 mld. dollar – in deze periode toe van 16% tot 26%.

Een industrialisatiestrategie voor de overige, armere ontwikkelingslanden wordt daardoor des te belangrijker. Verdere uitbouw van de industriële capaciteit is nauw verweven met de overdracht en het ontwikkelen van aan de lokale mogelijkheden aangepaste technologieën en opbouw van technische kennis in de ontwikkelingslanden. Met de toenemende industrialisatie is een moderniseringsproces in de niet-landbouwsectoren versterkt. Dit proces heeft zich in belangrijke mate in de steden – grote en kleine – geconcentreerd. Een belangrijk gevolg hiervan is veelal geweest de vergroting van interne verschillen in ontwikkelingslanden.

Eenzijds moderniseert een klein deel van de stedelijke economie zich snel en biedt tegelijkertijd door de aard van de toegepaste technologie betrekkelijk weinig nieuwe werkgelegenheid, anderzijds is er een traditionele sector waarin het grootste deel van de stedelijke (informele sector) en plattelandsbevolking (zelfvoorzieningslandbouw) werkzaam is. Mede gelet op het kapitaalintensieve karakter van de moderne industrie kan worden geconstateerd dat de stedelijke werkloosheid uitgroeit tot een ernstig knelpunt voor sociaal-economische ontwikkeling. De traditionele sector blijft in ontwikkeling achter en wordt gekenmerkt door een zeer lage produktiviteit.

Naast de werkgelegenheid vertoont de armoedeproblematiek in de steden andere karakteristieken dan op het platteland. Zo is er sprake van een snel toenemend aantal krottenwijken. Gebrek aan drinkwater en gezondheidsvoorzieningen vormen de kern van het «habitat»-vraagstuk. Gebleken is dat deze problemen in de stedelijke centra groter worden.

De afwezigheid van veilig drinkwater, de sterk verouderde riolerings-systemen en andere achterblijvende ontwikkelingen met betrekking tot de gezondheid betekenen dat honderden miljoenen in overbevolkte stadswijken onder de constante dreiging van epidemische ziekten leven, met de daaraan verbonden sociale en economische gevolgen. Een ingrijpend probleem dat ook met de verpaupering van de steden samenhangt is het uiteenvallen van familie- en gezinsverbanden, waar vooral vrouwen en kinderen onder lijden. Steeds meer vrouwen krijgen in toenemende mate de zorg voor de familie en moeten alleen zorgen voor het familie-inkomen.

1.7. Ontwikkeling en mensenrechten

Ontwikkeling van landen in de Derde Wereld is een noodzakelijke voorwaarde om de daar levende bevolking in staat te stellen tot een daadwerkelijk en zinvol genot van de rechten van de mens. Dat ontwikkeling, vanuit een

mensenrechtenoptiek, is gericht op de verwezenlijking van sociale en economische rechten, spreekt vanzelf. Door de bevordering van sociaal-economische ontplooiing helpt men voorts een klimaat scheppen dat het volledig genot van burgerlijke en politieke rechten bevordert. Daarmee wil niet gezegd zijn dat deze laatste categorie van rechten pas relevant wordt wanneer een bepaald niveau van ontwikkeling is bereikt. Beide groepen van rechten zijn gelijkwaardig en de bevordering ervan verdient tegelijkertijd aandacht.

De ervaring heeft geleerd dat ontwikkeling niet overal gepaard gaat met een meer rechtvaardige verdeling en bevordering van de (sociale) mensenrechten. In veel gevallen komt de groei alleen ten goede aan een kleine bovenlaag in de maatschappij. Bovendien blijkt dat in sommige ontwikkelingslanden het streven naar politieke stabiliteit als voorwaarde voor een zo snel mogelijke groei hand in hand gaat met ingrijpende beknotting van de burgerlijke en politieke rechten. Als de regering van zo'n land er vooral op uit is, de bevoorrechte positie van de bovenlaag veilig te stellen, dan zal zij dikwijls met geweld het verzet onderdrukken van degenen die streven naar meer sociale rechtvaardigheid. Omgekeerd zal systematisch in stand gehouden ongelijkheid in veel gevallen een bron van verzet zijn tegen bestaande machtsstructuren, hetgeen weer aanleiding kan zijn tot politieke onderdrukking. Mensenrechtenbeleid en sociaal-economisch beleid staan duidelijk met elkaar in verband.

Ook op een andere wijze is het laatstbedoelde verband aanwezig. Een laag niveau van ontwikkeling kan tot gevolg hebben dat bepaalde burgerrechten of politieke rechten niet ten volle worden genoten, ook al worden zij overigens niet stelselmatig geschonden. Zo heeft drukpersvrijheid, zelfs als deze feitelijk onbelemmerd is, weinig betekenis in een samenleving met een hoge graad van analfabetisme. Het recht op een behoorlijke procesgang vergt een kostbaar justitieel apparaat.

Aangezien de beschikbare middelen slechts eenmaal kunnen worden uitgegeven, kan een regering soms voor de zware keus staan voedselvoorziening prioriteit te geven boven alfabetisering en gezondheidszorg eerder te stimuleren dan de opleiding van gerechtsdienaars.

1.8. Overheid en samenleving

In de meeste ontwikkelingslanden heeft de overheid tot nu toe een sterk dominerende rol gespeeld bij de sturing en het management van ontwikkelingsprocessen. Dit betreft de ambtelijke apparaten van verschillende ministeries maar ook de sterke overheidscontrole op het economisch gebeuren en de positie van de staatsbedrijven. In het proces van natievorming, waarbinnen de rol van de overheid vaak nog niet is uitgekristalliseerd – hetgeen niet zelden gepaard gaat met politieke instabiliteit – was en is de overheid veelal de enige «ontwikkelingsorganisatie» van betekenis. Andere geledingen van de maatschappij zijn vaak niet voldoende van de grond gekomen. Belangrijke groepen van de bevolking, zoals vrouwen, zijn niet of nauwelijks bij het ontwikkelingsproces betrokken. Het maatschappelijk draagvlak van het ontwikkelingsproces is veelal smal gebleven.

De capaciteit om het ontwikkelingsproces adequaat te sturen en flexibel leiding te geven is – bijna onvermijdelijk – beperkt gebleven. Overheidsbureaucratieën zijn veelal kwantitatief snel uitgegroeid maar hebben desondanks geen gelijke tred kunnen houden met het ook in kwalitatieve zin snel toenemende eisenpakket. Met name de kwaliteit van het middenkader blijkt hierbij een belangrijk knelpunt te zijn.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat in veel gevallen overheden te weinig maatschappelijke groeperingen als werkgevers- en werknemersorganisaties, boerenorganisaties, vrouwenorganisaties, etc., zowel bij de vormgeving als uitvoering van ontwikkelingsprogramma's hebben betrokken.

Binnen de overheids sfeer blijkt de veelal zeer geringe mate van decentralisatie en delegatie van besluitvorming een zeer belangrijk obstakel te zijn voor een effectief en efficiënt management.

Hoofdstuk 2. Ervaringen met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bedoelt een algemeen oordeel te geven over de betekenis, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bilaterale hulp, gefinancierd uit de categorieën I, IIIa, c en d en IVd van de begroting voor ontwikkelings-samenwerking, in relatie tot de problemen van de ontwikkelingslanden, zoals geschetst in hoofdstuk 1. Dit oordeel is grotendeels gebaseerd op rapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, op interne evaluaties van activiteiten en op ander relevant materiaal, zoals projectrapporten, verslagen van donor- en bestedingsoverleg, etc.

2.2. Differentiatie

De verschillen tussen landen, met name tussen groepen landen met verschillende inkomensposities, zijn in het bilateraal beleid in die zin steeds duidelijk naar voren gekomen, dat het grootste deel van de aandacht en gelden zich richtte op de groep van lage-inkomenslanden (LIC's), terwijl zowel onder de concentratielanden als onder de landen met wie op basis van andere (sub)categorieën dan categorie I-a (hulp aan concentratielanden), werd samengewerkt, zich relatief veel minst-ontwikkelde landen (MOL's) bevonden. Het is goed daarbij in het oog te houden, dat het niet zo is dat bij grote aandacht voor minst-ontwikkelde landen ook het grootste deel van de geldstroom zich op deze landen moet richten. In verschillende minst-ontwikkelde landen speelt het probleem van de «absorptiecapaciteit». Dit probleem betreft niet alleen het geld en de menskracht die men nu zou kunnen gebruiken om allerlei nodige activiteiten en projecten te financieren, maar gelden en mensen die het land in de toekomst nodig heeft om straks de door een donor gefinancierde activiteiten voort te zetten. In 2.3 wordt daarop nader ingegaan.

In het kader van een gedifferentieerd hulpbeleid werd in 1981 een aanvang gemaakt met de zogenaamde verbreding. Doel daarvan was om met behulp van ontwikkelingssamenwerking te komen tot een meer gelijkwaardige relatie op meerdere terreinen met daarvoor in aanmerking komende landen. Een van de middelen daartoe is het mengen van hulp gelden met commerciële middelen. Het is nog te vroeg reeds nu een oordeel te geven over de resultaten van het verbredingsbeleid. De resultaten van de verbreding met India zijn tot nu toe achtergebleven bij de verwachtingen. De eerste ervaringen met Indonesië zijn echter reeds aanmerkelijk positiever. Wel is gebleken dat implementatie van de verbreding aan Nederlandse zijde nauwere coördinatie vereist tussen overheid, bedrijfsleven en banken en aan de zijde van het desbetreffende ontwikkelingsland bereidheid om meer dan voorheen hulp gelden in te zetten voor economische samenwerking ook in de particuliere sector.

2.2.1. Concentratielandenbeleid

Omwille van de kwaliteit van de hulp werd in principe gekozen voor concentratie van de hulpverlening op een beperkt aantal landen en regio's waarmee langdurig en intensief zou worden samengewerkt. De concentratielanden zijn thans Bangladesh, Boven Volta, Colombia, Egypte, India, Indonesië, Kenya, Pakistan, Sri Lanka, Soedan, Tanzania en Zambia. Concentratieregio's zijn de Sahel en Zuidelijk Afrika.

Geconstateerd kan worden dat binnen de landenprogramma's het nog te vaak schortte aan samenhang en aan een geïntegreerde, eventueel procesmatige inzet van hulpinstrumenten. Dit geldt met name ten aanzien van de verdeling tussen programma- en projecthulp die niet altijd adequaat en systematisch aansloot op de structurele problemen van het land c.q. de sector waarin werd gewerkt. In dit verband kan echter wel worden geconstateerd dat in het concentratielandenbeleid de doeltreffendheid en doelmatigheid van de hulp versterkt blijkt te zijn door de ingevoerde reorganisatie waarbij technische en financiële hulp in één landenallocatie worden beheerd en onderling ondersteund en samenhangend kunnen worden ingezet. De integratie van beide hulpvormen is met name de laatste jaren geïntensiveerd en kan ook in de toekomst nog sterker worden aangetrokken. Bij deze constatering over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de hulp passen echter nog wel een paar kanttekeningen. Zo blijken landenprogramma's niet voldoende afgestemd te zijn geweest op de mogelijkheden en beperkingen van ontwikkelingslanden op het gebied van financiering, management en technologie. Eveneens blijkt in een aantal landenprogramma's de concentratie van de hulp op sectoren en regio's, van belang voor een meer samenhangend programma en daarmee voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de hulpverlening, niet goed van de grond te zijn gekomen. Met inachtneming van bovengenoemde kanttekeningen kan worden geconstateerd dat met het merendeel van de concentratielanden vrij langdurig en intensief is samengewerkt waardoor inderdaad het effect van de hulp kon worden verhoogd. Wel moet in dit verband worden opgemerkt dat de samenwerking met de nieuwe concentratielanden lang een onzeker karakter heeft gehad en dat pas in het begin van de jaren tachtig de landenkennis een adequaat niveau heeft bereikt.

2.3. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid

Voor wat betreft de in hoofdstuk 1 beschreven afhankelijkheid en kwetsbaarheid moeten, in termen van de beoordeling van het tot nu toe gevoerde Nederlandse donorbeleid, enkele opmerkingen worden gemaakt.

2.3.1. Donorcoördinatie

In de eerste plaats is in de afgelopen periode door Nederland grote aandacht besteed aan donorcoördinatie, juist om te bevorderen dat ontwikkelingsprogramma's een onderlinge samenhang vertonen en met name zoveel mogelijk rekening houden met de plannen en mogelijkheden van het ontwikkelingsland. Aan consultatieve groepen van de Wereldbank en ronde-tafelbijeenkomsten, gehouden als vervolg op de Parijse conferentie van minst-ontwikkelde landen (1981) werd actief deelgenomen voor zover het landen betrof waar Nederland een enigszins intensieve ontwikkelingsrelatie mee had. De voorstellen voor coördinatie rond voedselstrategieën, zoals deze o.m. werden geformuleerd door de Europese Commissie, werden sterk ondersteund. Dit alles heeft bijgedragen tot bundeling van donorinspanningen. Het algemene patroon van donorsamenwerking ontwikkelde zich evenwel langzaam en moeizaam.

2.3.2. Conditionaliteit

Nederland is altijd terughoudend geweest bij het stellen van voorwaarden bij de hulpverlening. Eerst bij de beoordeling van activiteiten werden voorwaarden gesteld bij voorbeeld voor wat betreft de financiële en personele participatie van het ontvangende land en ook daarbij heeft Nederland zich immer soepel opgesteld, vooral als tijdens de uitvoering bleek dat het land niet aan zijn toezeggingen kon voldoen. De invoering in 1982 en 1983 van een strakke procedure voor identificatie, formulering en met name beoordeling van activiteiten zal ertoe moeten leiden dat in de

komende jaren een betere afstemming zal plaatsvinden van de diverse activiteiten op de mogelijkheden en beperkingen van de ontwikkelingslanden. Evaluatie van de praktijk in de afgelopen periode leidt evenwel tot de vraag of Nederland op dat terrein niet nog strikter moet worden. De ondergetekende beziet of het voorwaardenbeleid niet nog strakker dient te worden geformuleerd.

Zonder hierbij de term «conditionaliteit» te hanteren, lijkt het duidelijk dat een effectieve samenwerking allereerst vraagt om overeenstemming over de hoofdlijnen van het ontwikkelingsbeleid tussen het betreffende ontwikkelingsland en Nederland. Ook is gebleken dat Nederland zich niet altijd voldoende heeft verdiept in de sociale en culturele situatie waarin activiteiten plaatsvonden noch in de gevolgen van samenwerkingsactiviteiten voor de bevolking ter plekke.

In een aantal gevallen hadden hardere voorwaarden moeten worden gesteld, of hadden bepaalde activiteiten niet moeten worden aanvaard omdat ze uitgingen van onvoldoende gecontroleerde, te optimistische verwachtingen aan de ontvangende zijde ten aanzien van de capaciteit om de activiteit te ondersteunen en voort te zetten. Vaak heeft de overweging een rol gespeeld, dat beëindiging van de activiteit tot kapitaalverlies zou leiden en tot teleurstelling en demoralisering van de mensen die bij het project betrokken waren en voor wie de activiteit bedoeld was. Om deze effecten te vermijden is Nederland dikwijls bereid gebleken om door-te-financieren en zo de eerder aangegane verplichting van het ontvangende land over te nemen. Hoewel dit in bepaalde situaties nodig kan zijn, is duidelijk dat het zich in een te groot aantal gevallen heeft voorgedaan.

2.3.3. *De internationale economische situatie*

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven worden de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de ontwikkelingslanden extra geaccentueerd door de internationale economische situatie. Hier spelen factoren die buiten het terrein van de bilaterale samenwerking liggen. Toch toont zich bij een beoordeling van het bilaterale beleid de noodzaak voor alle donorlanden, dus ook voor Nederland, om vooral een consistent lange-termijnbeleid ten aanzien van de ontwikkelingslanden te voeren, waarin hulp gelden een duidelijke rol kunnen vervullen. Dit beleid dient in overleg met elk ontvangend land te worden vastgesteld en in duidelijke termen van wederzijdse verplichtingen te worden vastgelegd. Ontbreken van een dergelijk lange-termijnbeleid kan betekenen dat de bilaterale en multilaterale hulp te zeer een incidenteel karakter krijgt.

2.3.4. *Rol van de hulp*

De hulp voor de lage-inkomenslanden en de minst-ontwikkelde landen speelt een vrijwel dominerende rol bij hun netto middenstroom (zie tabel 2 in hoofdstuk 1). In de laatste jaren is in het bilaterale beleid steeds meer rekening gehouden met het macro-economisch aspect van de middenstroom, los van de concrete activiteit die daarmee wordt gefinancierd. Een departementale reorganisatie in 1980, alsmede het in de afgelopen jaren beter met economische gegevens onderbouwen van betalingsbalanssteun hebben daartoe zeker bijgedragen. Op dit terrein vervullen de consultatieve groepen van de Wereldbank een belangrijke functie.

Hield het Nederlandse concentratiebeleid rekening met verschillen tussen landen, in die zin dat de aandacht wordt gericht op de landen die de grootste behoefte aan concessionele middelen hebben, anders is het gesteld met een nadere differentiatie naar economische draagkracht. Hier spelen vragen een rol als de keuze tussen schenkingen en leningen, alsmede de mate van concessionaliteit van de leningen.

2.3.5. *Binding/ontbinding*

Het Nederlandse beleid was er op gericht om samen met andere donoren een zo groot mogelijke mate van ontbinding te bewerkstelligen. Op dit moment wordt voor wat betreft de Nederlandse hulp een zesde deel van de ODA-uitgaven gebonden, een kwart partieel ontbonden en de rest geheel ontbonden (inclusief de multilaterale hulp) aangeboden. Reële mogelijkheden voor verdere ontbinding in internationaal verband bleken onvoldoende aanwezig te zijn. Nederland heeft zich in de bilaterale hulp vooral gericht op de bevordering van de partiële ontbinding. Eenzijdige liberalisatie van de bindingsregels is niet nagestreefd. Hoewel er geen precieze (kwantitatieve) schatting van de voordelen voor ontwikkelingslanden van (partiële) ontbinding beschikbaar is, staat vast dat de internationale concurrentie erdoor wordt bevorderd. Partiële ontbinding bood de mogelijkheid om aangepaste produkten en technologie te leveren, in die gevallen waarin het Nederlands bedrijfsleven niet in staat was die produkten te leveren die de ontwikkelingslanden nodig hadden. Voorts werd door partiële ontbinding de verdere ontwikkeling van lokale industrie en uitbreiding van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden bevorderd.

Bij de toepassing van de partiële ontbindingsregels zijn wel problemen gerezen met betrekking tot de controle op het «certificaat van oorsprong». Er was sprake van een lichte stijging van besteding in ontwikkelingslanden; niettemin werd het grootste gedeelte van de bilaterale hulp aan de concentratielanden in de afgelopen jaren steeds in Nederland besteed: 65 à 70%.

2.4. **Knelpunten in de ontwikkeling**

2.4.1. *Spanning tussen korte- en lange-termijnbeleid*

Zoals in hoofdstuk 1 wordt vermeld, worden de ontwikkelingslanden geconfronteerd met een toenemend spanningsveld tussen het streven naar het oplossen van problemen op korte termijn en het behalen van onmiddellijke resultaten aan de ene kant, en de eisen van een lange-termijnbeleid aan de andere kant. Dit spanningsveld bestond ook in de Nederlandse bilaterale hulp. Door het concentratielandenbeleid dat langdurige samenwerkingrelaties met zich bracht, heeft Nederland ingespeeld op de behoefte van de ontwikkelingslanden de totaal beschikbare ODA in hun lange-termijnplannen te kunnen betrekken. Zodra men echter tot activiteitenkeuze kwam, bleek een voorkeur voor activiteiten met korte-termijnresultaten. In het landenbeleid konden activiteiten nog wel in een plan op langere termijn worden ingepast, en aansluitende activiteiten worden geëntameerd. Bij activiteiten buiten de concentratielanden ontbrak die mogelijkheid dikwijls. De vraag of programma's en projecten passen binnen de aanwezige structuren en lange-termijnplannen verdient in de toekomst meer aandacht.

Deze problematiek en de omstandigheid dat in de lange-termijnplanning van ontwikkelingslanden soms grote groepen van de bevolking niet of onvoldoende betrokken zijn geweest of onvoldoende hebben geprofiteerd van het ontwikkelingsproces hebben de discussie over het tweesporenbeleid en de implementatie daarvan in de bilaterale samenwerking jarenlang gedomineerd.

De behoefte om ook op lange termijn tot een aantoonbare verbetering te komen van de positie van arme groepen, heeft deze discussie wel doen ontsporen in een kunstmatige tegenstelling tussen een verzelfstandigingsbeleid dat de armoede van de samenleving bestrijdt en een doelgroepenbeleid gericht op de directe armoedebestrijding van de minst bevoorrechte groepen. Deze tegenstelling suggereert dat het één ten koste zou moeten gaan van het andere, hetgeen niet het geval behoef te zijn. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de armoedebestrijding bekijkend, blijkt dat samenwerking met en via de overheid essentieel is voor de sociale en economische omstandigheden en inkomens van de mensen. Versterking van de economie

is een voorwaarde voor een verdere verbetering van deze omstandigheden, te meer omdat verdeling op het algemene lage niveau slechts beperkte mogelijkheden biedt. Doel blijft steeds de verbetering van de omstandigheid van mensen. Deze verbetering moet zo enigszins mogelijk blijvend, en aantoonbaar zijn in termen van werkgelegenheid, inkomsten en sociale voorzieningen.

De noodzaak tot synthese van de twee sporen is duidelijk aanwezig. Opheffing van de armoede is geen zaak van de korte termijn; activeren van bevolkingsparticipatie en aandacht voor inkomensverdeling binnen landen is een zaak van zeer lange adem. Het verschil in doelstelling tussen structurele en incidentele (nood-)hulp is – uiteraard ook onder de druk van de verslechterende situatie in vele ontwikkelingslanden – te veel uit het oog verloren. Veel acties voor de onmiddellijke aanpak van problemen zijn in het verleden terecht ondernomen, maar hebben ten onrechte niet altijd aansluiting gezocht bij een langere termijnplan tot versterking van de economische positie van het land, zodat het ongewild bleef bij het leveren van incidentele (nood-)hulp.

2.4.2. *Vervaging van programmacriteria*

Importsteun ten laste van het betalingsbalanssteunprogramma kon uiterlijk dezelfde vorm aannemen als programmahulp ten laste van een bilaterale allocatie. De eerste beoogt echter incidentele, op conjuncturele problemen gerichte steun. Een zelfde vervaging deed zich soms voor tussen noodhulpprogramma's onderling en binnen de voedselhulp: beide programma's dienden zowel structurele als incidentele hulpbehoeften. Meer duidelijkheid voor wat betreft de hulpprogramma's, hun doelstellingen en onderlinge structurering is zowel binnen als buiten het landenbeleid nodig.

2.4.3. *Proliferatie van activiteiten*

Een knelpunt voor doeltreffendheid ligt in de proliferatie van uitvoeringsactiviteiten van de bilaterale hulp. Het gehele bilaterale beleid is in feite nogal verbrokkeld. Thans worden in meer dan 110 ontwikkelingslanden activiteiten gefinancierd. Deze worden uit verschillende programma's gefinancierd. Er zijn concentratielanden die tevens onder een regionaal programma vallen, terwijl binnen landen dezelfde projecten uit verschillende categorieën kunnen worden gefinancierd. De ervaring tot nu toe heeft het nut aangetoond om speciale programma's en het landenbeleid op elkaar af te stemmen en de hoofdmoot van de samenwerking te richten op een beperkt aantal landen of regio's, waarbij de keuze van hulpinstrumenten en hulpkanalen wordt bepaald door de in de regio's (landen) overheersende problemen en de mogelijkheden van beide partners, Nederland en het ontwikkelingsland. Een aanloopprobleem van enige niet-landenprogramma's bleek onderbesteding te zijn. Alleen door ruimhartig interpreteren van ruime doelstellingen en criteria bleken deze programma's voldoende activiteiten gefinancierd te kunnen krijgen. Ook werden multilaterale kanalen gebruikt. Dit laatste mede om de werkbelasting bij bilaterale projectvoorbereiding en -uitvoering die op zich al hoog is, nog niet verder te verzwaren. Stroomlijning van het hulpbeleid en beperking van het aantal ontwikkelingslanden kunnen kwaliteit en effectiviteit alleen maar ten goede komen.

2.4.4. *Tekort aan management en planning*

Komen wij nogmaals terug op een reeds eerder gesignaleerd belangrijk knelpunt: management en planning van de ontwikkelingslanden. Hoewel in het Nederlandse bilaterale beleid dit reeds geruimere tijd is onderkend, zijn er nog betrekkelijk weinig specifieke activiteiten ondernomen om deze situatie te verbeteren. Er is een neiging te onderkennen – niet alleen bij

Nederland maar ook bij de meeste andere donoren – om rond de eigen activiteiten in het ontwikkelingsland bepaalde structuren te creëren in termen van bestuur en «follow-up» die wel de mogelijkheid tot effectieve uitvoering en het voortbestaan van de «eigen» activiteit lijken te garanderen, maar tegelijkertijd het project in de totaalaanpak van een land of sector zodanig verbijzonderen dat de normale management en planning van het land er zelfs onder kunnen lijden. Autoriteiten van ontwikkelingslanden waren geneigd om met dergelijke constructies akkoord te gaan, omdat zij de activiteit graag uitgevoerd wilden zien. Meer in het algemeen is gebleken dat versterking ook van de bestuurlijke draagkracht in ontwikkelingslanden dringend geboden is voor een succesvolle ontwikkelingsinspanning.

2.4.5. *Samenvattend*

Dat vele projecten en programma's in de afgelopen jaren voor de bevolking van ontwikkelingslanden goede vruchten hebben afgeworpen, is voor een belangrijk deel te danken aan de inzet van tal van Nederlandse en lokale deskundigen werkzaam in ontwikkelingslanden. Wel moet in het algemeen worden geconstateerd dat de Nederlandse bilaterale hulp niet steeds voldoende consistent is geweest; de criteria van de beschikbare instrumenten waren soms vervaagd. Daarnaast was er te weinig aandacht voor de zo moeilijke opbouw van een eigen, aan de nationale situatie en gebruiken aangepaste management- en planningscapaciteit. Uitzending van deskundigen vond in dit kader onvoldoende plaats. In de landenprogramma's was te weinig plaats ingeruimd voor een voldoende diepe en brede identificatie van behoeften om andere programma-onderdelen in de ontwikkelingssamenwerking bij het betreffende landenbeleid te betrekken. Op het terrein van het aanpassen van technologieën had de bilaterale ontwikkelingssamenwerking nog een zoekend karakter. Te veel werd bij de levering van goederen uitgegaan van de technische specificaties van het «aanbod», specificaties die in eerste instantie waren geënt op ontwikkelde landen. Evenmin zijn bij de opzet en uitvoering van het bilaterale beleid systematisch de belangen en behoeften van vrouwen onderscheiden van die van mannen. Nog maar weinig ervaring is opgedaan met projecten gericht op de positieverbetering van vrouwen.

2.5. Plattelandsontwikkeling

Het grootste gedeelte van de bilaterale hulpverlening is gericht op de ontwikkeling van het platteland. Daaraan lagen drie redenen ten grondslag:

- a. de bijzonder slechte omstandigheden van de plattelandsbevolking, met name de landlozen en de kleine boeren;
- b. voor een verzekerde voedselproductie is een goede plattelandsontwikkeling noodzakelijk;
- c. een manier om excessieve verstedelijking tegen te gaan is een verbeterde leefsituatie op het platteland.

Deze drie grondslagen zijn nog steeds actueel.

Reeds geruime tijd is in de discussies over de Nederlandse bilaterale samenwerking aandacht besteed aan de zogenaamde «proces-benadering». Het is in de praktijk van de afgelopen jaren gebleken dat een dergelijke aanpak voor een integrale plattelandsontwikkeling van groot belang is; het is ook duidelijk dat deze aanpak, die een zeer specifieke deskundigheid vraagt, nog op te weinig plaatsen is beproefd. Waar dit echter is gebeurd, is gebleken dat een grootschalige aanpak van kleinschalige activiteiten tot succes kan leiden. Participatie van de mensen, met name van de vrouwen in het gebied, alsmede zo nauw mogelijke aansluiting op de bestaande mogelijkheden en de sociale en culturele patronen zijn daarbij essentieel. De Nationale Adviesraad van Ontwikkelingssamenwerking (NAR)¹ constateerde dat in de uitvoering van het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid

¹ NAR-advies nr. 70: Advies Culturele Aspecten van Ontwikkelingssamenwerking (april 1981).

meer aandacht zou moeten worden besteed aan de culturele dimensie van het ontwikkelingsproces. De toepassing van de «proces-benadering» stelt eisen aan de omvang en de kwaliteit van de benodigde inzet van deskundigen.

Aan de stimulering van de voedselproductie en de voedselveiligheid binnen het kader van plattelandontwikkeling is, vooral in Sub-Sahara Afrika, veel aandacht besteed. Veel toegepaste methoden en organisatie-modellen bleken in de praktijk echter te westers georiënteerd en onbegrijpelijk voor de kleine boer. De eerdergenoemde proces-benadering en grote aandacht voor participatie bleken in enkele gevallen tot goede resultaten te leiden, maar er zou nog meer moeten worden gedaan met name ter bevordering van de participatie van vrouwen. Multi-donorondersteuning van een organisatie die op voorraadbeheersing en voedselveiligheid is gericht, blijkt een redelijk succesrijke formule te zijn die meer zou moeten worden toegepast. De door de EEG-commissie voorgestelde voedselstrategie-filosofie kan voor een integrale aanpak van het voedselprobleem in een land van groot nut zijn. De vraag is wel hoe en door wie die filosofie met concrete acties zal worden ingevuld en of de ontwikkelingslanden werkelijk bereid zijn de strategie te ondersteunen.

2.6. Industriële ontwikkeling

Binnen de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zijn in de afgelopen periode een aantal industriële activiteiten gefinancierd. Eén algemeen probleem was dat in te veel gevallen de afgeleverde of technisch beter toegeruste fabriek – om een voorbeeld te noemen – in problemen raakte, wanneer uit betalingsbalansoverwegingen de financiële autoriteiten de aankoop van grondstoffen en reserve-onderdelen in het buitenland niet konden toestaan. Hier in het bijzonder blijkt dat op basis van macro-economische lange-termijnplanning moet worden nagegaan of een project de kosten, vaak deviezen, kan terugverdienen. Te dikwijls is bij industrialisatieprojecten de nadruk meer gelegd op de technische dan op de economische haalbaarheid. Gegeven de grote bijdrage die industriële projecten kunnen leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van een land, lijkt het geboden om activiteiten in de sector industrie met kracht te blijven nastreven. Behalve de economische haalbaarheid van deze projecten vroeg het management in het ontvangende land soms grote aandacht, vooral in die landen waar het ondernemen zich weinig of niet heeft ontwikkeld. Bovendien is het van belang, dat een deel van het industriële potentieel van veel ontwikkelingslanden gelegen is in traditionele bedrijvigheden. Op verschillende wijze – krediet, voorlichting, training, organisatie, etc. – is in bescheiden mate door Nederland getracht op dit terrein ontwikkelingen te stimuleren. Dit verdient op grotere schaal te worden voortgezet, waarbij ook dient te worden nagestreefd dat vrouwen eveneens toegang hebben tot scholing en kredietmogelijkheden.

Het Nederlandse bilaterale samenwerkingsprogramma heeft relatief weinig activiteiten uitgevoerd die direct op de problemen van de verstedelijking en de verpaupering in de steden gericht zijn. Er is een aantal activiteiten uitgevoerd op het terrein van watervoorziening en sanitatie en het blijkt dat Nederland op dat terrein bruikbare kennis en ervaring kan leveren. Participatie in grotere multi-donorprojecten is zeker mogelijk.

2.7. Mensenrechten

De in de nota «De rechten van de mens in het buitenlands beleid» (1979)² verwoorde gedachten hebben steeds aan de basis gelegen van de beleidsvorming in de afgelopen jaren. Er bestaat geen aanleiding daarin wijzigingen aan te brengen, behoudens de nadere nuancering in hoofdstuk 3. Door de regering werd steeds het belang van de mensenrechten benadrukt bij de keuze van concentratielanden. Zo stelt de eerdergenoemde mensenrech-

² Tweede Kamer, Zitting 1978–1979, 15571, nrs. 1–2, blz. 78 e.v.

tennota dat bij die keuze o.m. aandacht werd geschonken aan de situatie en de opgetreden veranderingen inzake burgerlijke rechten en vrijheden (inclusief het beleid met betrekking tot politieke gevangenen), de positie en de rechten van de vrouw alsmede die van etnische en andere minderheden. Alhoewel dit uitgangspunt op zich stellig verdedigbaar was, bleek de reële betekenis ervan in de praktijk betrekkelijk gering.

Aandacht voor de mensenrechtensituatie in de concentratielanden bleek voorts uit de beschrijving die daarvan in de afgelopen jaren steeds verscheen in de desbetreffende bijlage bij de memorie van toelichting.

2.8. Overheid en samenleving

Slechts in enkele gevallen werden samenwerkingsprojecten door de overheid van een ontwikkelingsland uitbesteed aan een niet-overheidsorganisatie. Het was daarbij duidelijk dat in het grootste deel van de landenprogramma's daarop ook niet werd aangedrongen. De Nederlandse landenprogramma's boden dan ook te weinig mogelijkheden om relevante maatschappelijke organisaties in de ontwikkelingslanden bij het ontwikkelingsproces in te schakelen, van kerken tot bedrijfsleven, van vrouwenorganisaties tot boerengroepen. Door vergroting en verdieping van de landenkennis binnen ontwikkelingssamenwerking, door beperking tot enkele sectoren en regio's binnen een land, door meer actieve voorbereiding van activiteiten kan van Nederlandse overheidszijde echter het directe belang van zulke groeperingen duidelijker naar voren worden gebracht. Dit moet met name gestalte krijgen in het overleg met de ontwikkelingslanden inzake doelstellingen en invulling van de landenprogramma's.

Daarnaast zou meer ruimte kunnen worden geschapen voor een bijdrage van de particuliere sector van Nederland. In de nota «Kwaliteitsverbetering van de Bilaterale Hulp» (1979) is vastgesteld dat uitbesteding tot grotere doeltreffendheid en doelmatigheid kan leiden. Ongeveer 40% van de activiteiten is thans uitbesteed, vrijwel geheel door commerciële contracten met consultants. Er is op het punt van de uitbesteding en participatie derhalve nog duidelijk ruimte voor verbetering.

Hoofdstuk 3. Nieuwe accenten

3.1. Inleiding

Ontwikkelingsbeleid is gericht op de bevordering van een proces van verandering en vooruitgang in ontwikkelingslanden en hun betrekkingen met andere landen. De wijze waarop deze doelstelling het best kan worden bereikt is natuurlijk niet eens en voor altijd gegeven, maar ondergaat ook zelf een proces van aanpassing en vernieuwing omdat men anders de aansluiting op de werkelijkheid mist, uit de tijd raakt en aan effectiviteit inboet. IJking en herijking – het werd reeds eerder gesteld – dienen dan ook regelmatig plaats te vinden. Aldus is de zojuist afgeronde herijking van het merendeel van de bilaterale hulp in wezen een voortgangsonderzoek. Er is getoetst of het beleid in voldoende mate aansloot en aansluit bij de realiteit en welke ervaringen en inzichten kunnen worden geformuleerd ten aanzien van kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit. De consequenties voor het beleid worden in dit hoofdstuk uiteengezet. In het hieronder voorgestelde beleid worden sommige lijnen versterkt of doorgetrokken, andere worden bijgesteld of omgebogen. Er is daarbij gestreefd recht te doen aan de eisen van continuïteit en vernieuwing. Hoofdpijnen van het toekomstig beleid zijn:

- a. Structurele armoedebestrijding door versterking van het produktieve vermogen van de samenleving in meerjarig perspectief.
 - b. Accentuering van twee hoofdthema's in duidelijke programma's: bevordering van de ontwikkeling ten plattelande («plattelandontwikkeling») en dito van de industrie («industriële ontwikkeling»).
 - c. Vermijden van de versnippering: langjarige bilaterale hulprelaties richten op tien programmalanden en twee regio's.
 - d. Vergroting van de effectiviteit van de hulp deels door versterking, deels door vernieuwing van procedures en uitvoeringswijzen.
- Deze punten worden in het navolgende toegelicht.

3.1.1. Tweesporenbeleid en meerjarigheid

In de meerjarigheid van de samenwerking liggen op zich zelf reeds belangrijke aanknopingspunten voor verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp. Kwaliteit en effectiviteit hangen immers nauw samen met de duurzaamheid van de resultaten. Werkelijke armoedebestrijding bij voorbeeld is geen zaak van de korte termijn. De noodzaak van meer nadruk op de duurzaamheid van de verbetering in levensomstandigheden van vele miljoenen die nu nog het allernodigste moeten ontberen, is wellicht de belangrijkste les uit de herijking. Om zo'n blijvend resultaat te behalen is het nodig, meer dan tot dusver, activiteiten ter versterking van het produktief vermogen van de samenleving waar de hulp zich op richt, in duidelijke programma's te integreren. Dit impliceert bovenal, dat bij de beleidsbepaling van meet af aan gelet zal moeten worden op de mogelijkheid dat de met Nederlandse hulp tot stand gekomen voorzieningen op den duur door mensen in het ontwikkelingsland zelf kunnen worden overgenomen en in stand gehouden. Dit heeft uiteraard consequenties voor de keuze van activiteiten. Enerzijds zullen deze activiteiten de financiële en bestuurlijke draagkracht van de samenleving niet blijvend te boven mogen gaan. Anderzijds zullen zij in belangrijke mate gericht moeten zijn op versterking van die draagkracht en vermindering van hulpafhankelijkheid en kwetsbaarheid. Tevens zullen zij zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de culturele

identiteit van de mensen om wie het gaat. Steeds zal uitgegaan moeten worden van de maatschappelijke en culturele inbedding van de ontwikkelingsactiviteiten.

Dit onderstreept de noodzaak van een meer geïntegreerde ontwikkelings-samenwerking, waarin activiteiten gericht op verbetering van de levensomstandigheden van de armste bevolkingsgroepen hand in hand gaan met activiteiten, die het productief vermogen en de draagkracht van mensen en samenleving in ontwikkelingslanden systematisch kunnen versterken. Zo moet er bij voorbeeld voor gezorgd worden, dat arme bevolkingsgroepen in de toekomst kunnen beschikken over voldoende produktiemiddelen om in het licht van hun geleidelijk toenemende economische participatie de eigen positie duurzaam te kunnen verbeteren. Het gaat er immers uiteindelijk om, dat zij voor zich zelf kunnen zorgen. Reeds in de Nota inzake de Verbetering van de Kwaliteit van de Bilaterale Hulp (1979) werd geconstateerd, dat het lot van de armsten sterk afhangt van de economische ontplooiing van de samenleving, waarvan zij deel uitmaken. De plaats die de armsten in de samenleving innemen is het gevolg van complexe en structurele factoren. Voor het wegnemen van oorzaken is een sociaal en economisch verantwoord beleid van de kant van het ontwikkelingsland zelf een noodzakelijke voorwaarde. De vooruitzichten voor effectieve ontwikkelingssamenwerking op het micro-niveau worden in belangrijke mate beïnvloed door maatregelen, die op nationaal niveau worden genomen. Alleen een beleid dat recht doet aan deze complexe en structurele oorzaken van armoede opent een perspectief op werkelijke emancipatie en een duurzaam terugdringen van de armoede in de wereld. Zo'n beleid zal in nauwe samenwerking tussen betrokken ontwikkelingslanden en donorlanden moeten worden uitgevoerd.

Tegen deze achtergrond kiest de regering voor een beleid, waarin armoedebestrijding als een volwaardige beleidsdoelstelling wordt ingevuld door in een evenwichtige synthese van beide beleidssporen (armoedebestrijding en versterking van de economie) te streven naar een duurzaam terugdringen van de armoede. Dat betekent in de praktijk, dat armoedebestrijding zal bijdragen aan de verbetering van de sociaal-economische structuur in ontwikkelingslanden en dat versterking van die structuur nodig is voor een blijvende vermindering van de armoede.

3.1.2. *Bestuurlijke en financieel-economische draagkracht*

In de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking is gebleken hoezeer de beperkte bestuurlijke draagkracht in een aantal ontwikkelingslanden een knelpunt vormt voor de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten en programma's (zie hoofdstuk 2). Wil men in een lange-termijnperspectief de doeltreffendheid van de ontwikkelingssamenwerking vergroten, dan zal in het landenprogramma in de toekomst aan dit aspect van de «draagkracht» nog meer aandacht moeten worden besteed door specifieke activiteiten, gericht op verbetering van de bestuurlijke capaciteit zowel in de overheids- als in de particuliere sector. Bevordering van de deskundigheid in het ontwikkelingsland is een middel tot vergroting van het bestuurlijk vermogen ter plaatse. Doel is versterking van de economie en bestrijding van de armoede in het feitelijke beleid zo goed mogelijk te integreren.

Ook in de particuliere sector kunnen managementproblemen niet zelden een bottleneck vormen. De op managementcapaciteit gerichte ondersteuning moet rekening houden met de lokale situatie en niet mogen neerkomen op het zonder meer introduceren van westerse managementpatronen.

3.1.3. *Macro-economische steun aan ontwikkelingslanden*

Uit de beschrijving in hoofdstuk 1 kan worden afgeleid dat de verlichting van de externe financieringsproblematiek van de lage-inkomenslanden en

met name van de minst-ontwikkelde landen in de internationale hulpverlening meer aandacht verdient. De hier bedoelde macro-economische steun kan vooral in het geval van lage-inkomenslanden dienen om een «adem-pauze» te geven ten einde te komen tot een structurele aanpassing van hun economieën. Het bilaterale hulpprogramma kent sinds geruime tijd een speciaal fonds voor betalingsbalanssteun. Deze steun zal worden voortgezet. Daarbij zij opgemerkt, dat deze vorm van hulpverlening vooral in het kader van acties te zamen met andere bilaterale en multilaterale donoren, een doeltreffend en doelmatig instrument is. Betalingsbalanssteun zal worden verleend in de vorm van financiering van de invoer van voor de economie noodzakelijke goederen. De nadruk zal hierbij liggen op de financiering van kapitaalgoederen en grondstoffen, die voor de instandhouding van voor de economie essentiële bedrijfstakken nodig zijn. Soms ook zal ruimte moeten worden geboden voor de financiering van consumptiegoederen, die in primaire levensbehoeften voorzien.

Betalingsbalanssteun zal kunnen worden verstrekt zowel aan programmalanden als aan andere landen, waarbij evenwel uitsluitend de lage-inkomenslanden in aanmerking zullen komen. Er zal naar worden gestreefd dat de betalingsbalanssteun past in het kader van een internationaal initiatief of actie, waarin multilaterale en/of bilaterale donors gezamenlijk zich inzetten om de verslechterde betalingsbalanssituatie van een land te helpen verbeteren. Daarbij zal met name gelet worden op de houding van de Wereldbank en IMF ter zake.

Voorwaarde voor het verlenen van betalingsbalanssteun is de aanwezigheid van een op blijvend economisch herstel gericht beleid. Naast betalingsbalanssteun die in het algemeen is gericht op het meewerken aan de oplossing van een financieel probleem van tijdelijke aard, zal in de landenprogramma's ruimte blijven voor activiteiten in de z.g. «non-project»-sector. Hierdoor is het mogelijk door middel van financiering van noodzakelijke importen tekorten van de landen te helpen opvangen. Programmahulp zal over een middellange termijn moeten worden afgesproken en een integraal onderdeel dienen te zijn van het landenprogramma.

Daarnaast zal bij de keuze van projecten rekening worden gehouden met de implicaties voor de betalingsbalans op middellange en lange termijn. Met andere woorden: de betalingsbalanssituatie kan aanleiding zijn meer aandacht te geven aan aspecten als invoerafhankelijkheid, het vermogen via imports substitutie deviezen te besparen dan wel via export deviezen te verwerven.

3.1.4. *Mensenrechten*

Vanuit het oogpunt van mensenrechtenbeleid is ontwikkelingssamenwerking allereerst gericht op de bevordering van sociale en economische rechten van de bevolking in het hulpontvangende land. In hoofdstuk 1 is aangeduid hoe ontwikkelingssamenwerking voorts een klimaat kan bevorderen waarin burgerlijke en politieke rechten kunnen gedijen, ook al is de bevordering van die rechten als zodanig geen zelfstandige doelstelling van het bilaterale hulpbeleid.

Verder biedt een hulprelatie de mogelijkheid via een beleidsdialog een zekere invloed uit te oefenen op het beleid van de regering in het ontvangende land, met inbegrip van een mensenrechtenbeleid. Deze mogelijkheid tot beïnvloeding kan niet ongebruikt blijven, al mag zij niet leiden tot manipulatie van het hulpontvangende land. De relatie, die kan worden gelegd tussen bilaterale ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten krijgt als volgt gestalte. Mensenrechten kunnen ten eerste fungeren als een drempelcriterium voor het aangaan van nieuwe relaties. Daarbij wordt bezien of Nederland zich op morele gronden kan veroorloven een relatie te aanvaarden met regeringen die zich te buiten gaan aan mensenrechtenschendingen. Voorts wordt bezien of een slechte mensenrechtensituatie de

verwezenlijking van de doelstelling van ontwikkelingssamenwerking niet feitelijk in de weg staat. Hier geldt dat geen nieuwe structurele hulprelatie wordt aangegaan met landen waar sprake is van grove en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten.

Een tweede geval vormt de situatie, waarin de mensenrechten verslechteren in een land, waarmee Nederland reeds een duurzame relatie onderhoudt. Wezenlijk is dan hoe hulp en mensenrechten op elkaar inwerken. Belangrijk is de vraagstelling welke rechten worden geschonden en door wie. Vooral maatgevend bij de besluitvorming over eventuele Nederlandse stappen in het kader van de hulpverlening zijn de rechten, die op grond van internationale verdragsverplichtingen onder geen enkele omstandigheid mogen worden beknot. Daaronder vallen het recht op leven, op onschendbaarheid van de persoon en de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging.

Voorts dient te worden bezien of de hulp een rechtstreekse bijdrage levert aan de schending van mensenrechten (het medeplichtigheidsmotief) en of de hulp een rechtstreekse ondersteuning betekent van het repressieve regime (regime-bevestigingsmotief). Factoren die daarbij in beschouwing moeten worden genomen zijn de aard van het hulpprogramma, de wijze waarop de hulp wordt doorgeleid en de betekenis van de Nederlandse hulp voor het totale volume van de buitenlandse hulp aan de bevolking van het betrokken land. En overigens zijn van belang de bijzondere omstandigheden van de concrete situatie.

Bekeken moet worden of door verandering van modaliteiten de effecten van medeplichtigheid en regimebevestiging kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd. Te denken valt aan herkanalisering van de hulp, verandering van de aard van de hulp en dergelijke.

Steeds zal men zich bewust moeten zijn van de uitwerking die dergelijke maatregelen hebben op de bevolking en van het gevaar dat deze dubbel zwaar wordt getroffen: èn door mensenrechtenschendingen èn door veranderingen in de hulp. In laatste instantie kan het zijn dat alleen de humanitaire hulp overblijft, onder voorwaarden uiteengezet in de notitie *Grenzen van de Humanitaire Hulp* (1983).

In bepaalde omstandigheden waarin sprake is van een zodanige plotse linge verslechtering van de mensenrechtensituatie dat verandering van de modaliteiten geen uitkomst biedt, dient de mogelijkheid onder ogen te worden gezien van onmiddellijke opschorting of beëindiging. Voor deze maatregel zal aanleiding bestaan als sprake is van een acute verslechtering van de mensenrechtensituatie of als die situatie een feitelijke hindernis vormt voor de verdere uitvoering van het hulpprogramma. Afbreken van de hulprelatie wordt echter gezien als een uiterste maatregel, die pas genomen wordt na afweging van alle relevante factoren in dat bijzondere geval.

3.2. Twee overkoepelende programma's

3.2.1. Ontwikkelingssamenwerking gebundeld in programma's

Zoals uit hoofdstuk 2 naar voren kwam, zal het de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking ten goede kunnen komen indien een duidelijke bundeling van verschillende nu los van elkaar staande programma's, activiteiten en projecten tot stand wordt gebracht. Dat zal kunnen bijdragen tot een planmatiger meerjarenaanpak van de samenwerking in de ontwikkelingslanden en de regio's.

Immers, hoewel Nederland met het leveren van ontwikkelingsbijdragen in de voorste gelederen staat, is – zeker gelet op de immense behoeften – de omvang van het door ons land ter beschikking gestelde bedrag en van het ambtelijk apparaat niet van dien aard, dat spreiding van de hulpactiviteiten over meer dan 110 ontwikkelingslanden de kwaliteit en beheersbaarheid ten goede komt. Bovendien zal – zo kan men uit de ervaringen van de

afgelopen periode opmaken – een grotere onderlinge samenhang moeten worden bevorderd in het gebruik van de verschillende instrumenten. Er zal er meer dienen te worden gelet op de consistentie van het beleid. Zoals reeds in hoofdstuk 1 geschetst vormen enerzijds de voedselvoorziening en de plattelandontwikkeling, anderzijds de ontwikkeling van de industrie de kernproblemen in het ontwikkelingsproces.

Ten einde deze problemen meer effectief aan te pakken worden bestaande instrumenten «gestroomlijnd» en enkele nieuwe instrumenten ontwikkeld en wordt het geheel gebundeld in 2 programma's: «plattelandontwikkeling» en «industriële ontwikkeling». Binnen het kader van de bilaterale hulpverlening (zie 3.3) zal voor de programmalanden en Afrikaanse regio's aan deze programma's de prioriteitstelling worden ontleend. Ten aanzien van deze overkoepelende programma's zullen de volgende toetsstenen gelden:

- a. activiteiten zullen in beginsel levensvatbaar moeten zijn en uitzicht bieden op rendabele voortzetting;
- b. creatie van werkgelegenheid, reeds in de Nota inzake Verbetering van de Kwaliteit van de Bilaterale Hulp als doelstelling opgenomen, blijft een toetssteen, vooral bij de beoordeling van voorstellen voor het uitvoeren van projecten;
- c. de gevolgen van activiteiten voor het milieu en voor produktie dan wel voor consumptie van energie zullen een vast aandachtspunt vormen;
- d. zoveel mogelijk zullen activiteiten een plaats moeten hebben in een samenhangend thema- of regiogebonden geheel ter verbetering van het financieel en inhoudelijk beheer alsmede van de effectiviteit;
- e. de gevolgen van activiteiten voor de positie van vrouwen.

Bij de invulling van de beide programma's zal ook de nodige aandacht worden besteed aan de rol van onderwijs, opleidingen en onderzoek in het ontwikkelingsproces.

3.2.1.1. Emancipatie van vrouwen

Nog steeds bestaat er een sterke ongelijkheid in ontwikkelingskansen en welvaart in ontwikkelingslanden en binnen groepen in die landen tussen mannen en vrouwen, bij voorbeeld op het terrein van de gezondheidszorg, het onderwijs, de arbeid en de maatschappelijke positie. Vrouwen onderkennen vaak nadelige gevolgen van moderniseringsprocessen die mede door Westerse steun in gang worden gezet. Het beleid met betrekking tot vrouwen is gericht op de positieverbetering van vrouwen, geïntegreerd in het totale ontwikkelingsbeleid. Hiervoor is nodig dat duidelijk wordt gemaakt wat de belangen en behoeften van vrouwen zijn en dat vrouwen en hun positie als een zelfstandige factor in het ontwikkelingsproces worden erkend. Dit houdt in dat:

- a. bevorderd wordt dat ook vrouwen in ontwikkelingslanden daadwerkelijk gebruik kunnen maken van hun recht op ontwikkeling. Het beleid is erop gericht dat vrouwen de mogelijkheden krijgen om zelf de veranderingen die plaatsvinden mede te bepalen;
- b. een structurele en materiële positieverbetering wordt gestimuleerd door middel van:
 - het integreren van het emancipatiefacet in de programma's en projecten van het bilaterale beleid;
 - het steunen van specifiek op vrouwen gerichte projecten.

Nadruk dient hierbij gelegd te worden op activiteiten die de economische zelfstandigheid van vrouwen bevorderen, die de huishoudelijke en verzorgende taken van vrouwen verlichten, die het zelfbewustzijn en de organisatie van vrouwen vergroten en vrouwen meer zeggenschap geven over hun eigen leven.

Dit streven wordt niet alleen bevorderd in de hiergenoemde overkoepelende programma's, maar in het gehele bilaterale hulpbeleid. Daarbij

wordt, naast het gebruik van officiële hulpkanalen ook steun verleend aan niet-gouvernementele vrouwenorganisaties in ontwikkelingslanden. Initiatieven bij voorbeeld om contacten en informatie tussen vrouwen uit ontwikkelingslanden mogelijk maken en acties bij voorbeeld in het kader van bestrijding van seksueel geweld.

Samenvattend:

1. bij het opzetten van nieuwe bilaterale hulpprojecten in overkoepelende programma's en landen- en regioprogramma's zal systematisch worden rekening gehouden met de belangen en behoeften van vrouwen. Positieverbetering van vrouwen is daarom als vast aandachtspunt opgenomen bij de verschillende fasen van projectvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie;
2. in het kader van de ontwikkelingssamenwerking zullen met name ook projecten dienen te worden geïdentificeerd die ertoe kunnen bijdragen specifieke maatschappelijke en economische problemen van vrouwen aan te vatten;
3. in het kader van vermaatschappelijking van het ontwikkelingsbeleid zullen contacten worden bevorderd tussen vrouwen in donor- en ontwikkelingslanden;
4. in het kader van de inschakeling van maatschappelijke groeperingen in het ontwikkelingsland bij de opzet en de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking zal ernaar worden gestreefd vrouwen c.q. vrouwengroeperingen zoveel mogelijk te betrekken.

3.2.2. Plattelandsontwikkeling

Het overgrote deel van de mensen in ontwikkelingslanden woont op het platteland. Daar ligt de wortel van het armoedeprobleem. Uit de situatie in de ontwikkelingslanden lijkt, dat voor grote delen van de landen in de Derde Wereld de ontwikkeling van het platteland van levensbelang is voor de mensen in die landen, ook voor hen die in de stad wonen. In de komende decennia zal veel aandacht gegeven moeten worden aan plattelandsontwikkeling, zowel door de ontwikkelingslanden zelf als door donoren.

De doelstelling van het hier te bespreken programma is een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, waartoe draagkrachtversterkende activiteiten een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Hiertoe beoogt het programma een consistent beleid gestalte te geven. Dit beleid zal – zoals reeds opgemerkt – worden ingebracht in de landen- en regioprogramma's. De doelstelling van het programma kan nader worden omschreven als bevordering van een duurzame verbetering van de nationale voedselvoorziening en van de levensomstandigheden op het platteland. Daarbij moet worden uitgegaan van de grote mate van onderlinge afhankelijkheid van ontwikkelingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Dat aspect is wezenlijk voor het voeren van een samenhangend beleid met betrekking tot het platteland in deze landen. Het programma zal zich voorts richten op voorziening in de allernoodzakelijkste levensbehoeften van de kleine boeren, landlozen, kleine pachters en werklozen, die het overgrote deel van de bevolking op het platteland uitmaken.

Dat betekent in concreto dat projecten prioritair dienen te worden gericht op:

- a. watervoorziening;
- b. primaire gezondheidszorg;
- c. verbetering van voedselproductie en -voorziening.

Bij dit laatste speelt versterking van fysieke en personele infrastructuur een wezenlijke rol. Ook dienen kredietfaciliteiten voor kleine boeren alsmede versterking van hun marktpositie te worden bevorderd. Integrale plattelandsontwikkeling kan ook industriële ontwikkeling omvatten, zoals het ontwikkelen van toeleveringsbedrijven voor de landbouw en veeteelt, onderhouds- en reparatiewerkplaatsen en landbouwproduktverwerkende industrieën.

Het zij herhaald: voor de verwezenlijking van plattelandsontwikkeling zijn interventies nodig op lokaal, regionaal en nationaal niveau. De mogelijkheden voor interventie op lokaal niveau worden immers sterk beïnvloed door het al dan niet treffen van maatregelen op nationaal niveau.

a. In dat verband zal in het kader van dit programma het tot stand komen van nationale voedselstrategieën, waarin met alle aspecten van voedselvoorziening (waaronder transport en opslag) en voeding rekening wordt gehouden, worden bevorderd. Steun zal worden gegeven aan de uitvoering daarvan door middel van financiering van structurele activiteiten met duurzame effecten, zoals produktontwikkeling, ook van handelsgewassen (waarbij tevens zal worden gelet op produktdiversificatie), regionale ontwikkeling, opbouw van een institutionele infrastructuur en voedingsverbetering;

b. in het verlangde perspectief van een duurzame verbetering in de armoedesituatie van de plattelandsbevolking zullen inkomengenererende activiteiten in het programma worden geïntegreerd om op korte termijn ervoor te zorgen dat de voorzieningen de draagkracht van de mensen waar het om gaat, in de toekomst niet te boven zullen gaan.

Dat alles zal versterkt worden door de in 3.1.2 aangekondigde steun voor versterking van het institutionele en bestuurlijke draagvlak. Draagkracht – het zij herhaald – is niet alleen een financieel-economisch, maar vaak ook een bestuurlijk, een managementprobleem.

Per land/regio is voor plattelandsontwikkeling een samenhangend pakket maatregelen nodig om blijvend succes te kunnen boeken. Welke sectoren daarin prioriteit in het kader van ontwikkelingssamenwerking krijgen en de wijze waarop zij dienen te worden uitgevoerd, hangt af van de specifieke omstandigheden en het niveau van ontwikkeling ter plaatse. Er dienen dus keuzes te worden gemaakt, waarbij zoveel mogelijk belanghebbenden (overheid en plaatselijke bevolkingsgroepen) participeren en met name die activiteiten worden aangevat waarin het Nederlandse en nationaal gevoerde ontwikkelingsbeleid met elkaar sporen.

Voor zover activiteiten plaatsvinden buiten de programmalanden en regio's zal uitbesteding van projectactiviteiten aan multilaterale organisaties, bedrijfsleven en aan particuliere organisaties, zoals medefinancieringsorganisaties of SNV voorwaarde zijn. De grote Nederlandse deskundigheid op het gebied van de plattelandsontwikkeling zal daarbij ook in de toekomst van wezenlijk belang zijn. Van groot belang acht ondergetekende dat door zich tijdens het ontwikkelingsproces bewust op de behoeften en wensen van de bevolking te richten, ook toegang tot de meest marginale en moeilijkst bereikbare groepen kan worden nagestreefd. De diverse elementen in een ontwikkelingsproces kunnen elkaar versterken. Dat is ook de ratio van de benadering die hier wordt bepleit. De mate waarin men erin slaagt de diverse programma-onderdelen in onderlinge samenhang uit te voeren en te beheren bepaalt het welslagen van de aanpak.

Naar aanleiding van een aantal in deze en de voorgaande paragraaf genoemde thema's, volgen hieronder nog enkele korte, nadere opmerkingen. Vooropgesteld zij dat bij de bevordering van de plattelandsontwikkeling de verbetering van de positie van vrouwen speciale aandacht krijgt.

3.2.2.1. Agrarische ontwikkeling

Agrarische ontwikkelingsactiviteiten zullen zijn gericht op verhoging van de oogstzekerheid en de omvang van de landbouwproductie en vooral voedselgewassen. Hierbij dient aangesloten te worden op bestaande landbouwsystemen. Naast landbouwtechnische activiteiten in engere zin betreft dit vooral:

a. Landbouwvoorlichting en onderwijs van jongeren en van volwassenen, waarbij de verbetering van de positie van de plattelandsvrouw inbegrepen is.

- b. Onderzoek en ontwikkeling van aangepaste technologie.
- c. Land-hervormingsmaatregelen.
- d. Irrigatie/drainage- resp. droge landbouwtechnieken.
- e. Landbouwproduktverwerkende industrieën.
- f. Landbouwkrediet-financieringsprogramma's, met name van bevolkingsgroepen die nog geen toegang tot het institutioneel krediet hebben.
- g. Opslag, marketing en commercialisatie van agrarische producten.

Ook deze agrarische ontwikkelingsactiviteiten dienen wanneer men blijvend resultaten nastreeft niet incidenteel of ad hoc te worden ontplooid, maar in onderling verband. Het beleid zal in de komende periode daarop gericht zijn.

3.2.2.2. Energie en ecologie in plattelandsontwikkeling

Meer aandacht zal moeten worden gegeven aan het voorkomen en tegengaan van schade aan de natuurlijke omgeving, zoals die thans dikwijls op grote schaal ontstaat als gevolg van intensivering of uitbreiding van landbouwareaal en als gevolg van houtkap ten behoeve van onder andere de energievoorziening. Tegelijkertijd met maatregelen tot economische ontwikkeling van het platteland, zullen dan ook maatregelen en methoden moeten worden toegepast die mogelijk optredende nadelige gevolgen voor de natuurlijke omgeving tegengaan en reeds verstoord evenwicht herstellen. Het zal hierbij gaan om activiteiten op het gebied van bestrijding van erosie, bodemuitputting en overgrazing, alsmede op het gebied van een goed beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Dit laatste zal, naast bescherming van de natuurlijke vegetatie, gericht zijn op de noodzakelijke energievoorziening van de rurale bevolking door middel van brandhoutproductie, verbeterd gebruik van hout, en waar mogelijk en nodig het toepassen van substituten van hout.

Plattelandsontwikkeling zal derhalve een belangrijke ecologische- en energievoorzieningsdimensie bevatten, enerzijds gericht op bewustwording, anderzijds gericht op directe activiteiten op deze terreinen met en door de bevolking. De Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking heeft onlangs een eerste interim-rapport uitgebracht en bereidt momenteel concrete beleidsadviezen voor op het terrein van ecologie. Op basis van deze adviezen zal mede tegen de achtergrond van de World Conservation Strategy van UNEP, WWF en IUCN een nader beleidsstandpunt worden geformuleerd.

3.2.2.3. Primaire gezondheidszorg

De specifieke karakteristiek van morbiditeit, mortaliteit en economie in de Derde Wereld leidt tot gezondheidssystemen die zowel naar inhoud als vorm verschillen van die in de geïndustrialiseerde landen. Speciaal op het platteland zijn de formele voorzieningen doorgaans minimaal. Binnen de strategie van de primaire gezondheidszorg (Verklaring van Alma Ata 1978) betekent dit dat voorrang aan een maximale spreiding van eenvoudige, betaalbare zorg moet worden gegeven. Hierbij gaat het om de samenhang van praktische, op elkaar aansluitende activiteiten, die zowel de gezondheid bevorderen, als de preventie en behandeling van de meest voorkomende ziekten bestrijken, bij voorbeeld: goede voeding, vaccinaties, verloskundige hulp, eenvoudige therapie en goed drinkwater.

Aparte aandacht is nodig voor moeder- en kindzorg, gezinsplanning en samenwerking met traditionele gezondheidszorgsystemen. Dit op basis van eigen verantwoordelijkheden en participatie in planning en uitvoering van gezondheidszorgactiviteiten door de bevolking.

3.2.2.4. Water

Voorziening van een goede kwaliteit drinkwater (door middel van boringen, putten, etc.) is een eerste vereiste voor een goede gezondheid van de bevolking. Vele ziekten als tyfus, cholera, dysenterie, ernstige oog- en huidziekten worden direct voorkomen door het gebruik van goed en voldoende water. In droge streken, als India en de Sahel vergt transport over te grote afstanden te veel van de mensen (vrouwen en kinderen). Ten behoeve van huishoudens, het vee en kleine industriële activiteiten is de beschikbaarheid van water daar een absolute prioriteit.

Om deze redenen bestaat er veelal onder de plattelandsbevolking een sterk gevoelde behoefte aan watervoorzieningen. Activiteiten op dit gebied kunnen een belangrijke aanzet zijn om plattelandsontwikkeling te starten.

In doorsnee beschikt in ontwikkelingslanden slechts 1/3 van de plattelandsbevolking over een redelijke watervoorziening voor huishoudelijk gebruik. Daarom zal zoals aangegeven in het programma voor plattelandsontwikkeling aan bevordering van goede watervoorziening hoge prioriteit worden gegeven.

Het drinkwaterbeleid en de uitvoering ervan hebben een direct effect op de positie van vrouwen. Participatie van vrouwen in beide aspecten is dan ook essentieel.

3.2.2.5. Infrastructurele ontwikkeling op het platteland

Hieronder worden verstaan constructies zoals wegeaanleg, gebouwen, irrigatie- en drainagewerken, etc. Het hoofdprobleem in deze sector is het beheer, het onderhoud en reparatie alsmede de financiering hiervan. Om de problemen te beheersen dient het vanaf de identificatie en besluitvorming duidelijk te zijn, dat de constructie aan een werkelijke behoefte van de bevolking voldoet en daarom ook van grote waarde voor hen is. Alleen dan zal de bevolking, zo ver dat in haar vermogen ligt, deze structuren goed beheren en trachten te behouden. Dan zullen de werkzaamheden en onderhoudskosten beperkt kunnen zijn en voor een deel door de streek zelf gedragen kunnen worden. Irrigatie- en drainagewerken vormen hiervan een evident voorbeeld.

3.2.3. Industriële ontwikkeling

Naast en in samenhang met de plattelandsontwikkeling is een economisch verantwoorde ontwikkeling van de industrie van groot belang. Verschillende sectoren van de economie zullen moeten bijdragen aan de opbouw van het productief vermogen van mensen in ontwikkelingslanden. Zo zullen industrie en dienstverlening in de ontwikkelingslanden worden gestimuleerd door verbreding van de particuliere kapitaal- en goederenstroom naar deze landen. In menig opzicht kan ontwikkelingssamenwerking hierbij katalyserend werken. Hoewel de hulpstromen zonder twijfel van vitaal belang zijn voor met name de armste landen, is in het totaalbeeld het aandeel van de hulp toch zeer beperkt en het ziet er niet naar uit, dat daarin in de afzienbare toekomst ingrijpende verandering zal komen. De overige stromen van buitenaf zijn die van particuliere goederen, diensten en kapitaal. Voor een blijvende verbetering in de levensomstandigheden van ook de armsten en de groei van de ontwikkelingslanden zal aan de betekenis van deze stromen in het geheel van de relaties tussen «Noord» en «Zuid» niet voorbij kunnen worden gegaan. Activiteiten die op den duur op commerciële basis kunnen voortbestaan, zullen in het kader van een meer bedrijfsmatige aanpak meer systematisch bij de ontwikkelingssamenwerking betrokken moeten worden. In dit verband is een herwaardering van de rol van het bedrijfsleven als katalysator van economische ontwikkeling van belang.

De creatie van productieve werkgelegenheid neemt, naar de mening van ondergetekende, een centrale plaats in bij de bestrijding van de armoede.

De algemene doelstelling van het hier besproken programma is een bijdrage te leveren aan het scheppen van deze werkgelegenheid en de ontwikkeling van produktieve capaciteit in de secundaire sector op middellange termijn, die de economische weerbaarheid van de samenleving versterkt. Dit programma zal mede gericht worden op:

- a. het verhogen van de management- en ondernemerscapaciteit in de ontwikkelingslanden (zie ook 3.1.2);
- b. het verschaffen van praktisch gerichte (vak)scholing ook van jongeren;
- c. technologie, die in technische en financiële zin beheersbaar is en «know-how» met name op het gebied van marketing;
- d. bevordering van particuliere geldstromen via mengfinanciering en het beschikbaar stellen van (risicodragend) kapitaal.

Voor het stimuleren van de ontwikkeling van de industrie in ontwikkelingslanden is in het kader van Nederlandse ontwikkelingsprogramma's samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven van groot belang. Bij de realisatie van dit programma zal in het bijzonder gelet worden op de verbetering van de arbeidsomstandigheden en het wegnemen van mogelijke structurele belemmeringen voor een meer evenwichtige participatie van vrouwen in het industrialisatieproces.

Wat Nederland te bieden heeft aan kennis, ervaring, goederen en diensten zal aan de orde komen bij de vaststelling van de (sub)sectoren, waarop Nederland zich in de samenwerking met programmalanden richt. Juist met het oog op de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpinspanning zal ook met de aanbodzijde rekening moeten worden gehouden.

Niet alleen is dit in het regeerakkoord afgesproken, het past voorts geheel in het streven van ondergetekende naar kwalitatief goede en planmatige hulp om zoveel mogelijk mensen, groeperingen en organisaties in de samenleving bij de ontwikkelingssamenwerking te betrekken, kortom: om de vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking te bevorderen.

Het zij – wellicht ten overvloede – opgemerkt dat het vanzelf spreekt dat de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven alleen zin heeft als het bedrijfsleven op de ontwikkelingsbehoeften inspeelt. In dit verband is het van belang, dat het zorg draagt voor ontwikkelingsgerichte innovatie en produktaanpassing. Zodoende zullen zij enerzijds beter in staat zijn hun aanbod en wijze van opereren aan te passen aan de specifieke omstandigheden van de ontwikkelingslanden. Anderzijds zal de overheid ook bij de bevordering van industriële ontwikkeling rekening houden met het Nederlands aanbod. In de wijde scala van behoeften van de ontwikkelingslanden zullen stellig de prioriteiten worden gevonden waar, tegen concurrerende prijzen, de hoogste kwaliteit kan worden geleverd. Daarmee zijn de randvoorwaarden gegeven:

- a. de kwaliteit van het gebodene, gemeten aan de behoeften van het ontwikkelingsland;
- b. de prijs van het gebodene, vergeleken met hetgeen anderen kunnen bieden.

Vanzelfsprekend is een goede fysieke infrastructuur voor de industriële ontplooiing van ontwikkelingslanden van belang. Waar hieraan in deze landen grote behoefte bestaat en Nederland veel deskundigheid op dit gebied beschikbaar kan stellen, is ondergetekende van mening dat in de komende periode aan deze sector de nodige aandacht zal moeten worden gegeven. Het is daarnaast de bedoeling in dit programma het volgende te realiseren:

- a. Bestaande instrumenten als de FMO, de wet herverzekering investeringen, het z.g. herstructureringsprogramma, het programma uitzending managers, het CBI en het gemengde kredietenprogramma zullen beter op elkaar worden afgestemd en gericht op de doelstelling van het programma.

Dit houdt in aanpassing van richtlijnen en procedures.

b. Daarnaast zullen enkele nieuwe instrumenten worden ontwikkeld, gericht op bijscholings- en bedrijfsopleidingen (mede gelet op overdracht van technologie), export- en management-consultancy ten behoeve van ontwikkelingslanden en additionele investeringsbevordering. Het beleid zal in de toekomst meer gericht zijn op opleidingen in het kader van industriële ontwikkeling en binnen het deskundigenbeleid zal worden gestreefd naar een grotere inbreng, zowel qua kennis als uitvoering van het bedrijfsleven.

c. Naar de mening van ondergetekende verdient ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf bijzondere aandacht; daarvoor zal bundeling van het kleine- en middelgrote bedrijfsleven in Nederland zelf nodig zijn.

d. Wanneer nodig, zal actief worden meegewerkt aan co-financiering met commerciële kredieten al of niet in samenwerking met de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en EOF.

Een en ander zal in de naaste toekomst natuurlijk verdere uitwerking behoeven. Voor zover nodig zal dit geschieden in overleg met bij genoemde instrumenten betrokken overlegorganen.

Industrialisatie kan ook een belangrijke bijdrage aan plattelandsontwikkeling leveren door verhoging van het produktief vermogen, het scheppen van werkgelegenheid, het genereren van inkomen en het voorzien in basisbehoeften van de bevolking. Met betrekking tot de voorziening in basisbehoeften zal Nederlandse deelname in multi-donor schema's gericht op een geïntegreerde aanpak van de problemen van de verstedelijking niet worden uitgesloten. De Nederlandse deelname daarin zal gericht zijn op een samenhangende verbetering van de leefomstandigheden van de armste groepen in de steden op die gebieden waarop Nederland over expertise en ervaring beschikt.

3.2.4. *Speciale fondsen*

De twee programma's plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling zijn richtinggevend voor de inhoud van de landen- en Afrikaanse regioprogramma's. Daarnaast zullen in de nieuwe begrotingscategorie I fondsen voor de realisatie van beide programma's beschikbaar worden gesteld. Mede gelet op de gewenste stroomlijning en consistentie, ligt het in de bedoeling van ondergetekende de besteding van deze fondsen in overwegende mate in de programmalanden en regio's te doen plaatsvinden. Deze keuze is gebaseerd op het gewicht dat aan de samenwerking met landen en regio's wordt toegekend. Daarnaast bestaat de nodige ruimte om op nieuwe en veelbelovende mogelijkheden in andere ontwikkelingslanden (dat wil zeggen buiten programmalanden en -regio's) in te spelen. Overigens blijft een korte-termijnhulpprogramma voor onmiddellijke humanitaire en marco-economische noden gehandhaafd.

Waar activiteiten onder deze nieuwe programma's in programmalanden en programmaregio's worden gerealiseerd zal uiteraard aansluiting bij de met die landen gemaakte beleidsafspraken worden gezocht. Landen en activiteiten buiten de programmalanden en -regio's waar activiteiten in het kader van het plattelandsontwikkelingsprogramma kunnen plaatsvinden worden bepaald na overleg met de daarbij betrokken multilaterale organisaties en de particuliere organisaties waaronder SNV.

3.3. Landen en regio's

3.3.1. *Samenwerking in landen en regio's*

Van het tot dusver gevoerde concentratielandenbeleid was continuïteit van de samenwerkingsrelatie een van de uitgangspunten. Zoals in het voorgaande reeds is gesteld, wordt deze zienswijze onderschreven, gezien het belang van continuïteit voor de effectiviteit van de ontwikkelingsprogramma's. Continuïteit in een samenwerkingsrelatie biedt ook betere

mogelijkheden voor de vereiste structurele aanpak en stelt Nederland in staat de daarvoor nodige kennis van land, bevolking en cultuur te onderhouden. Tevens wordt op deze wijze de mogelijkheid vergroot om betere aansluiting te krijgen bij eigen plannen van ontwikkelingslanden, hetgeen een meer planmatige en gerichte mobilisatie en beschikbaarstelling van het potentieel, aanwezig in de Nederlandse samenleving en economie, zal kunnen bevorderen.

In de afgelopen decennia heeft de al eerder gesignaleerde proliferatie plaatsgehad van programma's over een groot aantal landen, waarmee Nederland enigerlei vorm van ontwikkelingssamenwerking onderhoudt. In het belang van alle betrokkenen is het nodig af te stappen van de onbegrensde, die het Nederlandse hulpbeleid lang gekend heeft. Vooral de op bepaalde sectoren en thema's gerichte programma's hebben tot een nauwelijks te hanteren geografische versnippering van de Nederlandse hulp geleid.

Uit de herijking – zie hoofdstuk 2 – is naar voren gekomen, dat momenteel te veel uiteenlopende activiteiten in te veel landen worden ondernomen. Dit vormt een knelpunt voor verbetering van de kwaliteit van de hulp, mede vanwege de onevenredig zware druk voor het ambtelijk apparaat. Vermindering van de geografische spreiding en stroomlijning in programma's kan een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking.

Het worde nogmaals gezegd: werkelijk effectieve – lange-termijn – samenwerking op nationaal niveau vereist continuïteit. De hiervoor noodzakelijke duurzame samenwerkingsrelaties zullen maar met een zeer beperkt aantal ontwikkelingslanden kunnen worden onderhouden. Welke landen? Bij het bepalen van de keuze heeft de regering gekozen voor de armste ontwikkelingslanden, waarmee Nederland al een langjarige samenwerkingsrelatie heeft, met een niet onaanzienlijke kennis – over en weer – van elkaars mogelijkheden.

Derhalve: uit de beleidsbepaling volgt dat de ontwikkelingssamenwerking in hoofdzaak zal zijn gericht op de armste ontwikkelingslanden. De middeninkomenslanden en de zich industrialiserende landen hebben immers in de meeste gevallen de mogelijkheid zich meer zelfstandig, althans minder afhankelijk van hulpstromen, te ontwikkelen.

Naast individuele landen zullen enkele bovennationale regio's worden onderkend, waarbinnen zich specifieke, voor de regio kenmerkende problemen voordoen. De oplossing van die problemen vraagt vaak een aanpak, die de nationale grenzen overstijgt. Voor een dierl, nader te noemen regio's zal binnen het toekomstige hulpbeleid plaats zijn.

Aldus zal het nieuwe landen- en regiobeleid zich kenmerken door een bundeling van krachten, door een doelgerichte beperking tot landen en regio's, waarmee Nederland de afgelopen jaren een intensieve ontwikkelingsrelatie heeft opgebouwd. Minder versnippering en een meer gerichte en planmatige aanpak van een aantal sectoren van ontwikkeling op basis van meerjarenafspraken met ontwikkelingslanden, gebaseerd op hetgeen zij nodig hebben en wij kunnen bieden. Daarbij zal minder ad hoc en minder met geïsoleerde projecten te werk worden gegaan. De kennis en ervaring van het bedrijfsleven kunnen hierbij goede diensten bewijzen.

3.3.2. *Van concentratie- naar programmaland*

3.3.2.1. Landen

Ter nadere invulling van het voorgaande zal Nederland in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking een duurzame relatie onderhouden met een tiental landen met een inkomen per hoofd per jaar niet hoger dan de IDA-grens³, wier sociaal en economisch beleid duidelijk op vooruitgang is gericht en waarmee een duurzame ontwikkelingssamenwerking kan worden opgebouwd, c.q. gecontinueerd.

³ In 1983 was de IDA grens, gebaseerd op het inkomen per hoofd in 1981, 795 dollar.

Deze landen zijn de huidige concentratielanden Bangladesh⁴, Egypte, India, Indonesië, Kenya, Noordjemen⁴, Pakistan, Soedan⁴, Sri Lanka en Tanzania⁴, landen derhalve, waarmee Nederland reeds een langdurige ontwikkelingsrelatie heeft.

De speciale samenwerkingsrelatie met Colombia zal niet worden gecontinueerd, aangezien dit land een inkomen per capita heeft dat ruim boven de gestelde grens ligt. Het spreekt vanzelf dat de lopende programma's op een verantwoorde wijze zullen worden afgerond. Bovendien zal nader worden bezien op welke wijze dit land gedurende een overgangperiode gebruik kan maken van dat gedeelte van de bilaterale hulpfondsen dat niet voor programmalanden of -regio's is bestemd. Met Bovenvolta en Zambia zal in het kader van de regioprogramma's worden samengewerkt.

In alle programmalanden is de samenwerking mede gericht op verbreding (economisch, cultureel, wetenschappelijk). De mate waarin en de wijze waarop hieraan inhoud wordt gegeven is afhankelijk van de omstandigheden in de respectieve landen.

Langjarige samenwerkingsrelaties met programmalanden zullen periodiek (in beginsel eenmaal per vier jaar) op inhoud en mogelijkheden tot continuering worden getoetst.

Binnen het systeem van landenevaluaties en landenprogrammering worden richtlijnen verder uitgewerkt voor de beoordeling van het sociale en economische beleid.

Toetsingscriteria zijn de mate van armoede, uitgedrukt in inkomen per hoofd, en het eigen sociaal en economisch beleid van het betrokken ontwikkelingsland. Ook – zie 3.1.4 – zullen de mensenrechten hierbij een belangrijke rol hebben.

Ten aanzien van de genoemde toetsingscriteria nog het volgende. Het doel van de samenwerking is, uiteraard, ertoe bij te dragen dat de programmalanden, dankzij een proces van groei en ontwikkeling de gestelde inkomensgrens gaan overschrijden. Is daarvan sprake, dan is – hoe onvolkomen armoede-indicatoren ook mogen zijn – de grond voor de speciale donor-programmalandrelatie vervallen.

Wat het tweede criterium betreft kan de situatie zich voordoen, dat het door het land gevoerde sociale en economische beleid de voortgang van een effectief samenwerkingsprogramma onmogelijk maakt. Vanzelfsprekend zullen beslissingen tot beëindiging dan wel wijziging in de samenwerkingsrelatie uit dezen hoofde tijdig aan de betrokken landen moeten worden kenbaar gemaakt, opdat maatregelen kunnen worden getroffen voor een verantwoorde afronding van het programma.

Ten slotte kan zich de situatie voordoen van een zodanige grove en stelselmatige schending van de mensenrechten, dat geen perspectieven meer aanwezig zijn voor enige samenwerkingsrelatie.

3.3.2.2. Differentiatie

Uit hoofdstuk 1 is naar voren gekomen hoezeer de situatie in ontwikkelingslanden en de daaruit voortvloeiende behoefte aan ontwikkelingssamenwerking verschillen kan van land tot land.

Het samenwerkingsprogramma zal in ieder geval gericht zijn op een blijvend resultaat bij het oplossen van ontwikkelingsknelpunten, rekening houdend met situaties die in cultureel, economisch en sociaal opzicht totaal van elkaar kunnen verschillen.

Ontwikkelingssamenwerking is in essentie «maatwerk». Dit brengt met zich mee, dat de samenwerking met de afzonderlijke programmalanden op meerjarenafspraken gebaseerd zal worden, ten einde te waarborgen, dat de doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid die operationele vertaling vindt, die past bij de specifieke ontwikkelingssituatie in het betrokken land. De meerjarenafspraken bepalen sectoren en regio's binnen het land, waar de samenwerking betrekking op heeft.

⁴ MOL.

Daarbij zal meer in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de financieel-economische en bestuurlijke draagkracht van het land en van groepen in dat land ten einde te komen tot een verantwoorde afstemming van het hulpprogramma op de mogelijkheden van land en bevolkingsgroepen, en tot versterking van de interne ontwikkelingscapaciteit.

3.3.2.3. Het landenbeleid

Zoals hierboven (3.2) werd opgemerkt, zal binnen de programmalanden de prioriteitenkeuze aan de twee genoemde programma's van plattelands- en industriële ontwikkeling worden ontleend.

Het programma voor plattelandsontwikkeling vraagt om regiokeuze op grond waarvan een integrale ontwikkeling kan worden nagestreefd.

Bij de keuze van regio's binnen landen spelen een aantal factoren een rol, zoals de Nederlandse ervaring in en kennis van het betrokken gebied en de mogelijkheid om door een integrale aanpak van de plattelandsontwikkeling een blijvende verbetering van de levensomstandigheden van de armsten te bewerkstelligen.

Het programma voor industriële ontwikkeling zal worden gericht op per land nader vast te stellen sectoren. Uitgegaan wordt van de prioriteiten van de ontwikkelingslanden zelf, maar tegelijkertijd wordt rekening gehouden met de sterke kanten van het Nederlandse aanbod. In dit verband is van belang systematisch gebruik te maken van hetgeen het bedrijfsleven kan bieden aan producten, diensten en kennis dat ten behoeve van de ontwikkelingslanden kan worden ingezet.

Per programmaland wordt dus enerzijds een regiobeleid gevoerd ten behoeve van de plattelandsontwikkeling en anderzijds een sectorbeleid ten behoeve van de industriële ontwikkeling. De sectoren gelden in principe voor het hele land en zijn niet bij voorbaat geografisch beperkt. Ter verwezenlijking van dit landenbeleid worden de volgende richtlijnen voor het tot stand komen van landenprogramma's gehanteerd, zoals geformuleerd onder 3.3.2.4.

Als algemeen richtsnoer geldt dat in de landenprogramma's in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan:

- a. de participatie van groepen voor wie de samenwerkingsprogramma's bedoeld zijn bij de opzet en uitvoering van activiteiten;
- b. maatregelen, die erop gericht zijn kansen te bieden voor de ontplooiing van de non-gouvernementele sector;
- c. het versterken van de management- en uitvoeringscapaciteit binnen deze sector;
- d. het actief inspelen op particuliere initiatieven onder andere van het bedrijfsleven;
- e. het versterken van de bestuurlijke structuur door beschikbaarstellen van deskundigen (vide 3.4.3) en andere dienstige maatregelen en door het inschakelen van ter plaatse aanwezige instellingen, consultants en deskundigen bij de opzet en uitvoering van activiteiten;
- f. het versterken van de personele en fysieke infrastructuur;
- g. samenwerking met andere donoren op nationaal, regionaal en projectniveau.

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat in Nederland een grote verscheidenheid aan instellingen, organisaties en deskundigen een nuttige rol vervult zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de -uitvoering. De betrokkenheid van groeperingen in de samenleving bij beleidsformulering en beleidsuitvoering en het optimaal gebruik maken van de bij deze groeperingen aanwezige inzichten, kennis en ervaringen is van essentieel belang voor de kwaliteit van een ontwikkelingsbeleid en voor de kansen op een effectieve en doelmatige realisatie hiervan.

Destijds (1979) is in de meergenoemde Nota over de Kwaliteit van de Bilaterale Hulp gesteld, dat uitbesteding van groot belang wordt geacht voor de kwaliteitsverbetering van de hulp. Dit geldt vooral voor de uitvoering.

In situaties waarin het niet duidelijk is of de overheid dan wel de particuliere sector het meest geschikt is voor uitvoering, zou voorkeur gegeven worden aan de particuliere sector, aldus de nota. Een standpunt dat de regering nog steeds onderschrijft.

Evaluatie (zie 2.8) leerde evenwel, dat hieraan nog onvoldoende uitvoering is gegeven. Daarom wil de regering participatie van de mensen in de vormgeving van de samenwerking meer stimuleren en bevorderen. Uitbesteding zal regel zijn tenzij de andere oplossing kwalitatief beter is.

De wijze waarop en de mate waarin inschakeling van maatschappelijke groeperingen bij ontwikkelingsprogramma's ondersteuning behoeft, is overigens afhankelijk van de situatie in de onderscheiden ontwikkelingslanden.

3.3.2.4. Samenvatting richtlijnen landenprogramma's

a. Uitgangspunt is het sociale, economische en mensenrechtenbeleid van het ontwikkelingsland. Het samenwerkingsprogramma richt zich op de specifieke knelpunten in de ontwikkeling van het land, rekening houdend met de maatschappelijke en culturele situatie in het betrokken land.

b. Naar doelstelling richt het landenprogramma zich op plattelandsontwikkeling en industrie-ontwikkeling volgens de richtlijnen hiertoe aangegeven voor deze programma's.

c. Het landenprogramma concentreert zich op een beperkt aantal met het betrokken ontwikkelingsland overeengekomen sectoren en regio's. De keuze van sectoren zal gebaseerd zijn op de knelpunten per land, rekening houdend met de mogelijkheid aan de oplossing daarvan bij te dragen met Nederlandse expertise, diensten en goederen. Bij de keuze van sectoren is tevens van belang het verwachte effect op werkgelegenheid en inkomensverwerving.

d. Bij de invulling van het landenprogramma wordt gestalte gegeven aan de doelstelling van het beleid door in het bijzonder aandacht te besteden aan de financieel-economische draagkracht van landen en groepen in dat land. Het gaat hierbij om afstemming van het programma op de financiële mogelijkheden van land en bevolkingsgroepen en om versterking van de economische weerbaarheid. Dit impliceert:

- afstemming van het hulpinstrumentarium op de structurele problemen en specifieke behoeften en mogelijkheden in de betrokken landen (financiële-technische hulp, project-programmahulp, lokale kostenfinanciering, en dergelijke);

- keuze van activiteiten die van belang zijn voor de werkgelegenheid en inkomensverwerving;

- toetsing c.q. selectie van activiteiten aansluitend op de gekozen aandachtsgebieden als energie, ecologie, de positie van vrouwen;

- toetsing van hulpactiviteiten op consequenties voor de begroting en de betalingsbalans van het betrokken land.

e. Met betrekking tot de wijze waarop de doelstellingen van de samenwerking gestalte krijgen verdient een procesmatige aanpak de voorkeur. Dit maakt een geleidelijke opbouw van een programma mogelijk en biedt de nodige ruimte voor het inspelen op de bestaande maatschappelijke en culturele patronen en op initiatieven van lokale instanties, particuliere organisaties en bevolkingsgroepen bij de realisatie van de programma's. Deze benadering bevordert tevens de onderlinge samenhang van activiteiten en daarmee de beleidsrelevantie van de afzonderlijke activiteiten.

f. In de landenprogramma's zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan maatregelen die kansen bieden voor de non-gouvernementele sector, onder meer door het versterken van de management- en uitvoeringscapaciteit van deze sector, het actief inspelen op initiatieven van de particuliere sector.

g. De uitvoering van projecten en programma's wordt als regel uitbesteed aan consultantsorganisaties en instellingen in Nederland en het ontwikkelingsland. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan het inschakelen van ter plaatse aanwezige instellingen, consultants en deskundigen bij de opzet en uitvoering van activiteiten. Tevens zijn van belang de mogelijkheden voor co-financieringsarrangementen met de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en EOF, en multi-bi-samenwerking met VN-organisaties zoals, FAO, ILO, WHO, alsmede met UNDP.

h. Een landenbeleidsplan vormt het kader dat in de wisselwerking tussen het betreffende ontwikkelingsland en Nederland beleidsintenties en uitvoeringsrealiteit in één samenhangend en concreet landenprogramma moet omzetten.

3.3.3. Regio's

In het nieuwe beleid zullen drie regio's, elk door een specifieke problematiek gekenmerkt, als speciale aandachtsgebieden voor ontwikkelingssamenwerking worden onderscheiden. Daarnaast zal bestaande samenwerking in Mekongverband op bescheiden wijze worden voortgezet. Ook ten behoeve van het regiobeleid zullen richtlijnen worden ontwikkeld voor de afzonderlijke programma's.

3.3.3.1. Sahel

In dit gebied liggen enkele der armste landen ter wereld. De langjarige droogte en grote hongersnood, het gebrek aan vaak de meest essentiële zaken zijn enkele van de redenen, waarom dit gebied in het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid hoge prioriteit moet behouden. Daarbij zal het huidige concentratieland Bovenvolta in het regioprogramma van de Sahel worden opgenomen. Het programma voor dit land wordt bijgesteld in de richting van de algemene lijnen van het Sahelbeleid.

De acties ter versterking van de regionale organisatie CILSS⁵ zullen worden voortgezet. Het Sahelprogramma kreeg tot nu toe alleen middelen uit technische hulp. In de toekomst kunnen voor dit programma ook middelen uit de financiële hulp ter beschikking komen. Als Sahellanden worden beschouwd de landen die deel uitmaken van de CILSS. Dat zijn Bovenvolta⁶, Tsjaad⁶, Mauritanië⁶, Niger⁶, Senegal, Gambia⁶, Kaapverdië⁶ en Mali⁶. In afwachting van een in gang gezette en mogelijke uitbreiding met Guinee Bissau zal ook dit land onder het Sahelprogramma worden gerekend.

3.3.3.2. Zuidelijk Afrika

De speciale belangstelling voor Zuidelijk Afrika vindt haar oorsprong in het feit dat het ontwikkelingsproces in deze regio in extra mate wordt bemoeilijkt door omstandigheden van politieke aard en door de plattelandsontwikkelingsproblematiek als gevolg van langdurige droogte.

Het beleid in Zuidelijk Afrika is in de eerste plaats gericht op de versterking van de economische positie van de buurlanden van Zuid-Afrika.

Het huidige concentratieland Zambia zal in het regioprogramma worden opgenomen. Plattelandsontwikkeling en de totstandkoming van een regionale infrastructuur zijn belangrijke elementen in deze hulpverlening. De SADCC (Southern African Development Coordination Conference), een samenwerkingsverband waarbij negen landen in Zuidelijk Afrika zijn aangesloten, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Voorts zal in het kader van het Zuidelijk-Afrikabeleid de emancipatie van de niet-blanke bevolking in Zuid-Afrika worden bevorderd en zal humanitaire hulp worden verleend aan slachtoffers van Apartheid en de strijd in Namibië. Bij laatstgenoemde hulp zullen onder meer ook oppositionele bewegingen als ANC en SWAPO kunnen worden ingeschakeld.

⁵ CILSS: Comité Permanent Interétat de la Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel; comité opgezet door een aantal staten in het Sahelgebied ten einde hulpverlening aan dat gebied te behouden en te coördineren.

⁶ MOL's.

Tot de regio Zuidelijk Afrika worden gerekend: Angola, Botswana⁷, Lesotho⁷, Malawi⁷, Mozambique, Namibië, Swaziland, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika.

3.3.3.3. Midden-Amerika

De internationale gemeenschap heeft de laatste jaren steeds meer aandacht moeten besteden aan de omstandigheden, die zich voordoen in Midden-Amerika. Met de Contadoragroep (Colombia, Mexico, Panama en Venezuela), die voor de gecompliceerde Middenamerikaanse conflictsituatie een politieke oplossing tracht te vinden, is de regering van oordeel dat het geweld in deze regio in laatste aanleg valt terug te voeren op de slechte sociaal-economische verhoudingen die in de meeste Middenamerikaanse landen worden aangetroffen. Door dit geweld is in geheel Midden-Amerika een enorm vluchtelingenprobleem ontstaan. Met name in de sfeer van humanitaire hulp blijkt steeds grotere behoefte te bestaan aan een gecoördineerde aanpak van de hulp in deze regio.

In dit licht zal uitvoering worden gegeven aan het in de memorie van toelichting 1984 opgenomen voornemen ook een regioprogramma op te zetten voor Midden-Amerika. Dit programma krijgt een noodhulpkarakter, is humanitair gericht en in principe tijdelijk van aard (opvang vluchtelingen, verschaffing van voedsel en medicijnen, uitzending van medische teams, materiaal voor herstel van huizen, beschadigde bruggen, installaties etc.). Het zal in dit programma gaan om activiteiten die binnen een jaar kunnen worden uitgevoerd. Het nieuwe programma zal vanuit Costa Rica worden gecoördineerd. De hulp aan Nicaragua, na beëindiging van de voor vijf jaar afgesproken wederopbouwrelatie, zal hierin worden opgenomen. Het programma zal vooral gericht zijn op het lenigen van de grote nood, die is ontstaan door de voortdurende burgeroorlogen, die vele inwoners van de landen in deze regio tot vluchteling in eigen land of in een naburig land maakten. Daarnaast zal in samenwerking in EG-verband structurele economische hulp worden geboden. Deze hulp kan tevens een bijdrage leveren tot het door de Contadoragroep nagestreefde regionale ontspanningsproces. Mocht in de toekomst sprake zijn van een Contadora-initiatief voor de regionale ontwikkeling, dan zal daar positief op worden gereageerd.

Tot Midden-Amerika worden voor het doel van deze nota gerekend: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Belize, Guatemala en Panama.

3.4. Verdere voorstellen tot vergroting van de effectiviteit van de hulp

3.4.1. Donorcoördinatie

De toegenomen complexiteit van de samenwerking tussen donoren en ontwikkelingslanden en het grote aantal afzonderlijke donoren hebben geleid tot een hernieuwde aandacht voor de noodzaak van donorcoördinatie. Zo is eind 1983 door de lid-staten van het Ontwikkelingscomité van de OESO (DAC) unaniem een aantal principes onderschreven die moeten leiden tot verbeterde donorcoördinatie per ontwikkelingsland.

Coördinatie kan leiden tot vergroting van de effectiviteit van de hulpverlening mits wordt voorkomen dat hierdoor nieuwe administratieve lasten voor zowel ontvanger als donoren worden gecreëerd. Coördinatie kan zijn gericht op informatie-uitwisseling en het bevorderen dat hulpprogramma's een onderlinge samenhang vertonen en zoveel mogelijk rekening houden met de plannen en mogelijkheden van het ontwikkelingsland. Daartoe zal het ontvangende land een centrale plaats in het coördinatieproces moeten innemen. Multilaterale instellingen kunnen daarbij een belangrijke initiërende en ondersteunende rol vervullen. Dit laatste is vooral van belang in het kader van de beleidsdialoog op macro- en sectorniveau.

⁷ MOL's.

Donorcoördinatie is van groot belang voor het Nederlandse hulpprogramma. In de huidige concentratielanden zijn bij voorbeeld gemiddeld 30 bilaterale en multilaterale donoren werkzaam. Consortia en consultatieve groepen van Wereldbank en UNDP vormen in dit licht een bescheiden aanzet tot een proces van werkelijke donorcoördinatie.

Verdere verbetering van deze coördinatie zal door Nederland actief worden nagestreefd. Daarbij gaat de voorkeur uit naar operationele maatregelen gericht op verbetering van de lokale coördinatiestructuur, van de coördinatie op sectorniveau en van de bestaande multilaterale coördinatiemechanismen. In het kader van de laatstgenoemde doelstellingen werd eind 1983 een bijdrage van f 20 mln. aan UNDP beschikbaar gesteld voor de versterking van zijn coördinerende rol bij de uitvoering van het speciale actieprogramma voor de minst-ontwikkelde landen. Een sterkere coördinatie op sectorniveau is vooral wenselijk in de hulpprogramma's van de Europese Gemeenschap en haar lid-staten. Concrete mogelijkheden hiertoe zullen zich waarschijnlijk de komende jaren voordoen in het licht van de nadruk die de Gemeenschap in de hulpverlening aan de z.g. ACS-landen wil gaan leggen op beleidsdialoog en strategiebenadering.

3.4.2. *Middelenstroom en conditionaliteit*

Zoals reeds uiteengezet zullen in het bilaterale beleid de structurele effecten van de ODA-middelenstroom centraal moeten staan. Dit aspect is met name van groot belang voor die lage-inkomenslanden die voor het overgrote deel van hun netto-middelenstroom van ODA afhankelijk zijn en door hun economische positie geen mogelijkheden hebben om op andere wijze hun ontwikkelingsactiviteiten te financieren. De consultatieve groepen van de Wereldbank spelen een belangrijke rol in het vergroten van het inzicht in de economische en financiële problemen van een aantal landen en in het kwantificeren van de externe financieringsbehoefte met inbegrip van de bijdrage die van donoren wordt verwacht.

Ook van de «round-tables» die met ondersteuning van de UNDP, als opvolging van de conferentie van de minst-ontwikkelde landen te Parijs worden georganiseerd moet worden gevraagd dat de macro-economische aspecten van de verwachte hulpstroom beter in de planningsvoorstellen per land tot uiting komen. De wenselijkheid zich te oriënteren op basis van dergelijke gegevens zal niet alleen worden nagestreefd in het kader van de bilaterale hulp, maar ook in de door de EEG te voeren beleidsdialoog met ontwikkelingslanden.

In aansluiting op vergrote aandacht voor de structurele component van het door het ontvangende land zelf gevoerde beleid zullen bij de hulpverlening scherpere voorwaarden worden gesteld. Deze voorwaarden zullen vooral betrekking hebben op versterking van de draagkracht en het beleid van het betrokken land en op de met het ontvangende land overeen te komen gezamenlijke activiteiten.

3.4.3. *Deskundigenbeleid*

In de toekomst zal als gevolg van de toename van de uitbesteding het aantal uit te zenden individuele deskundigen verminderen. Het multilaterale en bilaterale assistent-deskundigenprogramma en het suppletieprogramma zullen worden voortgezet. Bij de plaatsing van suppletiedeskundigen zal meer worden aangesloten bij activiteiten in het kader van de Nederlandse hulpprogramma's, in het streven om de beschikbare hulpinstrumenten zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Voor een verantwoord deskundigenbeleid is het van groot belang een oplossing te vinden voor het probleem van de continuïteit en het loopbaanperspectief van de deskundigen.

Voorts dient de mogelijkheid tot het creëren van een beperkte kerngroep van deskundigen die in de ontwikkelingslanden als coördinator kunnen functioneren te worden onderzocht. Mede gelet op de problemen die voortkomen uit de beperkte voorspelbaarheid van vraag en aanbod, is het van belang een en ander in breder verband aan de orde te stellen. Hiertoe zal een werkgroep worden gevormd, waarvoor zullen worden uitgenodigd vertegenwoordigers van instanties en organisaties zoals het OS-apparaat, de ministeries van Landbouw en Visserij, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs en Wetenschappen en de ONRI als vertegenwoordiger van consultant firma's, het GOM, SNV, de NUFFIC en van organisaties die deskundigen vertegenwoordigen, zoals de Bond van Ontwikkelingswerkers. Deze werkgroep zal als taak krijgen voorstellen te doen hoe het programmabeleid beter gebruik kan maken van beschikbare deskundigen, hoe een oplossing te vinden voor het probleem van de continuïteit in de beschikbaarheid van die deskundigen, hoe die deskundigheid kan worden bevorderd, hoe coördinatie en samenwerking op het terrein van werving, selectie, begeleiding en arbeidsvoorwaarden tot stand kan komen, en welke maatregelen kunnen worden genomen om de herinpassing van de teruggekeerde deskundigen in de Nederlandse samenleving te bevorderen.

3.4.4. *Advisering en opleiding*

Gezien de complexe situatie van de ontwikkelingslanden zal Ontwikkelingssamenwerking altijd in ruime mate advisering nodig hebben. Ten einde de landenmedewerker of de deskundige bij te staan, zullen binnen het ambtelijk apparaat werkwijzen worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de veelheid van in Nederland beschikbare kennis georganiseerd en overzichtelijk beschikbaar komt voor diegenen, die daaraan behoefte hebben. Ook de advisering van Nederlandse vakministeries wordt hierin betrokken. Meer aandacht zal worden besteed aan de inventarisatie en inschakeling van in ontwikkelingslanden beschikbare deskundigheid. Daarnaast zal de verdere opleiding van ambtelijke staf en deskundigen worden bevorderd om hen zo goed mogelijk in staat te stellen professioneel op de gecompliceerde en steeds veranderende eisen van de ontwikkelingssituatie te antwoorden. Ook bij deze opleidingen zal de in Nederland aanwezige kennis en ervaring zoveel mogelijk moeten worden ingeschakeld.

3.4.5. *Inspectie en controle*

Inspectie en financiële controle zijn noodzakelijke instrumenten om onafhankelijk een objectief oordeel te krijgen over de doeltreffendheid, de doelmatigheid van de uitvoering en de rechtmatigheid van bestedingen. De bevindingen van de inspectie en financiële controle zijn van belang bij de verdere vormgeving van en aanpassing van de uitvoering van sector- en themabeleid, van beoordelingscriteria en van het beheer en van de begeleiding van de uitvoering van activiteiten.

Het is om deze reden dat aan de versterking van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde en het financiële controle-apparaat prioriteit wordt gegeven. Er wordt op gewezen dat naast de «externe evaluatie» door de inspectie een systeem van interne evaluatie als integraal onderdeel van de projectcyclus wordt gehanteerd, die als zodanig van groot belang is voor bijsturing en beheer van de projecten en programma's.

3.4.6. *Delegatie en werkprocedures*

Het enige tijd geleden aangevangen proces van delegatie van vooral uitvoeringsbevoegdheden van Den Haag naar Nederlandse ambassades en via die ambassades naar project- en teamleiders zal worden voortgezet. Delegatie van bevoegdheden maakt de lijnen van besluitvorming korter en overzichtelijker en leidt tot grotere slagvaardigheid en efficiëntie ter plaatse. Aan de uitwerking van deze delegatie in termen van personeelsbe-

zetting, opleiding en werkprocedures zal de nodige aandacht worden besteed.

In de afgelopen periode is parallel aan de delegatie van bevoegdheden een begin gemaakt met de opzet van een systeem van procedures, die de gang van zaken van de activiteiten – van identificatie tot en met uitvoering – beschrijven, inclusief de voor delegatie noodzakelijke beschrijving van bevoegdheden en beslissingsmomenten. De hoofdlijnen van dit systeem zijn thans uitgewerkt en ingevoerd. Aan de systematische evaluatie van de werking van de procedureregels zal aandacht worden gegeven. Van de verdere uitwerking van deze werkprocedures wordt aanwijsbare kwaliteitsverbetering verwacht.

3.4.7. *Uitbesteding*

Onder verwijzing naar wat onder 3.3.2.3 is opgemerkt wil de regering meer vaart zetten achter de uitbesteding van zoveel mogelijk taken aan derden. Met het oog daarop zal worden bevorderd dat de particuliere sector, waar mogelijk van de ontwikkelingslanden zelf, zo veel mogelijk activiteiten onderneemt. Daarmee kan de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van die sector tot uitdrukking komen en tevens de gewenste duurzaamheid van de verbetering van de situatie bevorderd worden. Dit uiteraard onder behoud van de eigen beleidsverantwoordelijkheid. De departementale aandacht zal worden geconcentreerd op beleidsbeoordeling, coördinatie en evaluatie.

Uitbesteding kan geschieden aan nationale en internationale organisaties en instellingen, van zowel commerciële als niet-commerciële aard. In internationaal verband kan een grote rol toebedacht worden aan de Wereldbank- en VN-organisaties, die op specifieke terreinen een kwalitatief hoogwaardige bijdrage kunnen leveren.

3.4.8. *Multi-bi-financiering*

Naast de uitbesteding aan multilaterale organisaties zal behoefte blijven bestaan aan financiële participatie in acties van multilaterale organisaties, die dikwijls van innovatieve aard zijn en van belang voor de verdere uitwerking van een nieuw beleidsthema, zoals ecologie of emancipatie. Multi-bi-financiering biedt Nederland ook een mogelijkheid in voorkomende gevallen deel te nemen in een groot, voor een bepaald land van essentieel belang zijnd, multilateraal project.

Is het bij uitbesteding zo, dat na de beoordeling Nederland het initiatief neemt om een multilaterale organisatie te vragen de uitvoering op zich te nemen, bij multi-bi-financiering ligt het initiatief veelal bij de internationale organisatie, die (co-)financiers zoekt voor een bepaalde activiteit. Dikwijls zijn deze activiteiten van een dergelijke omvang, dat meerdere donoren worden gezocht om te participeren. Nederland is dan betrokken bij beoordeling en evaluatie. Dat geeft Nederland de mogelijkheid mede richting te geven aan de internationale ontwikkelingssamenwerking, door betrokkenheid bij de besteding van fondsen, alsook bij de controle daarop. Daarbij dient erop te worden toegezien, dat door multi-bi-financiering met de gespecialiseerde organisaties, die tevens uitvoerders zijn van activiteiten binnen het UNDP-programma, aan de centrale coördinerende rol van UNDP binnen het VN-hulpsysteem geen afbreuk wordt gedaan.

Internationaal aanvaarde uitgangspunten van de speciale VN-fondsen of -programma's voor wat betreft de spreiding van activiteiten (financieel, regionaal, per land, sectorieel) moeten mede richting geven aan de multi-bi-financiering. Doel moet zijn tot financierings- en projectafspraken te komen, die de Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingslanden, gecoördineerd door UNDP en/of Wereldbank, een grotere effectiviteit verlenen.

3.4.9. *Co-financiering*

Een efficiënte hulpvorm biedt co-financiering, die zich vooral voordoet bij projecten van de Wereldbank en (sub-)regionale banken. Nederland heeft in het verleden reeds bij herhaling deel genomen aan dit soort projecten, met name in concentratielanden wanneer het om projecten ging, die pasten in het vastgestelde landenprogramma. Er is bij deze participatie dan een keuze tussen «joint-financing», waarbij Nederland bijdraagt aan het totale fonds voor het project en geen specifieke invloed uitoefent op de besteding van de Nederlandse financiële inbreng, en «parallel financing», waarbij Nederland aanbiedt een bepaald, omschreven gedeelte te financieren. In de afgelopen periode is enkele malen voor deze laatste vorm gekozen, met name om zeker te zijn dat voor het project noodzakelijke goederenleveranties door Nederlandse bedrijven, die internationaal concurrerend zijn, kunnen geschieden.

Bij beide financieringsvormen blijft Nederland overigens betrokken bij beoordeling en evaluatie, terwijl in het algemeen de coördinatie-verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de bank ligt. Op deze weg zal, ook in de komende periode worden voortgegaan. In dit verband is begin 1984 een regeling getroffen met de Wereldbank, waarin onder andere de modaliteiten van co-financiering uit bilaterale fondsen aan de orde zijn gesteld.

3.4.10. *Binding en ontbinding*

Opeenvolgende Nederlandse regeringen zijn geen voorstanders geweest van «binding» van ontwikkelingshulp. Hoewel Nederland in internationaal verband blijft streven naar «ontbinding», gebiedt het realisme te erkennen, dat het er niet naar uitziet, dat andere ontwikkelde landen die een strikter bindingsbeleid voeren dan in Nederland het geval is, hun beleid zullen veranderen. Het ligt dan ook niet in de rede om eenzijdig bindingsregels voor Nederlandse ontwikkelingsgelden verder te liberaliseren. Wel zal het beleid erop gericht moeten zijn, dat de ontwikkelingslanden optimaal van de Nederlandse ontwikkelingsgelden gebruik kunnen maken. Het is dan ook om die reden, dat het regeerakkoord de volgende zinsnede bevat: «prijs- en kwaliteitsverschillen die uit binding voortvloeien mogen ontwikkelingslanden niet benadelen en dienen binnen aanvaardbare grenzen te blijven.»

In dit verband worden de volgende actiepunten voor de komende periode vermeld:

- a. het beleid inzake de industriële ontwikkeling wordt voor een deel gefinancierd met mengfinanciering van concessionele en commerciële middelen. Regels zullen moeten worden ontwikkeld om de voor dit beleid gewenste mate van binding of ontbinding van de concessionele middelen vast te stellen;
- b. in het geval van partiële ontbinding kunnen zich situaties voordoen waarbij door concurrentievervalsende maatregelen in sommige landen op de ESC-lijst^a, prijzen kunnen worden geoffreerd, waarmee geen enkel Nederlands bedrijf kan concurreren. De regering is voorstander van handhaving van de partiële ontbinding en de daaraan verbonden lijst van ESC-landen maar er zal wel actief voor gewaakt moeten worden, dat Nederlandse bedrijven door aantoonbaar oneerlijke concurrentie van mededinging worden uitgesloten;
- c. bij co-financiering met multilaterale organisaties, inclusief Wereldbank en (sub-)regionale ontwikkelingsbanken zal ernaar worden gestreefd, dat een voldoende aandeel van leveranties van goederen of diensten binnen het project, aan Nederlandse bedrijven toevalt.

In sommige gevallen zal de co-financiering als zogenaamde «parallele financiering» geschieden: Nederland zegt dan – zoals opgemerkt – toe om

een specifiek gedeelte van de activiteit direct te zullen financieren ten behoeve van het betrokken land en houdt bij de keuze voor dit gedeelte rekening met het Nederlandse aanbodspotentieel.

3.4.11. Lokale-kostenfinanciering en tegenwaardefondsen

In vele activiteiten bestaat een z.g. lokale-kostencomponent. Dit betreft de kosten van projecten voor gebouwen, goederen of diensten, die ter plaatse worden geleverd, hetzij door de overheid, hetzij door het lokale bedrijfsleven. In de projectovereenkomsten wordt vastgelegd welk gedeelte van de lokale kosten door het ontvangende land zal worden betaald.

In vele landen, waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft, bestaan grote binnenlandse begrotingsproblemen, waardoor overheden de afspraken die gemaakt zijn over de financiering van bepaalde lokale kosten niet steeds na kunnen komen. Deze problemen nopen hen ertoe te vragen om een hoge bijdrage in de lokale kosten. Zonder een hogere bijdrage van donoren aan de lokale kosten zullen lopende projecten in een aantal gevallen onvermijdelijk voortijdig beëindigd moeten worden, met alle daaruit voortvloeiende kapitaalsvernietiging. Dit kan stagnatie betekenen voor nieuwe projecten, met als gevolg dat voor mensen en land noodzakelijke activiteiten niet plaatsvinden. Ook in de internationale discussie wordt thans algemeen aanvaard, dat hulpprogramma's in de meeste landen een aanzienlijk gedeelte van de lokale kosten zullen moeten opvangen. De Parijse Conferentie van 1981 over de Minst Ontwikkelde Landen was daarover in zijn finale aanbeveling unaniem.

In de komende periode zullen nadere richtlijnen worden uitgewerkt om zoveel mogelijk te verzekeren, dat voor de ontwikkeling van landen en groepen noodzakelijke projecten zodanig worden opgezet, dat ontwikkelingslanden – ook financieel – geheel de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hetgeen is overeengekomen en dat ook nadat Nederland zijn inbreng heeft beëindigd, het voortbestaan verzekerd blijft. Voorts zal door grotere aandacht voor inkomensgenererende activiteiten een situatie moeten ontstaan, waarbij die projecten die daarvoor qua aard en doelstelling in aanmerking komen, op zo snel mogelijke termijn hun afhankelijkheid van bijdragen van de eigen overheid of de (Nederlandse) hulp kunnen verminderen.

Een onderwerp, dat in dit verband veelal aan de orde wordt gesteld, is de financiering van lokale kosten door het gebruik van «tegenwaardefondsen», dat wil zeggen het gebruik van lokaal gegenereerde gelden ontstaan door verkoop van binnen het hulpprogramma geleverde goederen. Er is in dezen steeds de nodige terughoudendheid betracht, omdat hier van «dubbele binding» sprake is. Immers, door regels van binding of partiële ontbinding vindt een leverantie vanuit Nederland plaats, terwijl Nederland vervolgens het gebruik van de gegenereerde lokale middelen nogmaals zou binden. Een praktisch probleem is dat effectief beheer van tegenwaardefondsen, ten gevolge van de zwakke administratieve structuren in vele landen, vaak niet mogelijk is. Een voordeel van het gebruik van tegenwaardefondsen daarentegen is, dat juist in het geval dat een ontvangend land begrotingsproblemen heeft, de lokale kosten van door Nederland gefinancierde activiteiten tot op zekere hoogte gegarandeerd zijn, omdat met de betrokken overheid kan worden afgesproken de tegenwaardefondsen daarvoor te gebruiken.

Bij dit alles is van belang, dat de indruk bestaat dat sommige landen onder de druk van hun financiële omstandigheden zelf geneigd zijn voor te stellen tegenwaardefondsen op rekeningen te storten, waarop voor lokale-kostenfinanciering getrokken kan worden. Het beleid zal zijn in dergelijke gevallen op projecten- en programmabasis afspraken te maken over een dergelijke regeling.

⁸ Volgens partiële ontbindingsregels voor de bilaterale financiële hulp worden – naast Nederland – ook ontwikkelingslanden in de gelegenheid gesteld goederen en diensten te leveren voor door Nederland gefinancierde projecten en programma's. De ontwikkelingslanden, die hiervoor in aanmerking komen worden aangeduid als «Eligible Source Countries» (ESC).

3.4.12. *Begroting en financieel beheer*

Een nieuwe begrotingsindeling wordt opgesteld, aangepast aan de voorgaande beleidsplannen. Het tot nu toe gehanteerde systeem van jaarlocaties zal worden omgezet in een systeem van indicatieve meerjarenramingen per programma, land of regio, waarbij de jaarlijkse hoeveelheid beschikbare middelen wordt uitgedrukt in een planplafond en het daarbinnen te besteden volume wordt bepaald door afspraken met ontwikkelingslanden over concrete projecten en programma's. Dit systeem draagt bij tot een betere afstemming van de middelen op concrete bestedingsmogelijkheden. Het systeem vergroot tevens de mogelijkheden voor de ontvangende landen om de in principe beschikbare hulp in hun plannen voor langere termijn in te passen. Het draagt daardoor bij aan een betere voorspelbaarheid van het uitgavenverloop en biedt daarmee tevens aangrijpingspunten voor een verbetering van het financiële beheer.