

Vergaderjaar 1983–1984

18 503

**Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid**

Nr. 2

**NOTA****INHOUDSOPGAVE**

	Blz.
<b>Hoofdstuk I. Inleiding en samenvatting</b>	<b>5</b>
1. Inleiding	5
2. Samenvatting	6
2.1. De analyse	6
2.2. De uitgangspunten	8
2.3. De globale opties voor het rekening houden met de Nederlandse werkgelegenheidsproblematiek	9
2.4. Het nieuwe beleid	10
2.5. De concretisering	10
<b>Hoofdstuk II. Ontwikkeling en werkgelegenheid: behoeften van ontwikkelingslanden</b>	<b>12</b>
1. Inleiding, omvang van de problematiek	12
2. Werkgelegenheid, armoede en ontwikkeling	12
3. De rol van technologie en de schaalgrootte van de productie	14
4. Sectorale werkgelegenheidsproblemen in ontwikkelingslanden	16
4.1. Platteland	16
4.2. Industrialisatie	17
4.3. Informele sector	18
5. Vrouwen en werkgelegenheid	18
<b>Hoofdstuk III. De Nederlandse economie en werkgelegenheid in relatie tot ontwikkelingslanden en ontwikkelingssamenwerking</b>	<b>20</b>
1. Ontwikkelingshulpbeleid en de Nederlandse economie en werkgelegenheid	20
1.1. Inleiding	20
1.2. Economische aspecten van hulpbestedingen in Nederland	21
1.3. Ontwikkelingshulp en directe werkgelegenheidseffecten in Nederland	21
1.4. Indirecte bestedingseffecten van ontwikkelingshulp: hulp en handel	22
2. De Nederlandse handelsrelaties met de Derde Wereld	23
2.1. Nederlandse uitvoer naar ontwikkelingslanden	23

2.2.	Concurrentiepositie en uitvoer	24
2.3.	Nederlandse invoer uit ontwikkelingslanden	24
3.	De Nederlandse particuliere directe investeringen in ontwikkelingslanden	24
4.	Directe investeringen uit ontwikkelingslanden in Nederland	25
5.	Enkele beleidsoverwegingen	28

**Hoofdstuk IV. Internationale en Nederlandse dimensies van een aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek** **29**

1.	Inleiding	29
2.	De rol van het eigen beleid van ontwikkelingslanden	29
3.	Globale mogelijkheden voor het rekening houden met de Nederlandse werkgelegenheidsproblematiek	31
3.1.	Relatie overheid en Nederlandse economie en samenleving	31
3.2.	Inschakeling van Nederlandse capaciteiten en mogelijkheden: opties en grenzen	32
4.	Prealabele vereisten	37
4.1.	Vergroten van kennis over de werkgelegenheidsproblematiek	38
4.2.	Vergroting kennis van het ontwikkelingsrelevante Nederlandse aanbod	38
4.3.	Inrichting van een overlegstructuur met het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke groeperingen	39
4.4.	Uitbesteding	39

**Hoofdstuk V. Aanpassingen in de Nederlandse ontwikkelingshulp** **42**

1.	Inleiding	42
2.	Het bilaterale beleid	43
2.1.	Keuze van sectoren	43
2.2.	Hulpvoorwaarden	43
2.2.1.	Het gebruik van tegenwaardefondsen	43
2.2.2.	Aanbesteding	43
2.3.	Structurele voorzieningen voor grote ontwikkelingsprogramma's	44
2.4.	Verbreiding	44
2.5.	Programma Industriële Ontwikkeling	45
2.5.1.	Doelstellingen	45
2.5.2.	Sectorprogramma Industriële Ontwikkeling	46
2.5.2.1.	Subdoelstellingen	46
2.5.2.2.	Instrumenten	46
2.5.2.	Ondersteuning midden- en kleinbedrijf	51
2.6.	Programma voor plattelandsontwikkeling	52
2.6.1.	Doelstellingen	52
2.6.2.	Subdoelstellingen	53
2.6.3.	Uitwerking	56
2.6.3.1.	Aanpak	56
2.6.3.2.	Instrumenten	57
2.6.3.3.	Projectbeoordeling	58
2.6.3.4.	Sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling	58
2.6.3.5.	Advisering	58
2.7.	De introductie van nieuwe technologieën	59
2.8.	Stimulering maatschappelijke infrastructuur	60
2.9.	Werkgelegenheid in de informele sector	61
2.10.	Organisatorische voorzieningen	61
3.	Het multilaterale beleid	62
3.1.	Beleidsintenties m.b.t. multilaterale organisaties	62
3.2.	Verbetering Nederlandse bestedingen	62
3.3.	Multi-bifinanciering	63
3.4.	Co-financiering	64

**Hoofdstuk VI. Inschakeling van het ontwikkelingsrelevante potentieel van de Nederlandse samenleving buiten het bedrijfsleven** **66**

1.	Inleiding	66
2.	Overleg en Voorlichting	66
3.	Het Nederlandse kennispotentieel	66
4.	Medefinanciering	68

# Hoofdstuk I. Inleiding en samenvatting

## 1. INLEIDING

In zijn regeringsverklaring heeft het kabinet aan het parlement een nota over Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid in het vooruitzicht gesteld. Die toezegging vond plaats tegen de navolgende achtergrond.

Ontwikkeling is een breed emancipatieproces in de landen van de Derde Wereld. Dat proces is vooral gericht op het duurzaam opheffen van situaties van armoede en achterstelling van mensen en het bereiken van economische zelfbeschikking van landen. Ontwikkeling is dan niet alleen een zaak van wat regeringen kunnen doen. Ontwikkeling is een politiek, economisch, sociaal en cultureel proces waarbij de gehele maatschappij in de betreffende landen is betrokken.

Een dergelijke brede opvatting over ontwikkeling heeft consequenties voor ontwikkelingssamenwerkingsrelaties. Ook die relaties kunnen dan niet alleen een zaak van en tussen regeringen zijn. Ontwikkelingssamenwerking dient op veel meer niveaus plaats te vinden. In ontwikkelde landen dienen – naast regeringen – de vakbeweging, het bedrijfsleven, de universiteiten, de kerken, niet-gouvernementele organisaties etc. bij samenwerking met ontwikkelingslanden te zijn betrokken. Niet alleen ter wille van het noodzakelijke draagvlak voor door de regeringen te voeren beleid, maar heel concreet omdat al die maatschappelijke groeperingen «iets te bieden hebben» en kunnen bijdragen aan het bevorderen van het ontwikkelingsproces in de Derde Wereld. En omgekeerd heeft die Derde Wereld ons veel – veel meer dan wel wordt gedacht – te bieden, zowel economisch als niet-economisch. Die potentie van de Derde Wereld kan zich slechts volledig ontplooiën in een brede, vermaatschappelijkte ontwikkelingssamenwerkingsrelatie.

Vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking betekent ook dat bij het voeren van beleid regeringen rekening houden met wat in de betrokken maatschappijen als de belangrijkste, als de meest klemmende problemen wordt ervaren. De zorg voor een adequaat niveau van werkgelegenheid behoort daar in ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen zeker toe.

Tegen deze achtergrond worden in deze nota de relaties tussen ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid zowel in ontwikkelingslanden als in Nederland nader bezien. Zulks geschiedt binnen de grenzen zoals die door het regeerakkoord en de regeringsverklaring zijn vastgesteld voor het te voeren beleid. Daarbij wordt gekozen voor een 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. Het aldus op structurele armoedebestrijding gerichte beleid streeft een blijvende verbetering na van omstandigheden waarin de meerderheid van de bevolking van ontwikkelingslanden leeft. Daarbij gaat de meeste zorg uit naar de positie van de lage-inkomenslanden. Anderzijds vloeit uit het regeerakkoord en de regeringsverklaring voort dat binnen deze algemene doelstelling wordt nagegaan of en zo ja hoe een betere aansluiting bij de mogelijkheden en de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving kan worden gerealiseerd en de betrokkenheid bij het ontwikkelingsproces vormgegeven kan worden. Dit is ook in het belang van de Nederlandse economie en werkgelegenheid. De achtergrond hiervan wordt in het navolgende kort aangegeven.

In de afgelopen jaren heeft zich een ongekende recessie voorgedaan in de wereldeconomie. De groei van de wereldhandel liep sterk terug, terwijl de werkloosheid op mondiaal niveau toenam. De ontwikkelingslanden werden door deze stagnatie in de wereldeconomie sterk getroffen door hun afhankelijkheid voor het ontwikkelingsproces van de uitvoer. Daarnaast werden sommige van deze landen extra getroffen door een stagnatie in de kapitaaloverdrachten in het kader van de ontwikkelingshulp. Ook de geïndustrialiseerde landen ondervonden – zoals bekend – een forse terugslag in hun economische ontwikkeling. Nederland bleek relatief kwetsbaar voor de mondiale recessie. Gebrek aan aanpassingsvermogen – mede te wijten aan de slechte rendementssituatie en het overwicht van de collectieve sector – zorgde voor een relatief scherpe terugval van produktie en werkgelegenheid. Mede daardoor liep de werkloosheid tot ongekende hoogte op.

Het onderwerp van deze nota is in het licht van regeerakkoord een regeringsverklaring dan ook tweeledig. Enerzijds worden mogelijkheden verkend om het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid relevanter te maken voor de werkgelegenheidsproblematiek in de Derde Wereld, anderzijds worden concreet mogelijkheden en grenzen afgetast om het hulpbeleid zodanig gestalte te geven dat optimaal wordt ingespeeld op de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving. Daarmee zijn de ontwikkelingslanden gediend en wordt tevens ondersteuning gegeven aan de oplossing van de werkgelegenheidsproblematiek in ons land.

De «kleine» interdependentie – de wederzijdse belangen tussen Nederland en de Derde Wereld op het niveau van individuele bedrijven en andere maatschappelijke groeperingen – speelt zich af binnen wat zou kunnen worden genoemd de «grote» interdependentie: de wederzijdse belangen tussen Noord en Zuid. Hierop wordt in dit kader niet afzonderlijk ingegaan. Over dit onderwerp werd in 1979 een afzonderlijke regeringsnota uitgebracht, terwijl bovendien in de memories van toelichting op de begroting aandacht wordt besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied.

## **2. SAMENVATTING**

De behandeling van de relaties tussen ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid in het navolgende kan worden samengevat in vijf samenhangende paragrafen die respectievelijk behandelen de analyse, de uitgangspunten, de globale opties voor het rekening houden met de Nederlandse werkgelegenheidsproblematiek, het nieuwe beleid en de concretisering.

### **2.1. De analyse**

In deze nota wordt allereerst de werkgelegenheidsproblematiek van ontwikkelingslanden geanalyseerd. Daarbij wordt vastgesteld dat die problematiek een geheel ander karakter heeft dan in de geïndustrialiseerde landen. In ontwikkelingslanden is relatief weinig sprake van open werkloosheid. De problematiek in die landen is er vooral een van onderbenutting van arbeid. Schattingen van de ILO wijzen erop dat voor ongeveer 450 mln. mensen in de Derde Wereld geldt dat het werk dat zij doen onvoldoende inkomen oplevert. Als gevolg daarvan is er voor meer dan de helft van de bevolking in ontwikkelingslanden – 1,2 mld. mensen – geen sprake van een voorzien in hun basisbehoeften. Dat betekent voor die mensen een voortdurende staat van ondervoeding en vaak verhongering.

De problemen van onderbenutting van arbeid en armoede overlappen elkaar in ontwikkelingslanden. Het lage welvaartsniveau in veel ontwikkelingslanden, zoals dat wordt weerspiegeld in lage inkomens per hoofd en een hoge mate van ondervoeding, kindersterfte, analfabetisme, etc., zijn tegelijkertijd gevolg én oorzaak van de ernstige werkgelegenheidsproblemen

in deze landen. Een duurzame verbetering van die werkgelegenheidsproblemen zal als belangrijkste invalshoek een verhoging van de produktiviteit en daarmee van de inkomensgenerering moeten hebben. Aansluiting bij een verbetering van de basisbehoeftevoorzieningen van de armste mensen biedt daarbij goede mogelijkheden.

Een aanpak van de samenhangende problemen van armoede en werkgelegenheid stelt hoge eisen aan het beleid van het betreffende ontwikkelingsland. In een dergelijke aanpak spelen het beleid ten aanzien van de inkomensverdeling, de toegang tot produktiefactoren, relatieve prijsverhoudingen, participatie van vrouwen, bevolkingsgroei, technologiekeuze etc. alle een belangrijke rol. Maatregelen op deze terreinen moeten een zo coherent mogelijk geheel vormen. Het voeren van een goed intern beleid in ontwikkelingslanden is ook de meest effectieve manier om te verzekeren dat externe maatregelen, waaronder hulpverlening, bijdragen aan het oplossen van de armoede- en werkgelegenheidsproblemen in die landen.

Een aanpak van de werkgelegenheids- en armoedeproblemen vraagt, binnen een coherent beleidskader, een sectorspecifieke aanpak. De overkoepelende programma's, zoals aangekondigd in de nota «Herijking Bilateraal Beleid», sluiten enerzijds aan bij de enorme omvang van de armoede- en werkgelegenheidsproblematiek op het platteland en anderzijds bij het potentieel dat een selectieve industriële ontwikkeling biedt voor het, via het versterken van het produktieve vermogen, bijdragen aan een duurzame oplossing van de problematiek. Binnen de overkoepelende programma's en in de vorm van specifiek daarop gerichte maatregelen is aandacht noodzakelijk voor het ondersteunen van ontwikkelingen in de zogenaamde informele sector en het duurzaam versterken van de economische rol van vrouwen in ontwikkelingslanden.

Wanneer de relaties tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen worden gezien is er, mede als gevolg van de toegenomen interdependentie allereerst sprake van een systeem van elkaar stimulerende elementen. Een goed hulp- en structureel beleid van de zijde van donorlanden bepaalt mede de ruimte en mogelijkheden voor ontwikkelingslanden – en is de basis voor een geloofwaardige beleidsdialoog – om op het gebied van de armoedebestrijding en de werkgelegenheid een goed intern beleid te voeren. Zo'n intern beleid verhoogt op zijn beurt de effectiviteit van internationale maatregelen en vergroot de gevolgen van een gestimuleerde ontwikkeling in de Derde Wereld voor de ontwikkelde landen. Daarmee worden vervolgens weer meer ruimte en mogelijkheden voor een goed hulp- en structuurbeleid gecreëerd.

In de tweede plaats kan wat betreft de relaties tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen in het kader van deze nota worden vastgesteld dat naarmate het eigen beleid van ontwikkelingslanden meer en beter is gericht op blijvende oplossing van de armoede- en werkgelegenheidsproblematiek, het mogelijk is bij de keuze van hulpactiviteiten nauwer aan te sluiten bij het behoeften- en prioriteitenschema van het betrokken ontwikkelingsland zelf. In dergelijke omstandigheden, waarbij een breed spectrum van hulpactiviteiten mogelijk is, is de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen gemakkelijker te realiseren.

De hulp- en handelsrelaties met ontwikkelingslanden zijn een ondersteuning voor de werkgelegenheid in ons land. De bijdrage die daaraan wordt geleverd door de uitvoer van goederen en diensten is substantieel. De rol die de ontwikkelingshulp daarbij speelt is positief maar bescheiden. Voorlopige en ruwe cijfers wijzen erop dat in het kader van de Nederlandse bilaterale en multilaterale hulp geleverde goederen en diensten een werkgelegenheid van ongeveer 9000 mensjaren met zich brengen. Te zamen met de directe werkgelegenheidseffecten van ontwikkelingshulp (vrijwilligers, deskundigen, consultants, ambtenaren etc.) komt de totale werkgelegenheidsbijdrage van ontwikkelingshulp op ongeveer 13000 mensjaren per jaar uit.

Voor de economische betekenis van de hulp is van belang de mate waarin en de wijze waarop hulp gelden in Nederland worden besteed. Er zijn – partiële – aanwijzingen in ieder geval sinds 1978 dat de bestedingen in Nederland zijn teruggelopen. Hierin weerspiegelt zich in zekere zin dat in die periode de financieel-economische problemen van ontwikkelingslanden zijn toegenomen met een daarmee samenhangende grotere behoefte aan ongebonden hulp. Tegelijkertijd geeft, tegen de achtergrond van de verbeterde Nederlandse concurrentiepositie, een daling van de bestedingen in Nederland aan dat er ruimte is voor een – langs de weg van het ontwikkelingsrelevant benutten van het Nederlandse aanbod – verbeteren van de bestedingen en daarmee van de werkgelegenheidseffecten van hulp voor Nederland.

De effecten van het ontwikkelingsbeleid op de Nederlandse economie zijn overigens niet beperkt tot die als gevolg van directe besteding van hulp gelden in Nederland. Ook bestedingen die niet in Nederland geschieden kunnen een positief effect op de Nederlandse economie hebben. Dit is bij voorbeeld het geval bij lokale besteding, die in aanzienlijke mate is te beschouwen als noodzakelijke voorwaarde voor het op effectieve wijze kunnen realiseren van Nederlandse leveranties in het kader van de ontwikkelingshulp. Ook leidt in dat kader stimuleren van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden niet tot bestedingen in Nederland. Niettemin zijn ook hierbij Nederlandse belangen betrokken.

## **2.2. De uitgangspunten**

Bij het nader beschouwen van de betekenis van de relaties tussen ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid zowel in ontwikkelingslanden als in Nederland, wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten worden in deze paragraaf kort aangegeven.

Allereerste uitgangspunt van de nota is dat wordt gekozen voor een 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 die armoede.

Het tweede uitgangspunt is dat in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid de meeste zorg uitgaat naar de lage-inkomenslanden. Zoals in de nota «Herijking Bilateraal Beleid» vastgesteld gaat het daarbij om landen waar het inkomen per hoofd van de bevolking niet hoger is dan overeenkomend met 795 dollar in 1981. In een aantal in deze nota aangegeven gevallen wordt een inkomensgrens van 1200 dollar gehanteerd.

Een verdere vermaatschappelijking van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid is, als derde uitgangspunt noodzakelijk. Die vermaatschappelijking strekt zich niet slechts uit tot het Nederlandse bedrijfsleven, maar omvat ook andere sectoren van de Nederlandse samenleving, zoals niet gouvernementele organisaties, de vakbeweging, onderwijsinstellingen en aan onderwijs c.q. onderzoek gelieerde instellingen en de kerken, die alle een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de problemen van de Derde Wereld.

De wens tot verdere vermaatschappelijking brengt met zich de noodzaak de relatie tussen de overheid en de Nederlandse samenleving op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking te verduidelijken. In het bijzonder geldt dit voor de relaties tussen de overheid en het Nederlandse bedrijfsleven. Uitgangspunt – het vierde – daarbij is dat het de taak van de overheid is het kader te scheppen waarbinnen activiteiten van het bedrijfsleven en andere maatschappelijke groeperingen die bijdragen aan de oplossing van de problemen van de Derde Wereld, worden gestimuleerd.

Het vijfde uitgangspunt dat in deze nota wordt gehanteerd is dat ontwikkelingssamenwerking zich niet kan beperken tot ontwikkelingslanden die een adequaat intern beleid voeren ter oplossing van de armoede- en

werkgelegenheidsproblematiek. In die gevallen dat minder adequaat intern beleid gevoerd wordt kan door een geloofwaardige beleidsdialoog en door het daarop afstemmen van de keuze en vormgeving van met hulp gelden te financieren activiteiten worden bijgedragen aan het oplossen van de armoede- en werkgelegenheidsproblematiek in het betrokken ontwikkelingsland.

### **2.3. De globale opties voor het rekening houden met de Nederlandse werkgelegenheidsproblematiek**

Er kunnen een aantal globale opties worden aangegeven voor het betrekken van Nederlandse economische en werkgelegenheidsoverwegingen bij de vormgeving van het Nederlandse beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden.

In het kader van deze nota doet zich primair de vraag voor welke overheidsbijdrage hieraan kan worden geleverd. Binnen de ruimte die de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid en daarmee de zorg voor een effectieve ontwikkelingsbijdrage bieden, kan langs verschillende wegen een bijdrage aan de Nederlandse economische en werkgelegenheidssituatie worden gegeven. De wegen waarlangs dat kan, kunnen in globale termen als volgt worden aangeduid.

In de eerste plaats kan, uitgaande van de behoeften van ontwikkelingslanden, bij de keuze van sectoren en activiteiten in het kader van de hulpverlening met Nederlandse aanbodsmogelijkheden rekening worden gehouden. Zoals hiervoor aangegeven, kunnen die mogelijkheden groter zijn naarmate het betrokken ontwikkelingsland zelf een meer op de bestrijding van werkgelegenheid- en armoedeproblemen gericht beleid voert. In dit kader kunnen ook maatregelen worden getroffen, rekening houdend met vereisten van efficiency en kwaliteit, om waar zulks kan de besteding in Nederland van door multilaterale ontwikkelingsinstellingen aangewende middelen te vergroten. Door de aanzienlijke verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie van de laatste jaren – lijken voorwaarden vervuld voor een betere afstemming van de vraag vanuit ontwikkelingslanden en het Nederlandse aanbod.

Het breder worden van het Nederlandse aanbodpotentieel kan een gunstig uitstralings-effect hebben naar activiteiten van het bedrijfsleven in die ontwikkelingslanden waar de omstandigheden zich lenen voor het tot stand komen van zelfstandige economische betrekkingen. Aldus komen «hulp» en «handel» meer in elkaars verlengde te liggen, zonder dat de kwaliteit van de hulp wordt aangetast.

In de tweede plaats kunnen in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wanneer nodig ontwikkelingsrelevante aanpassingen in het Nederlandse aanbodpotentieel worden gestimuleerd. Ook de op ontwikkelingslanden gerichte samenwerkingsverbanden van Nederlandse bedrijven kunnen in dit verband worden bevorderd. Aanwending van het aldus specifiek ten behoeve van ontwikkelingslanden verbeterde Nederlandse aanbod kan als afgeleid effect ook een positieve invloed op de Nederlandse werkgelegenheidssituatie hebben.

In de derde plaats kunnen activiteiten die in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid worden ondernomen in daarvoor in aanmerking komende gevallen meer uitbesteed worden aan het Nederlandse bedrijfsleven en aan andere relevante Nederlandse maatschappelijke groeperingen en instellingen. Hierdoor kan beter worden voldaan aan vereisten van efficiency en kwaliteit die met het oog op de belangen van de ontwikkelingslanden gesteld moeten worden. Bovendien zal de overheid zich meer openstellen voor overleg, informatie en advies met het bedrijfsleven en andere groeperingen in de samenleving.

In de vierde plaats kunnen voorzieningen worden getroffen om het ontwikkelingsrelevante aanbodpotentieel van de niet-commerciële sectoren van de Nederlandse samenleving alsmede het potentieel dat aanwezig is in verschillende overheids- en semi-overheidsinstellingen beter en meer ten gunste van de Derde Wereld in te zetten. Ook langs deze weg kan het Nederlandse aanbod beter worden aangewend.

#### **2.4. Het nieuwe beleid**

Ontwikkeling is een dynamisch proces dat zich bovendien afspeelt in een dynamische wereld. Dat betekent een voortdurende bezinning op de vraag of tot dan geformuleerd beleid en gekozen kanalen en instrumenten in relatie tot doelstellingen nog wel optimaal zijn. Het betekent ook dat er een voortdurende bereidheid moet zijn om wanneer dat voor het bereiken van de doelstellingen, zoals de regering zich die met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking heeft gesteld, noodzakelijk is aanpassingen aan te brengen. Dat is simpelweg een eis van effectiviteit, van kwaliteit.

De regering aanvaardt die aanpassingsverplichting. In het licht van de hiervoor kort samengevatte analyse van de nota, de gehanteerde uitgangspunten en de geschetste opties, zal aan de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, waarin in het kader van de duurzame armoedebestrijding de vergroting van de betekenis van dat beleid voor de productieve werkgelegenheid van ontwikkelingslanden is vervat, een subdoelstelling worden toegevoegd: vergroting van de betekenis van ontwikkelingssamenwerking voor de werkgelegenheid en economie van Nederland. Concreet betekent dit dat in het geval een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende hulpactiviteiten, die even ontwikkelingsrelevant zijn, de keuze zal vallen op die activiteiten die de grootste betekenis hebben voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid, en dat – gelet op de hoofddoelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid – een betere benutting van het Nederlandse aanbod zal worden bevorderd.

Indien zich bij het concretiseren van de doelstellingen onderlinge strijdigheden voordoen, ligt de prioriteit voor Ontwikkelingssamenwerking uiteraard bij de hoofddoelstelling. Daarom zullen initiatieven uit de Nederlandse samenleving inclusief het bedrijfsleven bij de samenwerking met ontwikkelingslanden moeten sporen met die hoofddoelstelling. Die is kortweg te omschrijven als het bijdragen aan de draagkracht van mensen en landen. Daarmee wordt aangesloten bij de noodzaak van meer nadruk op duurzaamheid van de verbetering van de levensomstandigheden van de armste mensen. Steeds dient voorop te staan dat het initiatief een gezonde economische basis dient te hebben, zodat wordt bijgedragen aan de bevordering van duurzame economische groei waardoor voorwaarden worden gecreëerd voor een structurele verbetering van de armoedesituatie. Daarnaast zijn voor de ontwikkelingsrelevantie van het initiatief van belang punten als de verbetering van de maatschappelijke en fysieke infrastructuur, de werkgelegenheid, het tot stand komen van evenwichtiger relaties tussen de verschillende productieve sectoren en de verbetering van de internationale positie (betalingsbalans, energiesituatie) van het betrokken ontwikkelingsland. Voorts spreken bij de concrete uitwerking aandachtspunten als de aard van de toe te passen technologie, de invloed op de positie van de vrouw en de noodzaak het milieu te handhaven c.q. te verbeteren een rol.

#### **2.5. De concretisering**

Het nieuwe beleid wordt langs een aantal lijnen in deze nota geconcretiseerd. In de eerste plaats worden in de nota diverse maatregelen en activiteiten aangekondigd om vanuit de ontwikkelingssamenwerking effectief rekening te houden met de Nederlandse economische en werkgelegenheidssituatie. Van wezenlijk belang is daarvoor dat het inzicht wordt vergroot in de mogelijkheden het Nederlandse aanbod meer en beter te benutten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.



Inventarisatie van de belangrijkste sectoren van het Nederlandse aanbod dat tot nu toe in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp is ingeschakeld, levert het volgende algemene beeld op. Vervoer en Transport, Grond-, Weg- en Waterbouw, Agrarische- en Voedingsmiddelenindustrie, Chemie, Telecommunicatie, Gezondheidszorg, Milieu, Energie en Planning zijn in hoofdlijnen de belangrijkste sectoren. Deze sectoren sluiten deels aan bij activiteitsvelden zoals die door de commissie-Wagner zijn geïdentificeerd.

Om, conform het regeerakkoord, ook in meer algemene zin met de sterke kanten van het Nederlandse aanbod rekening te kunnen houden, zal langs verschillende wegen op korte termijn het inzicht worden vergroot in het ontwikkelingsrelevante Nederlandse aanbodpotentieel. Ook van wetenschappelijke zijde kan aan dit praktische onderzoek een bijdrage worden gevraagd. De uitkomsten van die studie kunnen leiden tot aanpassingen in de keuze van regio's en sectoren waarop het Nederlandse beleid zich richt.

Wat betreft het Nederlandse multilaterale beleid zullen maatregelen worden getroffen om in overleg met de betrokken multilaterale organisaties de bestedingen in Nederland van die organisaties te verbeteren.

Vermaatschappelijking van het ontwikkelingsbeleid en het beter benutten, zowel in het kader van de bilaterale als de multilaterale hulp, van het ontwikkelingsrelevante Nederlandse aanbod brengt met zich de noodzaak van een goede informele overlegstructuur met het Nederlandse bedrijfsleven en andere groeperingen in de samenleving. Met deze groeperingen zal in principe minstens eenmaal per jaar overleg worden gevoerd.

In verband met de werkgelegenheidsproblematiek in de ontwikkelingslanden, zijn, aansluitend bij de specifieke sectorale problemen in ontwikkelingslanden, in de tweede plaats de activiteiten van belang ter bevordering van de industriële respectievelijk de plattelandsontwikkeling.

Wat het programma voor Industriële Ontwikkeling betreft wordt de afstemming tussen de beschikbare instrumenten – bestaande en nieuwe – verbeterd. Voor industriële ontwikkeling wordt een zevental nieuwe instrumenten ontwikkeld: sector-investeringsstudies en -bemiddeling, bedrijfsopleidingen, korte termijn managementondersteuning, haalbaarheidsstudies, industriële dienstencentra, educatieve cursussen alsmede ontwikkelingsgerichte produktaanpassing en innovatie.

Wat het programma voor Plattelandsontwikkeling betreft worden de beleidslijnen van de nota «Herijking Bilateraal Beleid» verder doorgetrokken waarbij dat beleid zich in het bijzonder richt op de positieverbetering van kleine boeren, landlozen, kleine pachters, vrouwen en andere in een structurele achterstand verkerende groepen. De voor plattelandsontwikkeling beschikbare instrumenten zullen hierop worden gericht.

Voor een evenwichtige ontwikkeling van de industriële sector en het platteland is het tot stand komen van een goede maatschappelijke infrastructuur van groot belang. Ontwikkelingsrelevante activiteiten van de betrokken Nederlandse maatschappelijke groeperingen zullen worden bevorderd. Bovendien zullen activiteiten worden geëntameerd met betrekking tot het werkgelegenheidspotentieel van de zogenaamde informele sector, zowel op het platteland als in de steden.

De instrumenten van de Nederlandse bilaterale hulp zullen in overwegende mate worden ingezet in de programmalanden en -regio's. Voor de keuze van andere landen is het mogelijk om in sterke mate rekening te houden met het Nederlands aanbod, binnen de grenzen die door het ontwikkelingsbeleid worden bepaald.

Vermaatschappelijking betekent ook dat het Nederlandse onderwijs- en onderzoekspotentieel en relevante deskundigheid van (sociaal-)culturele instellingen meer ten behoeve van de Derde-Wereldproblematiek wordt aangewend. In het licht van de directe aansluiting van hun activiteiten bij de armoede- en werkgelegenheidsproblematiek is er een blijvende plaats voor de medefinancieringsorganisaties in het Nederlandse beleid.

# Hoofdstuk II. Ontwikkeling en werkgelegenheid; behoeften van ontwikkelingslanden

## 1. INLEIDING; OMVANG VAN DE PROBLEMATIEK

De werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden heeft een ander karakter dan in de geïndustrialiseerde landen. Volledige en open werkgelegenheid komt in ontwikkelingslanden in relatief geringe mate voor. Het in het algemeen ontbreken van een systeem van sociale zekerheid maakt dat mensen in ontwikkelingslanden het zich eenvoudig niet kunnen veroorloven werkloos te zijn. Vele malen groter is nog het aantal mensen waarvan het werk dat zij hebben onvoldoende inkomen genereert.

De werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden is dan ook vooral een probleem van onderbenutting van arbeid. Die onderbenutting uit zich in korter werken dan gewenst zou zijn met het oog op het verkrijgen van een adequaat inkomen. Van onderbenutting is echter vooral sprake in die gevallen dat ondanks lange werktijden van te lage inkomensniveaus en armoede sprake is, waarbij onvoldoende gebruik van aanwezige kennis en vaardigheden wordt gemaakt en waar de arbeidsproductiviteit derhalve te laag is. De problemen van onderbenutting van arbeid en armoede overlappen elkaar.

Schattingen voor 1980 geven aan dat ongeveer 6% van de beroepsbevolking (ongeveer 50 mln. mensen exclusief China) naar Westere begrippen werkloos is.<sup>1</sup> Voor bijna 450 mln. mensen geldt echter dat het werk dat zij doen onvoldoende inkomen oplevert. Als gevolg daarvan is er voor meer dan de helft van de bevolking in ontwikkelingslanden – 1,2 mld. mensen – geen sprake van dat in hun basisbehoeften is voorzien. Wat de toekomstige ontwikkeling betreft wijst het NAR-advies «Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden» op schattingen van de Wereldbank dat tussen 1980 en 2000 het arbeidsaanbod in ontwikkelingslanden met bijna 800 mln. zal toenemen. Verreweg de grootste aanwas wordt met 620 mln. voor Azië (lage inkomenslanden excl. China) verwacht. De toename in Afrika en in Latijns-Amerika is in absolute termen veel kleiner maar niettemin relatief omvangrijk. De belangrijkste bepalende factor in dit verband is de huidige hoge bevolkingsgroei. Met een vertraging van ongeveer 15 jaar werkt die bevolkingsgroei door in de groei van dat arbeidsaanbod. Voor een lange-termijnaanpak van het werkgelegenheidsvraagstuk is derhalve een goed beleid van deze landen met betrekking tot de bevolkingsgroei essentieel. In dit verband is onder meer van belang dat beschikbaarheid van betaalde arbeid voor vrouwen een positieve invloed blijkt te hebben op de vruchtbaarheidscijfers.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aard van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden.

## 2. WERKGELEGENHEID, ARMOEDE EN ONTWIKKELING

De vaststelling dat in ontwikkelingslanden de problemen van armoede en onderbenutting van arbeid elkaar overlappen is van recente datum en bovendien nog niet overall gemeengoed. In de jaren vijftig en zestig werd door veel ontwikkelingseconomen en beleidsmakers de nadruk gelegd op de noodzaak allereerst de economische groei te versnellen. Bovendien werd vaak gesteld dat dit het best kon geschieden door het stimuleren van een moderne industriële sector en de daarvoor benodigde infrastructuur.

---

<sup>1</sup> Vermeld in het eerste «World Labour Report» van de ILO (1984). Verdeeld naar vrouwen en mannen waren deze cijfers in 1980 respectievelijk 7,8 en 5,2%.

Op zijn beurt zou die sector het arbeidsoverschot van het platteland kunnen absorberen. De snelle economische groei zou er, naar werd verwacht, voor zorgen dat de lagere inkomensgroepen geleidelijk en als het ware automatisch in het economisch proces zouden worden opgenomen. Werkgelegenheids- en armoedeproblemen bleken via deze weg echter onvoldoende te kunnen worden opgelost.

Aan het einde van de jaren zestig en begin zeventiger jaren hebben internationale organisaties als de ILO en de Wereldbank bijgedragen aan het verbreiden van het inzicht dat een gecoördineerde aanpak van de problemen van armoede, groei en werkgelegenheid noodzakelijk was. Wat de ILO betreft werd in 1969 het «World Employment Programma» gelanceerd en leverden werkgelegenheidsmissies naar ontwikkelingslanden, naast specifieke beleidsaanbevelingen voor de betrokken landen, een vergroting van het inzicht in de relaties tussen ontwikkeling, armoede en werkgelegenheid op.

Wat de Wereldbank betreft kan onder meer gewezen worden op de grote invloed in de rede van de toenmalige Wereldbank-president McNamara in 1973 (jaarvergadering Wereldbank in Nairobi) en op de studie «Redistribution with Growth» van 1974.

Het actieprogramma van de ILO – Wereldwerkgelegenheidsconferentie van 1976 benadrukte het belang van werkgelegenheid als middel tot productieverhoging en inkomenswerving in een basisbehoeftenstrategie.

De relatie tussen werkgelegenheid, ontwikkeling en armoede in de zin van het ontbreken van basisbehoeftevoorzieningen is geen eenzijdige. Het lage welvaartsniveau in veel ontwikkelingslanden, zoals dat wordt weerspiegeld in lage inkomens per hoofd en een hoge mate van ondervoeding, kindersterfte, analfabetisme etc., is tegelijkertijd gevolg én oorzaak van de ernstige werkgelegenheidsproblemen in deze landen.

Werkgelegenheid bevordert de toegang tot essentiële goederen en diensten in principe langs één van twee wegen: indirect via het verschaffen van een inkomen of direct in het geval van «subsistence productie». Waar productie voor eigen gebruik plaatsvindt zijn maatregelen om de produktiviteit te verhogen veelal effectiever middelen om in basisbehoeften te voorzien dan het creëren van nieuwe banen waarmee een inkomen kan worden verdiend. Ook die weg, bij voorbeeld een bevordering van de productie van exportgeoriënteerde landbouwproducten kan overigens wel degelijk werk en inkomen opleveren. Zulks dient op zodanige wijze te geschieden dat die produktietoename niet ten koste gaat van de productie voor de lokale voedselmarkt want dan is de kans groot dat de verbetering in de werkgelegenheids- en inkomenssituatie gepaard gaat met een verslechtering van de totale voedselsituatie.

Voor hen die geheel dan wel gedeeltelijk werkloos zijn blijft het scheppen van inkomensgenererende werkgelegenheid belangrijk als middel om toegang te krijgen tot essentiële goederen. Absorptie van arbeid leidt tot afname van armoede. Zo is bij voorbeeld de groei van de werkgelegenheid in Brazilië in de periode 1968–1973 met ongeveer 3% per jaar gepaard gegaan met de vermindering van 4% van het aandeel in de totale werkende bevolking van de groep die minder dan het minimum loon verdient.

Zoals een toegenomen werkgelegenheid kan bijdragen aan groei en vermindering van armoede, kan op zijn beurt een toenemende groei meer mogelijkheden verschaffen voor een uitbreiding van de werkgelegenheid en vermindering van armoede.

De laatste relatie is echter geen automatisme. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat er statistisch niet altijd een directe – positieve – relatie tussen groei en vermindering van armoede kan worden gevonden. Dat betekent niet dat groei onbelangrijk zou zijn. Groei is en blijft een voorwaarde voor een structurele vermindering van de armoede. De effectiviteit van groei als middel om armoede te verminderen is echter afhankelijk van wat er, waar en hoe geproduceerd wordt. De effectiviteit hangt met andere woorden samen met de selectiviteit van de groei. Een

belangrijke variabele in dit verband is de inkomensverdeling, die immers in macro-termen bepalend is voor het vraagpatroon en daarmee voor de samenstelling van het aanbod. Langs twee wegen beïnvloedt de inkomensverdeling de vraag wat er geproduceerd moet worden en hoe.

Allereerst spelen relatieve verschillen in importbenodigdheden een rol. In de tweede plaats verschillen produktiefactorintensiteiten van goederen die door onderscheiden inkomensgroepen worden gevraagd. In het algemeen hebben de goederen, die de lagere-inkomensgroepen vragen, een lagere importcomponent en een hogere arbeidsintensiteit. Een verbetering van de inkomensverdeling leidt derhalve allereerst tot een verminderde druk op de beschikbare vreemde valuta. Zo lang die beschikbaarheid een belangrijk knelpunt voor het ontwikkelingsproces blijft, kan een vermindering van de druk daarop tot een versnelling van de investeringen en dus tot een creatie van werkgelegenheid leiden. In het licht van de hogere arbeidsintensiteit en de meer passende technologie van door de laagste-inkomensgroepen gevraagde produkten leidt een vermindering van inkomensverschillen rechtstreeks tot een vergroting van de binnenlandse werkgelegenheid. Samen leiden zij tot een grotere markt en tot een betere en bredere basis voor verdere groei en ontwikkeling. Voor een goede ontwikkeling is het van belang dat de grote verschillen tussen sectoren, regio's en sociale groepen op het gebied van inkomen, produktiviteit en werkgelegenheid die in ontwikkelingslanden bestaan worden verkleind.

Uitgaven gericht op het verbeteren van de basisbehoeftevoorzieningen van een bevolking moeten niet uitsluitend worden beschouwd als consumptieve uitgaven of als een kostenfactor. Zoals al eerder aangegeven is de relatie tussen werkgelegenheid en basisbehoefte geen eenzijdige. Zoals een effectief werkgelegenheidsbeleid kan bijdragen aan een verbetering van de basisbehoeftevoorziening, zo kan een beleid direct gericht op de basisbehoefte bijdragen aan een verhoging van de economische groei en aan een verbetering van de werkgelegenheidssituatie.

Die relatie ligt nogal voor de hand: een verbetering van de opleiding, de voedsel- en de gezondheidssituatie leidt direct tot produktiviteitsverhogingen. Die relatie is ook empirisch vastgesteld. Produktieverhogingen van 50 tot 300% zijn gesignaleerd na verbetering van het voedselpakket. Ook in Wereldbankpublicaties wordt er op gewezen dat een basisbehoefte-beleid in het algemeen groeibevorderende effecten heeft. Het «World Development Report» 1980 van de Wereldbank gaat uitgebreid in op de positieve effecten in bepaalde omstandigheden op de arbeidsproduktiviteit en inkomensontwikkeling van beter onderwijs en training. Recente rapporten van de Wereldbank schatten dat investeringen in lager onderwijs gemiddeld een rendement van 27% opleveren. Onder rendement wordt hier verstaan de totale toekomstige economische winst in de vorm van hogere produktiviteit en inkomens in verhouding tot de kosten. Voor het middelbaar en hoger onderwijs worden rendementen van resp. 16 en 13% geschat.

De relaties tussen voeding, goed drinkwater, gezondheid en werkgelegenheid zijn van extra groot belang in het geval van vrouwen, in het bijzonder van hen die werken en wonen op het platteland. Naast het werk als huisvrouw en moeder – en vaak naast zulke zware taken als water en brandstof verzamelen – werken zij vele uren op het veld. Adequate voeding en het toepassen van passende technologie kan zowel enige verlichting van hun taak betekenen als een verhoging van de produktiviteit in sectoren waarin deze nu erg laag is.

### **3. DE ROL VAN TECHNOLOGIE EN DE SCHAALGROOTTE VAN DE PRODUKTIE**

Twee belangrijke specifieke beleidsvragen, die in het kader van het zoeken naar oplossingen voor de werkgelegenheidsproblematiek een rol spelen, zijn de keuze van toe te passen technologie en de vraag of voor

kleinschalige dan wel grootschalige productie-eenheden moet worden gekozen. Wat de keuze van toe te passen technologie betreft is de laatste jaren, ondanks het feit dat veel van de theorievorming nog niet ver is voortgeschreden, steeds duidelijker geworden dat in veel sectoren de keuzemogelijkheden van levensvatbare technologieën veel groter zijn dan werd gedacht.

Technologie is geen onbeïnvloedbaar gegeven. Er zijn vele mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om arbeidsintensieve technologieën te ontwikkelen en deze op economisch verantwoorde wijze toe te passen. Aanpassing van traditionele, inheemse technologieën speelt hierbij een rol. De taak voor ontwikkelingslanden is het identificeren, ontwikkelen en toepassen binnen die brede keuzemogelijkheid van die technologieën die het beste passen bij de nationale en lokale behoeften en omstandigheden, waaronder sociale en culturele instituties en structuren. Dit betekent zeker niet dat ontwikkelingslanden als het ware zouden zijn veroordeeld tot een situatie van voortdurende technologische achterstand, noch betekent het een exclusieve concentratie op primitieve technologieën.

Aangepaste technologie betekent in sommige situaties het gebruik van de modernste technologieën. Die moderne technologie is ook vaak van essentieel belang voor de noodzakelijke verbetering van bestaande traditionele technologieën. Bovendien zijn er veel mogelijkheden voor het gezamenlijk in combinatie toepassen van moderne en meer traditionele technologieën (windenergie ten behoeve van irrigatie). Dergelijke toepassingen kunnen meer flexibiliteit en decentralisatie van productie met zich brengen, die bij voorbeeld de mogelijkheden vergroten voor een meer efficiënte industrialisatie van het platteland.<sup>2</sup> Waar het om gaat bij de keuze van toe te passen technologie is te pogen onevenwichtigheden te corrigeren. In veel ontwikkelingslanden zijn deze ontstaan door geïmporteerde technologische veranderingen, die slechts in beperkte sectoren van de economie worden toegepast en geringe uitstralingseffecten hebben. Buiten die sectoren moeten miljoenen mensen zich met de meest primitieve technologieën behelpen.

Bij het corrigeren van onevenwichtigheden tussen de moderne en traditionele sector kunnen ook moderne technologieën een belangrijke rol spelen. Van groot belang is daarom dat in ontwikkelingslanden een eigen technologische capaciteit wordt opgebouwd die het mogelijk maakt de meest passende technologie-keuze te maken.

Een soortgelijke benadering is noodzakelijk ten aanzien van de vraag of kleinschalige dan wel grootschalige productie-eenheden de beste bijdrage leveren aan het oplossen van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden. Ook hier gaat het niet om het per definitie afwijzen van grote ondernemingen die bovendien van moderne technologie gebruik maken. Dergelijke ondernemingen – zowel industrieel als agrarisch – zijn in vrijwel elke ontwikkelingsstrategie onmisbaar. Men hoeft daarbij slechts te denken aan de noodzaak van grootschalige productie van vitale producten als kunstmest, cement en staal. Hoewel zeker in de beginfase van een industrialisatieproces een toenemend dualisme valt te constateren kunnen moderne industriële in beginsel ook een belangrijke rol spelen in het proces van verspreiding van technologische vernieuwingen van de moderne sector naar kleinere ondernemingen, naar de informatie sector en naar de kleine landbouw. Een ontwikkelingsstrategie die de relatie tussen armoede en werkgelegenheidsproblemen onderkent en als uitgangspunt neemt, houdt in dat tenminste een beleid wordt gevoerd dat ervoor zorgdraagt dat kleine ondernemingen, die een eenvoudige produktietechniek gebruiken, niet worden benadeeld ten opzichte van de grotere, moderne ondernemingen. Het discriminerende effect ten opzichte van de kleinere ondernemingen, die bij voorbeeld het gevolg is van het belastingsbeleid (rechtstreeks en via de invloed op de inkomensverdeling) en van de kredietpolitiek, moet worden weggenomen en door een kleine ondernemingen stimulerend beleid vervangen.<sup>3</sup> Bovendien zal een dergelijke ontwikkelingsstrategie

<sup>2</sup> Tegen deze achtergrond worden door Nederland de mogelijkheden gezien een uitgebreid onderzoeksprogramma van de Universiteit van de VN ter zake van micro-elektronica en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden te ondersteunen.

<sup>3</sup> «World Labour Report 1984», blz. 22.

rekening moeten houden met de mogelijkheid dat de creatie van werkgelegenheid in nieuwe ondernemingen soms gepaard kan gaan met vernietiging van werkgelegenheid elders.

#### **4. SECTORALE WERKGELEGENHEIDSPROBLEMEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN**

Tegen de achtergrond van de in het voorafgaande vervatte algemene aspecten van de werkgelegenheidsproblematiek worden in het navolgende enige specifieke sectorproblemen aangeduid.

##### **4.1. Platteland**

Gemiddeld woont in de Derde Wereld meer dan  $\frac{2}{3}$  van de bevolking op het platteland. Er valt een duidelijke spanning te constateren tussen enerzijds de noodzaak een bijdrage te leveren aan het verminderen van de problemen op het platteland en anderzijds de mogelijkheden die via de creatie van werkgelegenheid in de landbouwsector kunnen worden geboden. Het NAR-advies «Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden» wijst erop dat die mogelijkheden in het algemeen beperkt zijn. Het aandeel van de landbouwsector in de verdeling van de beroepsbevolking loopt dan ook voor alle te onderscheiden categorieën van ontwikkelingslanden terug.

Voor zover er mogelijkheden voor werkgelegenheidscreatie op het platteland zijn, wijst de NAR op de noodzaak van een beleid langs een viertal lijnen. Allereerst is er de noodzaak een breed landbouwbeleid te voeren. Daarin moeten zaken als de prijsverhouding tussen agrarische en industriële producten aan de orde worden gesteld alsmede prijsgaranties ter voorkoming van fluctuaties in de marktprijzen van landbouwproducten. Voor een dergelijk prijsbeleid is een adequate institutionele en fysieke infrastructuur noodzakelijk. Voorts omvat dat brede landbouwbeleid het introduceren van vakonderwijs en adviescentra op het platteland om het gebruik van nieuwe aangepaste technologieën te stimuleren. Ten slotte zijn er de noodzaak van een grotere lokale verwerking van landbouwproducten en een grondig landhervormingsprogramma als onderdelen van een breed landbouwbeleid.

De tweede lijn waarlangs er – beperkte – mogelijkheden zijn om tot werkgelegenheidscreatie op het platteland te komen betreft een aantal specifieke zaken als uitbreiding van de beschikbare oppervlakte landbouwgrond, arbeidsintensievere cultuurmethoden en gewassen, gewasdiversificatie en inschakeling van meer arbeid bij opslag en verwerking van geogoste producten.

De derde lijn betreft speciale programma's voor de arme, rurale bevolking met name ten behoeve van de positieverbetering van de kleine boeren en de landloze arbeiders. Hier wordt gewezen op ondermeer de wenselijkheid van kredietmogelijkheden, van voorlichting en het ter beschikking stellen van produktiemiddelen. Speciale aandacht is daarbij noodzakelijk voor de situatie van de vrouwen en van de kleine boeren.

Als vierde lijn kunnen rurale niet-agrarische economische activiteiten een belangrijke rol vervullen in een ontwikkelingsbeleid dat groei van produktieve werkgelegenheid en een betere inkomensverdeling voorstaat. Het aandeel van deze activiteiten op het platteland in de totale werkgelegenheid is aanzienlijk: in Afrika tweederde, in Azië de helft en in Latijns-Amerika een derde van de niet-agrarische werkgelegenheid. In de overbevolkte gebieden met overwegend agrarisch kleinbedrijf overheersen als informeel aan te duiden activiteiten als huisnijverheid en kleine werkplaatsen. Het aandeel van het meer formele midden- en kleinbedrijf neemt echter toe. In sommige van deze activiteiten is sprake van een hoge participatie van vrouwen en meisjes.

In het algemeen worden de mogelijkheden voor werkgelegenheidscreatie via het stimuleren van niet-agrarische rurale activiteiten positief ingeschat. Dat hangt mede samen met kenmerken als kleinschaligheid, het gericht zijn op lokale behoeften, het verschaffen van aanvullende inkomens etc. van deze activiteiten. Verbeteringen in de rurale infrastructuur zoals verbetering van informatie en communicatie en de kredietvoorziening zijn bij het realiseren van het potentieel van deze activiteiten van belang.

Het brede terrein van de werkgelegenheids- en armoedeproblematiek op het platteland onderstreept de noodzaak van een brede, integrale aanpak van deze problemen. In dit licht moet ook het in de nota «Herijking Bilateraal Beleid» voorgestelde Programma voor Plattelandsontwikkeling worden gezien.

## 4.2. Industrialisatie

Grootschalige en overwegend urbane industrialisatie is lange tijd beschouwd als de belangrijkste motor voor economische groei en ontwikkeling.<sup>4</sup> De ervaring sinds de jaren '50 en '60 heeft echter uitgewezen dat een dergelijke industriële ontwikkeling samen kan gaan met stagnatie op het platteland en armoede in de steden. De beperkingen van zulk beleid zijn daarmee duidelijker aan het licht getreden. Tegelijkertijd heeft echter de ervaring met name in de jaren '70 van een aantal NIC's aangetoond dat aan industrialisatie een belangrijke rol toekomt. Waar het vanuit ontwikkelings- en werkgelegenheidsoptiek op aan komt is het vinden en het stimuleren van een optimaal industrialisatieproces. Zoals in het voorafgaande aangegeven gaat het daarbij om de vraag wat, waar en hoe er geproduceerd wordt. In het NAR-advies «Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid in ontwikkelingslanden» worden in dit verband allereerst een aantal prealabele voorwaarden genoemd, zoals het in voldoende mate aanwezig zijn van (geschoolde) arbeid, kapitaal, technische kennis en management en het bestaan van afzetmogelijkheden. Daarnaast spelen uiteraard een aantal specifieke factoren een rol die per land kunnen verschillen, zoals de grondstoffenvoorkomens, de geografische ligging en de grootte van het betrokken land.

Gegeven de belangrijke rol van de overheid op dit terrein is het vooral het overheidsbeleid in het betrokken ontwikkelingsland dat het industrialisatiepatroon bepaalt. In dit verband wordt ervoor gepleit het beleid te richten op een optimale arbeidsintensiteit van het industrialisatieproces.

Vanuit de kaderscheppende en stimulerende taak van de overheid van ontwikkelingslanden zijn in dit verband vooral van belang:

- het bevorderen dat kleinere ondernemingen met eenvoudige productietechnieken niet worden benadeeld in vergelijking tot grotere, moderne ondernemingen waardoor een evenwichtige industriële opbouw ontstaat met een zekere verwevenheid tussen grote en kleine industrieën<sup>5</sup>;
- het richten van het overheidsbeleid op stimuleren van markt-promotie activiteiten;
- een op blijvende («sustainable») industrialisatie gericht internationaal beleid met name ten aanzien van de wisselkoersontwikkeling en andere handelsbelemmeringen en van de toegang van buitenlandse particuliere investeerders.

Het door donoren te voeren ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zal zich in algemene zin kunnen richten op het ondersteunen van een dergelijk beleid. Dat betekent waar nodig bijdragen aan het vervullen van wat in het voorafgaande prealabele voorwaarden werden genoemd: (geschoolde) arbeid, kapitaal, technische kennis en management en afzetmogelijkheden. Het is bovendien wenselijk dat de betrokken donoregering zoveel mogelijk invloed uitoefent ten gunste van de toepassing van meer arbeidsintensieve technologieën, met name aanzien van de activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Het in de nota «Herijking Bilateraal Beleid» aangekondigde Programma voor Industriële Ontwikkeling zal zich, zoals blijkt uit hoofdstuk V van deze nota, hierop richten.

<sup>4</sup> Volgens cijfers vermeld in het NAR-advies «Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden» bedraagt het aandeel van de industriële sector in de totale werkgelegenheid in ontwikkelingslanden ongeveer 20%. Wanneer echter China met een zeer hoog aandeel van 26% buiten beschouwing wordt gelaten is het aandeel van de industriële sector in de werkgelegenheid van de overige ontwikkelingslanden aanzienlijk minder dan 20%.

<sup>5</sup> Volgens het «World Labour Report 1984» wordt geschat dat zeer kleine industriële bedrijven voor 50 tot 90% van de werkgelegenheid in de verwerkende industrie zorgen.

### 4.3. Informele sector

Informele activiteiten worden meestal gedefinieerd als die activiteiten die niet onderworpen zijn aan formele regels ten aanzien van contracten, licenties, belasting, arbeidsinspectie etc. Ze zijn de nooduitgang voor allen die niet in de landbouw of in georganiseerd verband een inkomen kunnen verwerven.

In het voorafgaande is reeds gewezen op het belang van informele activiteiten op het platteland met name ten aanzien van rurale niet-agrarische werkgelegenheid. Wat de omvang van de stedelijke informele sector betreft geeft het «World Labour Report 1984» als minimum schatting aan dat het hier gaat om tussen een kwart en de helft van de totale werkgelegenheid in steden.

Voor de omvang van de informele sector in de steden is de situatie in de rurale gebieden van belang. Migratie van het platteland naar de steden is een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van informele stedelijke activiteiten. Toch omvat de informele sector niet eenvoudigweg die activiteiten die door de armste groepen worden opgenomen als gevolg van een gebrek aan werkgelegenheid in de formele sector. Het «World Labour Report 1984» wijst er in dit verband op dat in veel snel groeiende steden er sprake is van een overgang van de formele naar de informele sector waar in sommige gevallen de inkomens hoger zijn dan de laagste inkomens in de formele sector.

In het «World Labour Report» wordt ook de vraag aan de orde gesteld naar de toekomst van de informele stedelijke sector. Sommigen wijzen in dit verband op de onmiskenbare efficiency van veel activiteiten in de informele sector. Een andere benadering is de informele sector te zien als een ongelukkig bijverschijnsel van onevenwichtige ontwikkelingen op het platteland en van verschillen in de mogelijkheden van kleine en grote bedrijven.

Er is geen duidelijkheid over welke van beide genoemde benaderingen juist is. Wel is het duidelijk dat de formele sector op korte termijn onvoldoende werkgelegenheidsmogelijkheden zal kunnen scheppen en dat de stedelijke bevolking in de komende 20 jaar zal verdubbelen. De informele sector zal als bron van werkgelegenheid en inkomen nog een lange tijd een belangrijke rol moeten spelen. Bij het vormgeven van de op de ontwikkeling van de informele sector te richten activiteiten zal wel rekening moeten worden gehouden met een aantal inherente moeilijkheden als bereikbaarheid van de betrokken doelgroepen en de problemen rond het als gevolg van officiële ondersteuningsmaatregelen legaliseren van tot dan «illegale» activiteiten.

## 5. VROUWEN EN WERKGELEGENHEID

Wanneer voor bepaalde bevolkingsgroepen integratie in algemene projecten en programma's niet mogelijk blijkt, verdient het aanbeveling voor deze bevolkingsgroepen afzonderlijke programma's te ondersteunen. Een groepering die zeker bijzondere aandacht verdient – en die dit in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid sinds reeds een aantal jaren krijgt – zijn vrouwen en met name de gemarginaliseerde vrouwen in ontwikkelingslanden. Nog steeds bestaat er in ontwikkelingslanden een sterke ongelijkheid in ontwikkelingskansen en welvaart en binnen groepen in die landen tussen mannen en vrouwen. Deze ongelijkheid manifesteert zich ook op het terrein van de arbeid. Modernisering heeft in veel gevallen geleid tot een verslechtering van de positie van vrouwen. De belangrijkste reden daarvoor is dat vrouwenarbeid veelal niet als produktieve arbeid wordt gezien, dat wil zeggen arbeid die een bijdrage levert aan de financieel-economische ontwikkeling van een land en materieel navenant wordt beloond.



Zoals in de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is aangegeven, is het beleid gericht op positieverbetering van vrouwen geïntegreerd in het totale ontwikkelingsbeleid. Hiervoor is nodig dat duidelijk wordt wat de belangen en behoeften van vrouwen zijn en dat vrouwen en hun positie als een zelfstandige factor in het ontwikkelingsproces worden erkend. Het beleid is erop gericht vrouwen de mogelijkheden te bieden om zelf de veranderingen die in hun samenleving plaatsvinden, mede te bepalen.

Het versterken van de economische rol van vrouwen is van groot belang voor het bereiken van deze doelstelling. Het bevorderen van werkgelegenheid voor vrouwen is tevens belangrijk in het licht van de noodzaak de basisvoorzieningen voor arme families te verbeteren. Uit onderzoek blijkt dat het inkomensaandeel van vrouwen dat direct aan de familie ten goede komt, groter is dan bij mannen, die deels hun inkomen spenderen aan eigen consumptiegoederen. Bovendien heeft 25 tot 40% van alle huishoudens één – vrouwelijke – kostwinner. De kans dat vrouwen althans een gedeelte van hun leven zelfstandig in hun levensonderhoud (en dat van hun kinderen en eventueel andere volwassenen) moeten voorzien, is in de orde van één op twee. Het hebben van werk en het verdienen van een inkomen draagt bovendien bij aan het vergroten van het zelfbewustzijn van vrouwen en biedt vrouwen de mogelijkheden meer op te komen voor hun eigen rechten.

In het algemeen is bij de ontwikkelingsplanning tot nu toe weinig rekening gehouden met belangentegenstellingen en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de werkgelegenheid voor vrouwen is verminderd en dat vrouwen meestal minder mogelijkheden dan mannen krijgen voor geschoolde arbeid in de industriële of administratieve sector en voor kredietverlening en training in de landbouwsector.

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kan werkgelegenheid voor vrouwen worden bevorderd door:

- het integreren van het emancipatiefacet in ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten die gericht zijn op vergroting van werkgelegenheid in het algemeen;
- het steunen van specifiek op vrouwen gerichte projecten.

Deze twee punten zullen bij de uitvoering van de in hoofdstuk V en VI aan te kondigen maatregelen worden verdisconteerd. Dat zal leiden tot onder meer de volgende aandachtspunten:

1. Het rekening houden met het effect van het opzetten van ontwikkelingsactiviteiten op de economische positie van vrouwen.
2. Het mede aan vrouwen ten goede doen komen van te creëren werkgelegenheid.
3. Ondersteuning van speciaal op vrouwen gerichte opleidingen, naast verruimde toegang voor vrouwen tot algemene onderwijs- en trainingsvoorzieningen. Dit zal hun toegang tot de moderne sector vergemakkelijken.
4. Verruiming van de mogelijkheden om vrouwen te helpen bij het opzetten van kleine bedrijven of bij het verkrijgen van een grotere markt voor hun producten (kredietverlening, training, etc.)
5. Grotere toegang voor in de landbouw werkzame vrouwen tot produktiemiddelen en diensten, betrokkenheid bij landhervormingen en rechtstreekse toegang tot kredieten.
6. In de industriële en administratieve sector zal aandacht worden besteed aan:
  - creatie van werkgelegenheid in de nabijheid van de woonomgeving;
  - het tegengaan van segregatie van vrouwen in bepaalde sectoren (bij voorbeeld textiel- en voedingsindustrie) of in bepaalde niveaus (bij voorbeeld dienstverlenende functies);
  - verbetering van werkomstandigheden.
7. Verlichting van de traditionele verzorgende taken door passende technologie.
8. Bevordering van de mogelijkheden om binnen regio's en landen vrouwen van elkaars ervaringen te laten leren.

# Hoofdstuk III. De Nederlandse economie en werkgelegenheid in relatie tot ontwikkelingslanden en Ontwikkelingssamenwerking

In dit hoofdstuk wordt het belang van de relatie met ontwikkelingslanden voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid gezien aan de hand van een drietal invalshoeken. In de eerste plaats worden in dit hoofdstuk de betekenis geschetst van het belang voor Nederland van het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid. In de tweede plaats worden de ontwikkelingen in de Nederlandse handel met ontwikkelingslanden zowel wat betreft de invoer als de uitvoer geschetst. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het dienstenverkeer van Nederland met ontwikkelingslanden. In de derde plaats wordt het belang van ontwikkelingslanden als vestigingsplaats (gastland) voor Nederlandse particuliere investeringen nagegaan. Daarbij wordt ook ingegaan op de – toenemende – rol van Nederland als vestigingsplaats voor particuliere investeringen uit ontwikkelingslanden.

## 1. ONTWIKKELINGSHULPBELEID EN DE NEDERLANDSE ECONOMIE EN WERKGELEGENHEID

### 1.1. Inleiding

De relaties tussen het ontwikkelingsbeleid en de Nederlandse economie en werkgelegenheid zijn divers en in een aantal gevallen moeilijk te kwantificeren. Naast de directe werkgelegenheidseffecten voortvloeiend uit leveranties van Nederlandse goederen en diensten alsmede de directe financiering van mankracht (o.m. uit te zenden deskundigen, ambtenaren etc.) kunnen ook effecten worden onderscheiden die als indirecte effecten van het hulpbeleid kunnen worden omschreven. Deze indirecte effecten hangen samen met het door ontwikkelingshulp vervangen c.q. stimuleren van autonome, commerciële relaties met de betrokken ontwikkelingslanden.

Aan deze twee – directe en indirecte – werkgelegenheidseffecten wordt in het navolgende in afzonderlijke paragrafen aandacht besteed. Met de genoemde effecten is overigens niet het totale beeld van de relaties tussen ontwikkelingshulp en de Nederlandse economie en werkgelegenheid geschetst. Ook hulpbestedingen die niet in Nederland geschieden kunnen een positief effect op de Nederlandse economie hebben. Een voorbeeld hiervan wordt gevormd door de zogenaamde lokale kostenfinanciering. Deze financiering is in aanzienlijke mate te beschouwen als noodzakelijke voorwaarde voor het op een effectieve wijze kunnen realiseren van Nederlandse leveranties in het kader van de ontwikkelingshulp. Een tweede voorbeeld wordt gevormd door het in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp stimuleren van o.m. Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. Ook uitgaven in deze categorie zoals bij voorbeeld van de FMO en het Herstructureringsprogramma leiden hoogstens in beperkte mate tot directe besteding in Nederland. Niettemin zijn ook met deze uitgaven wezenlijke Nederlandse belangen gemoeid. Hoewel deze belangen moeilijk kwantitatief zijn te bepalen, kan in ieder geval wel vastgesteld worden dat positieve effecten van het ontwikkelingshulpbeleid een breder scala bestrijken dan uitsluitend de directe leveranties van Nederlandse goederen en diensten.

## 1.2. Economische aspecten van hulpbestedingen in Nederland

Voor de economische betekenis van de ontwikkelingshulp is van belang de mate waarin en de wijze waarop hulp gelden in ons land worden besteed. Tussen de verschillende begrotingscategorieën bestaan wat dat betreft aanzienlijke verschillen.

Van de totale hulpinspanning van ons land wordt slechts 13% gebonden verstrekt. Voor het overige wordt de hulp partieel gebonden (ca. 20%) of ongebonden (ca. 60%) verstrekt. In de meeste OESO-lid-staten ligt het percentage gebonden hulp hoger dan in ons land: in West-Duitsland bij voorbeeld op ongeveer 22%, in Frankrijk 45% en in het Verenigd Koninkrijk op ca. 42% van de officiële ontwikkelingshulp.<sup>1</sup> Belangrijker evenwel dan de formele binding is de feitelijke aard en omvang van de besteding van hulp gelden in ons land.

Het inzicht in de wijze waarop en de omvang waarin in recente jaren hulp gelden feitelijk tot bestedingen in ons land hebben geleid, is nog onvolledig. In het Heroverwegingsrapport van juni 1982 wordt becijferd dat van de bilaterale hulp (cat. Ia en IIIa van de begroting) in 1980 ruim 60% in de vorm van goederen en diensten in ons land werd besteed. Voor dat deel van de bilaterale hulp dat via de NIO wordt geleid (gemiddeld ca. 40%), bestaat wel inzicht in het verloop van de hulpbestedingen in afgelopen jaren. Uit gegevens van de NIO blijkt dat de mate waarin de bilaterale ontwikkelingshulp in ons land tot bestedingen leidt in de loop der jaren – met het groeien van de geldstroom die met de ontwikkelingshulp is gemoeid – relatief is afgenomen. Werd in 1978 nog ca. 73% van de uitgaven via de NIO in eigen land besteed, dit percentage bedroeg in 1980 ruim 60% en in 1983 ruim 56%. Overigens betreft het hier ca. 25 à 30% van de totale uitgaven voor ontwikkelingshulp. Dit dalende patroon is overigens mede een weerspiegeling van de toenemende financieel-economische problemen van ontwikkelingslanden in de aangegeven periode. Die problemen brengen vooral een grotere behoefte aan ongebonden hulp met zich. Tegelijkertijd geeft dit dalende patroon een aanduiding van de ruimte voor het verbeteren van bestedingen in Nederland, ervan uitgaande dat in de behoefte van ontwikkelingslanden door een passend Nederlands aanbod kan worden voorzien.

Momenteel wordt onderzocht in welke mate de diverse categorieën van de begroting tot bestedingen in ons land hebben geleid. Binnen afzienbare termijn zullen de resultaten beschikbaar komen. Dan ontstaat ook meer inzicht in de achterliggende factoren. Voor het te voeren beleid is het immers van belang te kunnen vaststellen in welke mate de aard en inrichting van het hulpbeleid danwel de aantrekkingskracht van het Nederlandse aanbod bepalend zijn voor de bestedingsontwikkeling van de hulp gelden.

Wanneer eerdergenoemd onderzoek is afgerond, bestaat tevens meer inzicht in de sectoriële spreiding van de hulpbestedingen in ons land. Gegevens uit 1980/81 met betrekking tot categorie Ia en IIIa van de begroting wijzen op een sterke oriëntatie op de chemische sector (43%) en op metaalproducten (24%). Producten van de landbouw- en voedingsmiddelensector namen van dit deel van de hulpbestedingen niet meer dan ca. 5% voor hun rekening. Meer inzicht in de sectoriële spreiding is ondermeer van belang voor de vraag welke effecten van hulpbestedingen op de handel tussen ons land en ontwikkelingslanden verwacht mogen worden.

## 1.3. Ontwikkelingshulp en directe werkgelegenheidseffecten in Nederland

De door Nederland te verstrekken ontwikkelingshulp leidt langs verschillende wegen tot directe werkgelegenheidseffecten in Nederland.<sup>2</sup> In de eerste plaats worden door hulp onder meer leveranties van Nederlandse goederen en diensten gefinancierd. Dit geldt zowel de bilaterale hulp als de hulp die via multilaterale kanalen wordt gekanaliseerd.

<sup>1</sup> «Development Cooperation, 1983 Review». OECD 1983.

<sup>2</sup> Zie voor een beperkte analyse van de werkgelegenheidseffecten van de Nederlandse hulp ook het rapport van de Heroverwegingsgroep «Ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder naar de relatie tussen ontwikkelings-samenwerking en de Nederlandse economie», juni 1982.

Een tweede weg waarlangs ontwikkelingshulp tot werkgelegenheid leidt is de financiering van de uitzending van deskundigen, vrijwilligers, etc. In deze categorie valt ook de werkgelegenheid die samenhangt met de financiering van in Nederland gevestigde instellingen van internationaal onderwijs en onderzoek.

Een derde bijdrage aan de werkgelegenheid die uit de voor ontwikkelingshulp beschikbaar gestelde middelen wordt gefinancierd, is de werkgelegenheid in de vorm van het ambtelijk apparaat zowel in Nederland als op de posten in het buitenland.

Voorlopige en ruwe cijfers wijzen op de navolgende bijdrage van ontwikkelingshulp aan de werkgelegenheid in Nederland gemiddeld over de jaren 1980–1981:

– werkgelegenheid voortvloeiend uit de leveranties van goederen en diensten uit hoofde van bilaterale hulp	7 000 mensjaren
– idem wat betreft de multilaterale hulp <sup>3</sup>	2 000 mensjaren
– werkgelegenheid voortvloeiend uit door ontwikkelingshulp gefinancierde instellingen voor internationaal onderwijs, vrijwilligers, deskundigen, consultants, etc. <sup>4</sup>	3 370 mensjaren
– ambtelijke werkgelegenheid (zowel in Nederland als op de posten in het buitenland)	650 mensjaren
	<hr/>
	13 020 mensjaren

De cijfers laten zien dat het totale directe werkgelegenheidseffect van de ontwikkelingshulp bescheiden is. Bij de berekeningen is met de invloed van de hulp op de handelstromen geen rekening gehouden. De gecalculeerde werkgelegenheidseffecten zijn ook bescheiden in relatie tot werkgelegenheidseffecten die voortvloeien uit de commerciële handel met ontwikkelingslanden. Deze bedragen, zoals hierna aangegeven, vanzelfsprekend een veelvoud van de gepresenteerde effecten. Dat laat evenwel onverlet de wenselijkheid – ook uit werkgelegenheidsoogpunt – via een intensievere betrokkenheid van het bedrijfsleven in de komende jaren ernaar te streven de bestedingen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking in ons land op te voeren.

#### 1.4. Indirecte bestedingseffecten van ontwikkelingshulp: hulp en handel

De relatie tussen hulp en handel is een belangrijk facet van de samenwerking met ontwikkelingslanden. Doorgaans wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen het substitutie-effect en het uitstralings- of complementair effect van de ontwikkelingshulp. Het gaat hier om de indirecte effecten van de hulp op de bestedingen in Nederland. Van substitutie is sprake wanneer hulp gelden door het ontvangende land worden aangewend voor de aankoop van goederen en diensten die in het geval van ontbreken van ontwikkelingshulp langs normale, commerciële weg zouden zijn aangeschaft. Voor zover van een dergelijke substitutie sprake is zal het netto bestedingseffect (en daarmee het netto werkgelegenheidseffect) van hulp voor het donorland minder zijn dan de omvang van de hulpverlening.

Het tweede is het zogenaamde complementaire of uitstralingseffect. Dit effect doelt op de mogelijkheid van een extra impuls op de handelsbetrekkingen tussen een donor en een hulpontvangend land. Deze extra impuls kan het gevolg zijn van de met hulpverlening samenhangende vertrouwensrelatie. Die impuls kan nog worden versterkt doordat met hulp gefinancierde programma's en projecten vaak in de loop van de tijd aanleiding geven tot nieuwe behoeften in verband met onderhoud, voortzetting en uitbreiding. Op deze wijze kan een extra intensivering van de handel van donor naar hulpontvangend land ontstaan en zijn de bestedings- en daarmee de werkgelegenheidseffecten van hulp groter dan de omvang van de hulpverlening.

Uit onderzoekingen<sup>5</sup> wordt geconcludeerd dat de Nederlandse export naar de kleine programma landen in de afgelopen periode is toegenomen

<sup>3</sup> Uit gegevens o.m. vervat in de Nota Doelmatigheid Multilaterale Kanalen blijkt dat de bestedingen in Nederland gemiddeld ongeveer 70% van de Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties bedragen. Dit hoge gemiddelde wordt vooral veroorzaakt door de bestedingen in Nederland t.b.v. activiteiten van de Wereldbankfamilie.

<sup>4</sup> Rapport door drs. ir. C. van der Spek over «Werkgelegenheid als gevolg van aanwending van DGIS-middelen», 1983.

<sup>5</sup> Prof. dr. H. de Haan, mr. drs. C. J. Jepma en drs. M. C. Quist: «Het effect van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op de handelsbetrekkingen met de Derde Wereld», 1984.

omdat aan deze landen gebonden ontwikkelingshulp werd verstrekt. Na correctie voor het gebonden deel blijkt echter die export te zijn gedaald. Het saldo van uitstraling- en substitutie-effecten van de hulp naar landen als Soedan, Opper-Volta, Zambia, Jamaica en Tanzania is dus negatief. Bij de Nederlandse export naar grotere hulpontvangende landen zou volgens genoemd onderzoek het uitstralingseffect van de Nederlandse hulp het substitutie-effect overtreffen. Het betreft hier hulp en export naar landen als Tunesië, Egypte, Pakistan, India en Indonesië.

Gesteld kan worden dat de commerciële gevolgen van de hulp positiever zijn wanneer de hulp zich richt op landen waarmee Nederland traditionele handelscontacten onderhoudt, waar sprake is van een langdurige ontwikkelingsrelatie, waar een afzetmarkt van voldoende omvang bestaat die additionele afzet van Nederlandse producten zou kunnen uitlokken en waar sprake is van een behoeftenpatroon dat goed aansluit op het Nederlandse exportpakket. Overigens zou voor een kwantificering van de substitutie- en uitstralingseffecten nader onderzoek vereist zijn. Het vermoeden dat substitutie-effecten in het Nederlandse hulpbeleid substantieel kunnen zijn is voor toekomstige discussies over de inrichting van de hulp een relevant feit. Evenzo is een relevant feit dat de uitstralingseffecten belangrijker kunnen zijn naarmate het Nederlandse aanbod meer concurrerend is en beter afgestemd is op de behoeften van de ontwikkelingslanden. Het beleid zal erop gericht zijn de uitstralingseffecten te bevorderen. De beschouwingen van De Haan c.s. maken het niet mogelijk de genoemde effecten exact in werkgelegenheidstermen te vertalen.

## **2. DE NEDERLANDSE HANDELSRELATIES MET DE DERDE WERELD**

De handelscontacten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden vormen het belangrijkste element van de Nederlandse relaties met de Derde Wereld.

### **2.1. Nederlandse uitvoer naar ontwikkelingslanden**

Uit de cijfers van de Nederlandse goederenuitvoer naar de Derde Wereld kan worden afgeleid dat ongeveer 12% van de totale Nederlandse goederenexport (exclusief aardolie en gas) in de Derde Wereld wordt afgezet. Wanneer uitsluitend naar de uitvoer van industriële producten wordt gezien, nemen ontwikkelingslanden ruim 14% voor hun rekening. Uit onderzoek<sup>6</sup> komt naar voren dat een kleine 99% van de totale industriële werkgelegenheid in 1978 voor rekening kwam van de uitvoer van industriële producten naar ontwikkelingslanden. Ruwweg komt dat neer op ongeveer 90 000 mensjaren.

De uitvoer naar ontwikkelingslanden is gemiddeld relatief arbeidsintensiever dan de uitvoer naar ontwikkelde landen. Een toename van de uitvoer naar ontwikkelingslanden brengt met andere woorden relatief sterke werkgelegenheidseffecten met zich mee.

In een pre-advies voor het symposium «Ontwikkelingssamenwerking maakt er werk van» (Groningen, december 1983) wordt becijferd dat een evengrote toename van de Nederlandse uitvoer respectievelijk naar ontwikkelde en naar ontwikkelingslanden in het laatste geval bijna 30% meer arbeidsjaren oplevert. Interessant in deze berekening is ook dat de naar verhouding grootste werkgelegenheidseffecten voortvloeien uit een toename van de Nederlandse uitvoer naar de programmalanden van de Nederlandse ontwikkelingshulp<sup>7</sup>. Gezien de absolute omvang van deze handelstroom is het absolute werkgelegenheidseffect overigens tamelijk gering.

Zeer belangrijke bijdragen aan de Nederlandse werkgelegenheid, betalingsbalans en de economische groei levert de sector dienstverlening. Van de totale Nederlandse export bestaat ongeveer een kwart uit diensten.

<sup>6</sup> Prof. dr. L. B. M. Mennes: «Export en ontwikkelingsamenwerking», rede voor de Society for International Development, 1983.

<sup>7</sup> Prof. dr. L. B. M. Mennes en drs. J. Kol: «De invloed van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking op de Nederlandse economie», 1983.

Bij wijze van benadering kan ervan worden uitgegaan dat het aandeel van de ontwikkelingslanden in de waarde van de export van diensten ongeveer even groot is als het aandeel in de goederenexport i.c. 12 à 14%. Een dergelijk aandeel levert ruw geschat een werkgelegenheidseffect op van ongeveer 45 000 mensjaren.

## 2.2. Concurrentiepositie en uitvoer

De Exportnota van december 1983 gaat uitgebreid in op de aanzienlijke verbetering die in recente jaren is opgetreden in de Nederlandse concurrentiepositie. De volgehouden matiging van (loon-)kosten heeft zonder twijfel vruchten afgeworpen. Over de gehele periode 1981–1984 bleef de totale kostenstijging (in guldens) ca. 11,5% achter bij het buitenland; de reële loonlasten zelfs zuim 20%. Hierdoor werd in genoemde periode een verbetering van de concurrentiepositie mogelijk met ca. 8% ten gevolge waarvan de marktpositie met ca. 10% verbeterde. Met name in 1981, 1983 en 1984 treedt een sterke verbetering op. Deze ontwikkeling blijkt ook voor onze exportprestaties op de markten in ontwikkelingslanden gunstige effecten gehad te hebben. De Nederlandse exporteurs hebben in de periode 1979–1982 een niet onaanzienlijke terreinwinst op die markten geboekt. Het CEP 1983 laat zien dat bij een marktgroei in de ontwikkelingslanden (ex. OPEX) van 3% per jaar een volumetoename van de uitvoer kon worden gerealiseerd van ca. 7% per jaar. Een dergelijke ontwikkeling van de concurrentiepositie is zonder meer hoopgevend in het licht van de wenselijkheid bij de ontwikkelingsamenwerking meer in te spelen op de mogelijkheden van het Nederlandse aanbod.

## 2.3. Nederlandse invoer uit ontwikkelingslanden

De openheid van de Nederlandse economie weerspiegelt zich ook in de buitenlandse penetratie op de Nederlandse markt. Alle buitenlandse produkten gezamenlijk hebben een aandeel van ongeveer 50% in de Nederlandse markt van industriële produkten (excl. aardolie). Ontwikkelde landen nemen gemiddeld 46% voor hun rekening en ontwikkelingslanden 4%. Op basis van door Mennes gepresenteerde gegevens kan worden vastgesteld dat de hoogste marktaandelen van ontwikkelingslanden op de Nederlandse markt worden aangetroffen in de sectoren textiel, kleding, leder en schoeisel, hout en meubelen. Het marktaandeel van ontwikkelingslanden in deze sectoren ligt tussen de 10 en 25%. De aandelen van de ontwikkelde landen op de Nederlandse markt in deze sectoren zijn overigens 2 à 3 maal zo groot. Mennes geeft bovendien aan dat in die gevallen dat de waarde van de Nederlandse invoer aanzienlijk is, het aandeel van ontwikkelingslanden daarin gering is. Anderzijds blijkt voor die produkten waarin het invoeraandeel in ontwikkelingslanden hoog is, in het algemeen de totale Nederlandse invoerwaarde gering te zijn.<sup>8</sup> Overigens kunnen aan de export naar Nederland relatief aanzienlijke werkgelegenheidseffecten voor de betrokken ontwikkelingslanden verbonden zijn. Een kwantificering hiervan zou nader onderzoek vereisen.

## 3. DE NEDERLANDSE PARTICULIERE DIRECTE INVESTERINGEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Een apart element in de Nederlandse relaties met de Derde Wereld wordt gevormd door de particuliere directe investeringen.<sup>9</sup> In de tabellen I en II zijn een aantal gegevens over de Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden opgenomen.

<sup>8</sup> Prof. dr. L. B. M. Mennes, «Export en Ontwikkelingssamenwerking» rede voor Society for International Development, 1983.

<sup>9</sup> De in dit hoofdstuk gehanteerde cijfers zijn ontleend aan publikaties van de Nederlandse Bank. In die publikaties worden tot de directe investeringen gerekend:

- deelnemingen in het aandelenkapitaal van een onderneming waarmede een min of meer blijvend belang wordt verkregen met het oogmerk om feitelijke invloed uit te oefenen;
- kredietverlening binnen ondernemingsverband, incl. rekening-courant verhoudingen.

Tabel I geeft de stand van de buitenlandse investeringen sinds 1973. Opvallend is het vrij constante aandeel van deze investeringen dat voor rekening van ontwikkelingslanden komt. Dat aandeel schommelt rond de 19,5% van de totale Nederlandse investeringen in het buitenland, waarvan 12,1% exclusief de Nederlandse Antillen.

**Tabel I. Stand van de Nederlandse directe investeringen in het buitenland**

Landengroepen	Directe particuliere investeringen van Nederland in het buitenland mrd. glds. per ultimo					% aandeel
	1973	1975	1977	1979	1980	1980
EG	22,1	25,4	26,1	31,2	37,8	44,8
Verenigde Staten	6,1	7,1	9,3	13,0	16,9	20,0
Zwitserland	7,3	2,1	2,4	4,1	4,2	5,0
Overige ontwikkelde landen		6,7	6,1	7,4	9,0	10,6
Ontwikkelingslanden						
Europe	1,3	1,6	1,4	1,8	1,7	2,0
Afrika	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0
Azië	1,8	1,9	2,3	2,8	4,0	4,7
Latijns Amerika	4,7	5,9	7,1	8,1	10,0	11,9
(w.v. Ned. Antillen)	(2,1)	(3,6)	(4,4)	(5,5)	(6,3)	(7,5)
Totaal ontwikkelingslanden	8,1	10,0	11,6	13,6	16,6	19,6
Totaal	43,6	51,3	55,5	69,3	84,5	100,0

Bron: Kwartaalbericht De Nederlandsche Bank 1982-2.

Indien men kijkt naar de verdeling van de Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden per ultimo 1980 per bedrijfsklasse, dan vormen handel, delfstoffenwinning, aardolie en chemie alsmede metaal en elektro-techniek daarbij de belangrijkste sectoren.

Zowel uit tabel I als uit de verdeling per bedrijfsklasse kan worden afgeleid dat Nederlandse buitenlandse investeringen vooral in de minder arme ontwikkelingslanden plaatsvinden.

De werkgelegenheidseffecten van buitenlandse investeringen voor het land van herkomst zijn zeer moeilijk te schatten. Terwijl de traditionele theorie de welvaartseffecten van directe investeringen voor het land van herkomst in het algemeen positief beoordeelt, bestaat hierover in meer moderne opvattingen minder zekerheid. Empirische onderzoeken voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk maken ook geen uitgesproken positief (of negatief) oordeel over de effecten van overzeese investeringen mogelijk. Een belangrijk element dat deze effecten mede bepaalt, is in hoeverre het land van herkomst belastinginkomsten ontvangt van de buitenlandse bedrijven. De NAR heeft in zijn advies «Particuliere Buitenlandse Investerings en Multilaterale Ondernemingen in Ontwikkelingslanden» (advies 63, mei 1979, blz. 48-49) aangegeven welke moeilijkheden er zijn bij de schatting van kwantitatieve werkgelegenheidseffecten. Daarvan is dan ook afgezien.

#### **4. DIRECTE INVESTERINGEN UIT ONTWIKKELINGSLANDEN IN NEDERLAND**

Een verschijnsel waaraan tot nu toe weinig aandacht is besteed betreft de directe investeringen vanuit ontwikkelingslanden in Nederland. Tabel II geeft de ontwikkeling van deze investeringen sinds 1973. Wanneer de investeringen vanuit de Nederlandse Antillen, die voornamelijk verband

houden met de zetelverplaatsing van een aantal Nederlandse ondernemingen naar dit rijksteel, buiten beschouwing wordt gelaten, schommelt het aandeel van ontwikkelingslanden in de totale buitenlandse investeringen in Nederland rond de 3,5 à 4,5%.

**Tabel II. Stand van de directe buitenlandse investeringen in Nederland**

Landen(groepen)	Directe investeringen van het buitenland in Nederland mrd. gld. per ultimo					%
	1973	1975	1977	1979	1980	1980
EG	9,4	11,5	11,2	13,6	14,7	34,6
Verenigde Staten	7,7	9,1	11,4	12,5	14,0	33,1
Zwitserland	2,0	2,5	3,4	4,4	4,6	10,7
Overige ontwikkelde landen	0,9	1,4	1,7	2,4	2,6	6,1
Ontwikkelingslanden						
Europa	—	—	—	—	—	0,1
Afrika	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,7
Azie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Latijns Amerika (w.v. Nederlandse Antillen)	0,7	2,0	2,8	4,3	6,1	14,3
	(0,6)	(1,2)	(1,9)	(3,1)	(5,1)	(11,9)
Totaal ontwikkelingslanden	1,2	2,5	3,4	4,8	6,6	15,5
Totaal	21,2	27,0	31,0	37,7	42,5	100,0

Bron: Kwartaalbericht De Nederlandsche Bank 1982-2.

In tabel III is aangegeven op welke bedrijfssectoren in Nederland de betreffende investeringen uit ontwikkelingslanden betrekking hebben. Delfstoffenwinning, aardolie en chemie alsmede de sector handel zijn in dit verband de voornaamste sectoren. In het licht van het relatieve ontwikkelingsniveau van de landen in Latijns-Amerika is het niet verwonderlijk dat deze landen de voornaamste investeerders vanuit de Derde Wereld in Nederland zijn.



Tabel III. Stand van de directe investeringen van het buitenland in Nederland per ultimo 1980 per land en per bedrijfsklasse (mln. gld.)

Landengroepen/Bedrijfsklasse	Land- bouw en visserij	Industrie					Bouw- nijverheid en instal- latie- bedrijven	Dienstverlening					Totaal- generaal
		delf- stoffen- winning aardolie en chemie	metaal en elec- trotech- niek	voedings- en genot- middelen	overige	totaal		handel	trans- port opslag en commu- nicatie	bank- en verzeke- ringswezen	overige	totaal	
Ontwikkelingslanden													
Europa	1	—	2	—	—	2	—	14	7	18	—	39	42
Afrika	—	279	2	—	—	281	—	1	2	—	3	6	287
Azië	—	1	—	9	2	12	—	14	1	139	9	163	175
Latijns Amerika (w.v. Nederlandse Antillen)	151 (137)	301 (158)	236 (155)	362 (273)	132 (107)	1 031 (693)	240 (235)	2610 (2085)	248 (229)	55 (31)	1758 (1660)	4 671 (4 005)	6 093 (5 070)
Totaal ontwikkelingslanden	152	581	240	371	134	1 326	240	2639	258	212	1770	4 879	6 597
Totaal	477	14 394	6610	2796	2073	25 873	311	7327	753	2836	4891	15 807	42 468

## 5. ENKELE BELEIDSOVERWEGINGEN

Voorgaande globale analyse van de economische gevolgen van de hulp- en handelsrelaties met ontwikkelingslanden laat zien dat deze niet zozeer als een bedreiging voor de werkgelegenheid in ons land maar veeleer als een ondersteuning daarvoor gezien moet worden. De werkgelegenheidseffecten die verbonden zijn aan de export naar ontwikkelingslanden zijn substantieel. Uit voorgaande beschouwingen blijkt dat de directe werkgelegenheidseffecten van de ontwikkelingshulp relatief gering zijn, maar aan belang kunnen winnen wanneer de omvang van de hulpbestedingen in ons land zou toenemen. Door een betere afstemming van vraag en aanbod zou vanuit het ontwikkelingsbeleid een bijdrage aan het werkgelegenheidsherstel geleverd kunnen worden.

De gepresenteerde analyse laat evenwel nog enkele vragen onbeantwoord omdat daarvoor noodzakelijke cijfermatige inzichten nog niet voor handen zijn. Dat betreft onder meer de recente ontwikkeling van de feitelijke bestedingen in ons van de hulpgelden, zowel qua aard als omvang. De indruk die uit de partiële cijfers van de NIO (25 à 30% van de totale hulpstroom) wordt verkregen, is een dalend aandeel van hulpbestedingen in Nederland.

Door de aanzienlijke verbetering van de concurrentiepositie van de laatste jaren lijken de voorwaarden vervuld voor een betere afstemming van vraag en aanbod. Bovendien kunnen zo de mogelijkheden verder verruimd worden om «hulp» en «handel» meer dan tot nu toe in elkaars verlengde te plaatsen, zonder de kwaliteit van de hulp aan te tasten. Mogelijkheden en voorwaarden voor een dergelijke opzet worden in het volgende hoofdstuk verkend.

# Hoofdstuk IV. Internationale en Nederlandse dimensies van een aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek

## 1. INLEIDING

Alvorens concrete aanpassingen in het Nederlandse beleid kunnen worden gepresenteerd, dienen de globale lijnen uit het voorafgaande te worden bijeengebracht. Tot zover werd afzonderlijk op de werkgelegenheidsproblemen in ontwikkelingslanden respectievelijk de effecten van de relaties met ontwikkelingslanden op de Nederlandse werkgelegenheidssituatie ingegaan. Nu gaat het om het aangeven van de internationale dimensies van een aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek van ontwikkelingslanden. En het gaat om de plaats daarin van een ontwikkelingsbeleid dat, primair uit effectiviteits- en kwaliteitsoverwegingen, maar ook mede uit eigen werkgelegenheidsoverwegingen meer en beter gebruik zal moeten maken van het Nederlandse aanbodpotentieel. Er zullen vanuit de brede werkgelegenheidsoptiek van deze nota beleidsoriëntaties worden aangegeven, die van groot belang zijn voor de effectiviteit van dat voorgestelde beleid.

## 2. DE ROL VAN HET EIGEN BELEID VAN ONTWIKKELINGSLANDEN

Het leidt geen twijfel dat de huidige internationale economische crisis de werkgelegenheids- en armoedeproblemen in ontwikkelingslanden hebben vergroot. Externe problemen verergeren de interne problematiek. De problemen, die zich op het gebied van de internationale handel, het financiële verkeer, van de ontwikkelingshulp etc. voordoen, beperken de mogelijkheden en de ruimte voor ontwikkelingslanden om een beleid te voeren gericht op bestrijding van de werkgelegenheids- en armoedeproblematiek. Juist dat eigen beleid van ontwikkelingslanden speelt een cruciale rol bij de oplossing van die problematiek.

De effectiviteit van het eigen beleid van ontwikkelingslanden is slechts ten dele afhankelijk van de ruimte die internationale ontwikkelingen daarvoor al of niet bieden. Van doorslaggevend belang is de politieke prioriteit die regeringen van ontwikkelingslanden zelf aan een werkgelegenheids- en armoedebestrijdingsbeleid geven.

In zijn toespraak ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van het Wereldvoedselprogramma van de Verenigde Naties onderscheidde prof. dr. W. Tims in dit verband een tweetal situaties.<sup>1</sup> In de eerste is er sprake van een overheid in een ontwikkelingsland die een actief en goed ontwikkelingsbeleid voert.<sup>2</sup> In dat geval kan wat Tims noemt «armslength»-hulp worden gegeven. De donor behoeft dan, aldus Tims, zich niet te bemoeien met de specifieke bestemming noch met de wijze van besteding van die hulp. Het beleid van het betrokken ontwikkelingsland is de beste garantie dat de hulp goed terecht komt.

Wanneer de betrokken overheid zo'n beleid onvoldoende voert dan is er het risico dat, hoe goed de hulp ook gekanaliseerd wordt, de bijdrage van die hulp aan werkgelegenheid- en armoedebestrijding op zijn hoogst slechts een tijdelijke is. Tims refereert hierbij aan het specifieke geval van voedselhulp, maar de geschetste problematiek heeft een algemener karakter. Daarbij gaat het in de praktijk niet alleen om de extreme gevallen van een goede of slechte beleidsvoering die Tims schetst, alswel om situaties die daar tussen kunnen worden gesitueerd. Op grond van het voorafgaande kan men de conclusie trekken dat naarmate het eigen beleid

<sup>1</sup> Prof. dr. W. Tims: «Keynote address 20th anniversary World Food Programme», oktober 1983.

<sup>2</sup> Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat er niet zo iets is als een internationaal geaccepteerd «goed» beleid. Wel kan gewezen worden op internationaal geaccepteerde doelstellingen en ontwikkeling, zoals bij voorbeeld in de Internationale strategie voor het derde VN-ontwikkelingsdecennium. Een goed ontwikkelingsbeleid zou dan kunnen worden gedefinieerd als een beleid dat erop gericht is die internationaal geaccepteerde doelstellingen te bereiken. Het gaat daarbij overigens niet alleen om het sociale (verdelings)beleid. Even relevant is het economische beleid onder andere met betrekking tot wisselkoers, handelsbelemmeringen, economische structuur etc.

van ontwikkelingslanden meer en beter gericht is op blijvende oplossing van de armoede- en werkgelegenheidsproblematiek, het mogelijk wordt bij de keuze van hulpactiviteiten nauwer aan te sluiten bij het behoeften- en prioriteitenschema van het betrokken ontwikkelingsland zelf. In dergelijke omstandigheden waarbij een breed spectrum van hulpactiviteiten mogelijk is, is de betrokkenheid van het Nederlandse aanbod in het algemeen gemakkelijker te realiseren.

Van betekenis voor de inhoud van het beleid en derhalve van de samenwerkingsrelatie is de z.g. beleidsdialoog met name met de programmalanden. Het gaat daarbij om het door middel van een dialoog met het betrokken ontwikkelingsland verbeteren van de interne voorwaarden voor ontwikkeling en effectiviteit van de hulpverlening.

In het algemeen zal de beleidsdialoog met ontwikkelingslanden moeten worden gevoerd binnen de marge die wordt geboden door enerzijds het noodzakelijke respect voor de soevereiniteit van het betrokken ontwikkelingsland en anderszijds de noodzaak hulpverlening in een zo effectief mogelijk kader te plaatsen. Een beleidsdialoog zal binnen die marge slechts geloofwaardig kunnen zijn en niet als een voor ontwikkelingslanden onaanvaardbare, nieuwe conditionaliteit worden opgevat, wanneer er van de zijde van de ontwikkelde landen een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid tegenover staat dat voldoende ruimte biedt. Het gaat hierbij zowel om kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van hulpverlening als om de noodzaak van een ontwikkelingsgericht internationaal structuurbeleid.

Wat de kwantitatieve aspecten van het inspelen op de behoeften van ontwikkelingslanden betreft, speelt de internationale doelstelling voor de hulpverlening van netto 0,7% van het BNP nog steeds een belangrijke rol. Het uitzicht bieden op het binnen afzienbare tijd voldoen aan die doelstelling is cruciaal in het verschaffen van een geloofwaardige basis aan de wens van donorzijde tot het voeren van een beleidsdialoog. Dit betekent voor de Nederlandse situatie dat handhaven van de eigen doelstelling van 1½% van het NNI van groot gewicht is voor de positie van Nederland als donor en daarmee voor de mogelijkheden van continuïteit en vernieuwing van beleid.

Wat de kwalitatieve aspecten betreft zijn vooral van belang de nadruk in het hulpverleningsbeleid op die ontwikkelingslanden waarvan de behoeften het meest dringend zijn (i.c. de lage-inkomenslanden), het hanteren van de creatie van produktieve werkgelegenheid als een belangrijke doelstelling bij de bilaterale hulp, de mogelijkheden om waar zulks noodzakelijk is in plaats van projecthulp ook programmahulp en betalingsbalanssteun aan te kunnen bieden, alsmede de flexibiliteit tot de financiering van lokale en lopende kosten. In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is uitgebreid op deze aspecten ingegaan.

Van groot belang ten slotte en in hoge mate bepalend voor de vraag in hoeverre ontwikkelingslanden zelf een werkgelegenheids- en armoedebestrijdingsbeleid kunnen voeren zijn internationale structurele maatregelen. Een beleid op het gebied van de internationale handel, grondstoffen, financiële relaties, buitenlandse investeringen etc. zal ontwikkelingslanden de ruimte moeten geven voor een goed werkgelegenheids- en armoedebestrijdingsbeleid.

Er is sprake van een systeem van elkaar stimulerende elementen. Een goed hulp- en structureel beleid van de zijde van donorlanden bepaalt mede de ruimte en mogelijkheden voor ontwikkelingslanden – en is de basis voor een geloofwaardige beleidsdialoog – om op het gebied van de armoedebestrijding en de werkgelegenheid een goed intern beleid te voeren. Zo'n intern beleid verhoogt op zijn beurt de effectiviteit van internationale maatregelen en vergroot de gevolgen van een gestimuleerde ontwikkeling in de derde wereld voor de ontwikkelde landen. Daarmee worden vervolgens weer meer ruimte en mogelijkheden voor een goed hulp- en structuurbeleid gecreëerd.

### **3. GLOBALE MOGELIJKHEDEN VOOR HET REKENING HOUDEN MET DE NEDERLANDSE WERKGELEGENHEIDSPROBLEMATIEK**

Binnen dat brede kader dient ook rekening te worden gehouden met de Nederlandse werkgelegenheidsproblemen. In het regeerakkoord van het huidige kabinet wordt aangegeven dat «de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zal moeten inspelen op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving op zowel korte als de lange termijn. Dit betekent dat Nederland in overleg met de ontwikkelingslanden en andere donoren zich meer moet concentreren op die terreinen waarop ons land bijzondere kennis en capaciteiten heeft.»

#### **3.1. Relatie overheid en Nederlandse economie en samenleving**

Alvorens verschillende opties te verkennen worden allereerst enkele algemene opmerkingen gemaakt over de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking als overheidstaak enerzijds en de Nederlandse economie en samenleving anderzijds.

Wat de overheid betreft worden, uitgaande van de analyse van het ontwikkelingsvraagstuk, doelstellingen geformuleerd, wordt beleid gevoerd en worden, in overleg met de ontvangende landen middelen ter beschikking gesteld om de doelstellingen van het opheffen van armoede en het realiseren van economische zelfbeschikking dichterbij te brengen. Dat, in een notedop, is de taak van de overheid. Het is de overheid die bepaalt voor welk doel de hulp in een bepaald ontwikkelingsland wordt aangewend.

Binnen dat kader worden het bedrijfsleven en de samenleving ingeschakeld en bestaat al sinds het begin van het ontwikkelingsbeleid een relatie tussen de uitvoering van activiteiten zoals die op grond van dat beleid door de overheid werden geïnitieerd en de Nederlandse economie en samenleving. Maar daar houdt het verhaal niet op. Waar het in de huidige periode op aan zal komen is bijzondere capaciteiten en mogelijkheden van de Nederlandse economie en samenleving tot hun recht te laten komen. Dat wordt pas goed mogelijk indien enerzijds bij de invulling en concrete uitwerking van het ontwikkelingsbeleid wordt ingespeeld op de sterke kanten van het Nederlandse aanbod en anderzijds voldoende ruimte wordt geschapen voor het eigen initiatief vanuit het bedrijfsleven en samenleving.

Wanneer het initiatief aan de zijde van het bedrijfsleven en de samenleving ligt, zal duidelijkheid moeten bestaan over de vraag of een bijdrage van overheidszijde uit hoofde van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid verwacht mag worden. Daartoe zal dat initiatief moeten sporen met de hoofddoelstelling van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Die is kortweg te omschrijven als het bijdragen aan de draagkracht van mensen en landen. Daarmee wordt aangesloten bij de noodzaak van meer nadruk op duurzaamheid van de verbetering van de levensomstandigheden van de armste mensen.

Steeds dient voorop te staan dat het initiatief een gezonde economische basis dient te hebben, zodat wordt bijgedragen aan de bevordering van duurzame economische groei waardoor voorwaarden worden gecreëerd voor een structurele verbetering van de armoedesituatie. Daarnaast zijn voor de ontwikkelingsrelevantie van het initiatief van belang punten als de verbetering van de maatschappelijke en fysieke infrastructuur, de werkgelegenheid, het tot stand komen van evenwichtiger relaties tussen de verschillende produktieve sectoren en de verbetering van de internationale positie (betalingsbalans, energiesituatie) van het betrokken ontwikkelingsland. Voorts spelen bij de concrete uitwerking aandachtspunten als de aard van de toe te passen technologie, de invloed op de positie van de vrouw en de noodzaak het milieu te handhaven c.q. te verbeteren een rol.

In het algemeen geldt dat niet alle initiatieven op elk der opgesomde aandachtspunten tegelijkertijd een aanzienlijke bijdrage moeten leveren om toch ontwikkelingsrelevant en verantwoord te zijn.

De mate waarin deze aandachtspunten een rol spelen is ook afhankelijk van de specifieke situatie en de sociaal-culturele context van het ontwikkelingsland. Zoals eerder is opgemerkt is het overheidsbeleid van het betrokken ontwikkelingsland mede bepalend voor de mogelijkheden die het bedrijfsleven bij de ontwikkelingssamenwerking geboden kunnen worden. Het zal zeker zo zijn dat initiatieven vanuit het bedrijfsleven en de samenleving veelal zeer wel in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zijn in te passen.

Tot hier ging het om de overheidstaak en het samenspel binnen die landen met het bedrijfsleven. Meer in het algemeen echter zal het bedrijfsleven, opererend op basis van eigen criteria positieve en veelal belangrijke en onvervangbare bijdragen kunnen leveren tot het ontwikkelingsproces door het uitbouwen van normale, commerciële relaties. Voorbeelden daarvan zijn het scheppen van inkomen en werkgelegenheid, het verschaffen van kapitaal, van management-, marketing- en technische kennis, het verzorgen van opleiding en training van arbeid, het verrichten van onderzoek e.d.

Het gaat overigens niet alleen om het bedrijfsleven, al neemt dat alleen al door de omvang van zijn relaties met ontwikkelingslanden een bijzondere plaats in. Het gaat ook om een meer inschakelen van andere, niet-commercieel georiënteerde groeperingen en instanties in de samenleving. Bij de activiteiten van deze groepen gaat het om het vormgeven van eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheden. Dat stelt de noodzaak binnen het bedrijfsleven en de andere groeperingen in de Nederlandse samenleving zelf – al dan niet gestimuleerd door de overheid – na te gaan welke mogelijkheden er zijn om het Nederlandse aanbod beter te doen aansluiten bij de behoeften van ontwikkelingslanden in het algemeen en bij activiteiten die maatschappelijke groeperingen in die landen ondernemen in het bijzonder. Dat gaat veel verder dan de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Van een inrichting van die hulp, die zoveel mogelijk aansluit bij de sterke kanten van het Nederlandse aanbod, kan overigens ook een katalyserende werking uitgaan op het tot stand komen van autonome (bij voorbeeld handels-)relaties.

De overheid zal daartoe wel de nodige ruimte moeten bieden. Die ruimte betekent allereerst een meer openstellen voor overleg, informatie en advies. Ruimte is ook noodzakelijk in de vorm van financiële faciliteiten en andere kaderende maatregelen die de economische en maatschappelijke activiteiten leiden in de richting van de verbetering in de relaties tussen arme en rijke landen en binnen de arme landen, die de overheid voor ogen staat.

### **3.2. Inschakeling van Nederlandse capaciteiten en mogelijkheden: opties en grenzen**

In de meest algemene zin bepalen de omvang en het ontwikkelingsniveau van de Nederlandse economie alsmede de betalingsbalanssituatie het ontwikkelingssamenwerkingsvermogen: het vermogen om reële middelen over te dragen. Op grond van een politiek bepaalde prioriteitsstelling wordt 1½% van het netto nationaal inkomen aangewend voor ontwikkelingshulp. Aan die prioriteit wordt in het regeerakkoord vastgehouden voor de gehele kabinetsperiode. Het is deze omvang van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, die de financiële ruimte aangeeft voor het kunnen inschakelen van de capaciteiten en mogelijkheden van de Nederlandse economie en samenleving voor zover hulpgelden daarbij zijn betrokken.

Capaciteiten en mogelijkheden zijn niet slechts kwantitatief bepaald. Van belang zijn ook de kwalitatieve aspecten. Die worden enerzijds – aan de vraagzijde beïnvloed – door de concrete uitwerking van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (tot uitdrukking komend in landen en programmeuze) en anderzijds – aan de aanbodzijde – door prijs en kwaliteit van het Nederlandse productiepakket.

Vraag en aanbod zullen elkaar moeten kunnen vinden. Daarvoor is het belangrijk dat inzicht wordt verkregen in de sterke kanten van de Nederlandse economie tegen de achtergrond van de behoeften van ontwikkelingslanden. Het inzicht daarin is globaal en onvolledig. Bovendien is de comparatieve kracht van onze economie geen statisch gegeven maar aan verandering onderhevig. In de samenstelling van het Nederlandse exportpakket komt er specialisatie tot uitdrukking in die zin dat de bedrijfstakken landbouw, voeding- en genotmiddelen, energie en chemie in sterke mate het Nederlandse exportbeeld bepalen. Met uitzondering van de bedrijfstak energie komt deze specialisatie ook tot uitdrukking in de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden. Onder invloed van zich wijzigende kostenverhoudingen (loonkostenmatiging), technologische vernieuwing en herindustrialisatie (de nieuwe aandachtsgebieden) kunnen sectoren en branches in beeld komen die niet tot de «klassieke sterke punten» van het Nederlandse bedrijfsleven gerekend worden. Dat ontwikkelingslanden belangstelling hebben voor produkten die momenteel in ons totale exportpakket een minder pregnante plaats innemen blijkt bij voorbeeld uit het feit dat ca. 13% van de export van machines en vervoermaterieel in de ontwikkelingslanden (excl. OPEC) wordt afgezet.

Recent is voor de periode 1965–1980 onderzoek gedaan naar de globale aansluiting van het Nederlandse exportpakket bij de importvraag uit ontwikkelingslanden.<sup>3</sup> Overigens beoogt dit onderzoek geen nieuw licht te werpen op de relatie tussen ontwikkelingshulp en de Nederlandse economie, maar wil de aandacht vestigen op het probleem dat ons exportpakket in de tweede helft van de zeventiger jaren minder goed aansloot op de importbehoeften van snelgroeiende ontwikkelingslanden (NIC's en OPEC-landen). Niettemin zijn voor de relatie tussen ontwikkelingshulp en de Nederlandse economie aan de hand van deze studie enige opmerkingen te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat het hulpbeleid zich vooral richt op landen waarvan de importbehoefte qua goederenpatroon relatief goed aansloot op het Nederlandse exportpakket uit de periode 1976–1980. Dit opent op zichzelf economische perspectieven. Het betreft hier vooral landen met een beperkt economisch potentieel; een relatief lage groei van het bruto nationaal produkt en een relatief geringe omvang van de import. In hoofdstuk III is erop gewezen, dat een positieve uitstraling van de ontwikkelingshulp op de handelsrelatie met name verwacht mag worden bij de grotere ontwikkelingslanden, waaronder de grotere programmalanden. De economische gevolgen voor ons land althans in de vorm van directe bestedingen van een hulpbeleid dat zich richt op de lage inkomenslanden, zijn dan ook bescheiden. Wanneer evenwel het Nederlandse aanbod over een breder front bij hulpactiviteiten betrokken zou worden, neemt ook het economisch perspectief voor ons land toe.

De gestage verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie maakt het aannemelijk dat een breder spectrum van het Nederlandse aanbod ook voor de ontwikkelingslanden de laatste jaren beduidend aantrekkelijker is geworden. Bovendien biedt de bestaande produktiestructuur mogelijkheden voor een dusdanige wijziging van het exportpakket dat eveneens een goede aansluiting wordt verkregen op die ontwikkelingslanden, die niet behoren tot de lage inkomenslanden waarop thans de Nederlandse hulpverlening is geconcentreerd. De specifieke bijdrage die vanuit het ontwikkelingsbeleid in dit verband kan worden verwacht heeft een indirect karakter. Het breder worden van het Nederlandse aanbodpotentieel ten behoeve van de programmalanden kan een stimulerings- en uitstralings-effect hebben naar activiteiten van het bedrijfsleven in die ontwikkelingslanden waar de omstandigheden zich voor het tot stand komen van autonome economische relaties lenen.

Er valt met andere woorden een belangen-parallelliteit en zeer zeker geen belangentegenstelling te constateren tussen een ontwikkelingshulpbeleid dat zich richt op de armste ontwikkelingslanden en de wens vanuit werkgelegenheidsoverwegingen zo veel mogelijk de capaciteiten en mogelijkheden van de Nederlandse economie en samenleving te benutten.

<sup>3</sup> Drs. L. M. Bakker en drs. M. C. Quist: «De structuur van de Nederlandse export en de importvraag van de ontwikkelingslanden», ESB 2/11/83.

Deze vaststelling betekent tevens dat mogelijkheden om dat benutten van het Nederlandse aanbod te verbeteren vooral moeten worden gezocht in de keuze van activiteiten, die met hulp gelden in de huidige samenwerkingslanden worden gefinancierd en in het verder aanpassen van dat Nederlandse aanbod aan de behoeften van de samenwerkingslanden.

Statische beschouwingen over het al of niet aansluiten van globale export- en importpakketten hebben derhalve een beperkte relevantie. Vraag en aanbod zijn beide in beweging. Bestaande specialisaties mogen niet worden verward met rigiditeiten in het exportpatroon. Het is nu zaak dat wordt nagegaan hoe concrete programma's en activiteiten die voldoen aan de prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid kunnen worden ingevuld met Nederlandse goederen en diensten, mits concurrerend in prijs en relatief goed van kwaliteit. Dat kunnen produkten zijn waarin ons land al een sterke positie verworven heeft, maar ook produkten (en diensten) die qua kwaliteit en prijs in recente jaren concurrerend zijn geworden en kansrijk geacht worden voor de toekomst. Van een dergelijke aanpak mag tevens een gunstig effect worden verwacht op de handelsrelaties tussen Nederland en de ontwikkelingslanden.

Ten aanzien van de mogelijkheid het Nederlandse aanbod te benutten door daarmee in de keuze van activiteiten die met hulp gelden worden gefinancierd rekening te houden, kan het volgende worden opgemerkt. Hier speelt vooral de keuze van sectoren in het ontwikkelingsbeleid een belangrijke rol. In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is uiteengezet dat juist met het oog op de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpinspanning in dit verband met de Nederlandse aanbodzijde rekening moet worden gehouden. Van belang hierbij zijn de twee overkoepelende programma's voor plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling.

Bij het invullen per land in concrete hulpactiviteiten zal rekening gehouden moeten worden met de huidige en toekomstige capaciteiten van de Nederlandse economie. Daarbij kan concreet worden gedacht aan de hoofdaandachtsgebieden die als «kansrijk» worden aangemerkt door de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, onder leiding van mr. G. A. Wagner. Er mag overigens zeker niet de misvatting ontstaan als zou de vraag naar de mogelijkheden voor aansluiting van enerzijds het Nederlandse aanbod en anderzijds de vraag uit ontwikkelingslanden enkel op basis van de door de commissie-Wagner aangeduide hoofdaandachtsgebieden beantwoord kunnen worden. Deze hoofdaandachtsgebieden omvatten immers slechts een deel van het Nederlandse bedrijfsleven. Sectoren die buiten deze hoofdaandachtsgebieden vallen, zijn zeker niet per definitie niet-kansrijk. Evenmin is het zo dat deze sectoren vanuit het gezichtspunt van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid per definitie geen aanknopingspunten zouden bieden. De indruk bestaat dat ook deze categorie bedrijven een grotere rol zou kunnen spelen in dit kader.

De eerste aanzet die de commissie-Wagner op dit terrein heeft gegeven maakt duidelijk dat van een specifieke aansluiting op de vraag een aanbod, in het licht van de keuze van de landen die voor ontwikkelingshulp in aanmerking komen, niet bij elk der door deze commissie aangeduide kansrijke hoofdaandachtsgebieden in dezelfde mate sprake is. Sommige hoofdaandachtsgebieden lijken vooralsnog beperkte aansluitingsmogelijkheden te bieden. Andere hoofdaandachtsgebieden bieden echter in principe wél aansluitingsmogelijkheden. Dit geldt niet alleen voor de activiteitenvelden die liggen binnen de hoofdaandachtsgebieden «Agrarische- en voedingsmiddelenindustrie» en «(Water)bouw- en infrastructuur (waaronder energie)». Deze bieden wellicht de meest in het oog springende mogelijkheden voor een tegen de achtergrond van wenselijke ontwikkelingen in de Nederlandse produktiestructuur beter op elkaar afstemmen van het Nederlandse aanbod en de vraag uit de samenwerkingslanden van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Ook hoofdaandachtsgebieden als «transito (incl. vervoer en transport)», «veredelingschemie», «telecommunicatie»,



«transportmiddelen», «medische technologie», «elektronica» en «milieu» bieden – zeker in potentie – aanzienlijke aansluitingsmogelijkheden.

Ook van wetenschappelijke zijde wordt erop gewezen dat een hulpbeleid dat inspeelt op de sterke kanten van de Nederlandse economie de effectiviteit van de ontwikkelingshulp kan vergroten en prijsverhogende effecten kan vermijden. «Op deze wijze zouden zonder extra binding, min of meer automatisch, de ontwikkelingshulpbestedingen in Nederland vergroot kunnen worden.»<sup>4</sup>

In de discussie over de mogelijkheden een beter gebruik te maken van de Nederlandse aanbodmogelijkheden wordt vaak gerefereerd aan de voorwaarden waaronder hulp wordt besteed. Daarbij gaat het om zaken als de binding van de hulp, voorwaarden van partiële ontbinding, mogelijkheden voor de financiering van lokale kosten, onderhoudskosten etc. Ook de verdeling van de hulp over bilaterale en multilaterale kanalen speelt hierbij een rol. In het algemeen kan in het kader van dit hoofdstuk worden opgemerkt dat het beleid ten aanzien van verschillende hulpvoorwaarden in hoofdlijnen is vastgelegd in de nota «Herijking Bilateraal Beleid». Overigens zijn deze beleidslijnen geen statisch gegeven maar evolueren ze mee met nieuwe ontwikkelingen en opvattingen over ontwikkelingssamenwerking. Bij dit beleid wordt de subdoelstelling betreffende het belang voor de Nederlandse economie in aanmerking genomen uiteraard met respectering van de hoofddoelstelling van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Voorts zijn overheid en bedrijfsleven gezamenlijk en afzonderlijk bezig maatregelen te treffen waardoor het effect op de Nederlandse economie van de Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties positiever wordt. Daarbij dient wel te worden voorkomen dat stringente bestedingsvoorwaarden aan deze bijdragen worden gesteld. Dergelijke voorwaarden zouden afbreuk doen aan de ratio van het multilaterale systeem voor ontwikkelingssamenwerking, een systeem waaraan ook door Nederland altijd veel waarde is en wordt gehecht.

Zoals in het voorafgaande opgemerkt kan een verbetering van de afstemming van het Nederlandse aanbod op de vraag uit de programma-landen ook worden gerealiseerd door aanpassing van het Nederlandse aanbod. Het gaat daarbij zowel om de ontwikkeling van aan de omstandigheden in ontwikkelingslanden aangepaste activiteiten (goederen, diensten, investeringen) als om aangepaste technologieën. Wanneer nu enerzijds de potentiële mogelijkheden in met name de lage en – deels – in de middeninkomenslanden worden gezien en anderzijds moet worden geconstateerd dat de eigen activiteiten (handel en particuliere investeringen) van het Nederlandse bedrijfsleven in de betrokken ontwikkelingslanden nog geen grote vlucht hebben genomen, dan kan de conclusie niet anders luiden dan dat hier nog mogelijkheden liggen voor een verbeteren van de aansluiting van het Nederlandse aanbod bij de vraag uit ontwikkelingslanden.

Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van hetgeen Mennes een dynamisch element in het Nederlandse aanbodpotentieel noemt in belangrijke mate bij het bedrijfsleven zelf. Dat neemt niet weg dat ook in het kader van de ontwikkelingssamenwerking hier een bijdrage kan worden geleverd. Het gaat erom bij het ondernemen van activiteiten in ontwikkelingslanden tussen overheid en bedrijfsleven een zelfde samenspel tot stand te brengen als in Nederland zelf op tal van andere gebieden kon worden gerealiseerd.

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» zijn reeds aanzetten gegeven om door inzet van ontwikkelingsgelden hier bestaande barrières te slechten o.m. door technische- en financiële hulp bij het bevorderen van aanpassing van investeringen en van industriële samenwerking alsmede door fondsen voor de bevordering van aanpassing van Nederlandse technologie aan die welke nodig is in ontwikkelingslanden. In dit verband zijn ook de ervaringen opgedaan in de bilaterale sector van de ontwikkelingssamenwerking voor activiteiten van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden van belang. Die ervaringen wijzen op de noodzaak van zaken als nazorg en aftersales service, commerciële levensvatbaarheid en open concurrentiestelling.

<sup>4</sup> Mennes en Knol t. a. p. blz. 11.

Ontwikkelingslanden ondervinden omvangrijke problemen op het gebied van management, bedrijfsvoering etc. Technici en managers in ontwikkelingslanden moeten over in omvang en complexiteit toenemende vaardigheden beschikken. Ontwikkeling van het menselijk potentieel in het algemeen en het beter uitrusten van het aanwezige middenkader in het bijzonder, vormen voorwaarden voor het verhogen van het rendement van ontwikkelingsinspanningen.

De capaciteiten en mogelijkheden in Nederland om op dit terrein een bijdrage te leveren zijn groot, maar worden nog onvoldoende uitgebuit. Zowel op het gebied van het ter beschikking stellen van directe management-ondersteuning, als op dat van het verschaffen van mogelijkheden voor bedrijfsmatig gerichte opleidingen in Nederland, zijn er duidelijke mogelijkheden om meer en beter gebruik te maken van het potentieel in een groot aantal Nederlandse opleidingsinstellingen, overheidsinstanties en bedrijven. Met de behoefte van vrouwen in ontwikkelingslanden aan meer kennis op het terrein van management en het opzetten van kleinschalige bedrijfjes zal daarbij, met inachtneming van de plaatselijke sociaal-culturele context, rekening moeten worden gehouden.

Een belangrijke rol bij de vraag of de financiering met hulp gelden van activiteiten gepaard gaat met substitutie-effecten, speelt ook de keuze van leverancier c.q. producent<sup>5</sup>. Het zoveel mogelijk verminderen van dergelijke substitutie-effecten en het ook langs die weg beter gebruik maken van de mogelijkheden van de Nederlandse economie en samenleving vraagt om een aanpak waarbij de kring van potentiële Nederlandse aanbieders wordt verbreed.

Vanuit deze achtergrond zijn reeds maatregelen getroffen om de informatiestroom omtrent de vraag vanuit ontwikkelingslanden naar het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren. De recent ter hand genomen en periodieke publikatie van de «Bestedingswijzer» is een belangrijk instrument om een ruimer aanbod van potentiële leveranciers en producenten te verzekeren. In dit verband is het met name van belang om het midden- en kleinbedrijf in Nederland meer te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking.

In het licht van de specifieke drempels die het midden- en kleinbedrijf ondervindt wanneer activiteiten in ontwikkelingslanden aan de orde zijn – onbekendheid, afstand, kleinschaligheid, risico etc. – zouden samenwerkingsverbanden tussen bedrijven uit de genoemde categorie kunnen worden bevorderd.

Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk is reeds opgemerkt dat wanneer gesproken wordt over de capaciteiten en mogelijkheden van de Nederlandse economie en samenleving het niet uitsluitend gaat over het bedrijfsleven. De rijk geschakeerde Nederlandse samenleving kent vele maatschappelijke groeperingen en bewegingen die van belang zijn voor de samenwerking met ontwikkelingslanden.

Allereerst de z.g. medefinancieringsorganisaties. Het Regeerakkoord spreekt van een speciale taak voor deze organisaties, vooral daar waar intergouvernementele hulp weinig mogelijkheden biedt. Daarmee is een belangrijk element voor een goede taakverdeling aangegeven. Uiteraard hebben deze organisaties ook een belangrijke eigen taak in landen waar intergouvernementele hulp wel een rol kan spelen. Er wordt wel eens gesuggereerd activiteiten waarbij de armste bevolkingsgroepen direct zijn betrokken volledig naar de medefinancieringsorganisaties over te hevelen. Dat zou, afgezien van de vraag naar de capaciteitsgrenzen van deze organisaties, echter op een zo grote verarming en versmalling van het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse overheid neerkomen, dat zulks niet wenselijk is. Dit neemt niet weg dat op basis van de bestaande taakverdeling de medefinancieringsorganisaties een belangrijk instrument blijven in het kader van de inschakeling van Nederlandse capaciteiten en mogelijkheden.

Sinds enige jaren is er een speciaal programma voor medefinanciering van programma's via de vakbeweging. In de laatste memorie van toelichting

<sup>5</sup> Prof. dr. H. De Haan en drs. C. J. Jepma, «Ontwikkelingssamenwerking en de intensivering van de economische betrekkingen tussen Nederland en ontwikkelingslanden», pre-advies voor het Groninger symposium, december 1983.

bij de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking is reeds aangekondigd dat dit programma zal worden gecontinueerd. Het is duidelijk geworden dat ook de Nederlandse werkgeversbonden VNO en NCW voor de noodzakelijke ontwikkeling van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden relevante activiteiten kunnen ontplooiën. Een naar analogie van het vakbewegingsprogramma opgezet programma voor medefinanciering van ontwikkelingsrelevante activiteiten van de genoemde werkgeversorganisaties kan ook een zinvolle bijdrage leveren aan de vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking.

Bij het beschouwen van niet-commercieel gerichte activiteiten ligt de nadruk veelal op duidelijk georganiseerde groeperingen. Een van de interessante ontwikkelingen die onze samenleving te zien geeft is dat daarnaast veel losser georganiseerde verbanden bestaan. Bewegingen die zich bij voorbeeld rond de thema's groeperen: de vrouwenbeweging, de milieubeweging. Een van de uitdagingen bij de wens de Nederlandse mogelijkheden en capaciteiten beter te benutten is het vinden van communicatiekanalen met dergelijke bewegingen die niet direct in de bestaande en soms verouderde overlegstructuren passen. Voor zover dat overleg over concrete activiteiten gaat, zullen die wel moeten passen in een gezamenlijk streven naar effectiviteit, levensvatbaarheid, duurzaamheid en herhaalbaarheid. Ook hier geldt hetgeen met betrekking tot het bedrijfsleven is opgemerkt: voorop staat het eigen initiatief en het ontplooiën van eigen creativiteit. Op dat initiatief zal de overheid kunnen inspelen.

Belangrijk element in de beschouwing van de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving is het Nederlandse onderzoeks- en onderwijspotentieel. De activiteiten van de RAWOO, de Raad voor Advies inzake het Wetenschappelijk Onderzoek op het gebied van Ontwikkelingsvraagstukken, zijn gericht op het beter afstemmen van het wetenschappelijk onderzoek op maatschappelijke behoeften, in dit geval de behoeften van ontwikkelingslanden. De activiteiten van de RAWOO passen daarmee in het streven het Nederlandse aanbod beter in te schakelen. Wat het onderwijspotentieel betreft wordt zowel in hoofdstuk V als in hoofdstuk VI ingegaan op de aanwendingsmogelijkheden van dat potentieel.

Binnen de overheid en bij semi-overheidsinstellingen en -bedrijven is ook sprake van een belangrijk aanbodpotentieel in de vorm van kennis, advisering- en uitvoeringscapaciteiten. Hoewel dat potentieel vooral op de Nederlandse «markt» is gericht, zijn er naar het voorkomt aanzienlijke mogelijkheden om dit potentieel in samenhang met en in aanvulling op de steun vanuit de publieke sector ten gunste van ontwikkelingslanden in te zetten. Daarbij moeten overigens wel de concurrentieverhoudingen ten opzichte van op deze terreinen commercieel opererende bedrijven in het oog worden gehouden.

#### **4. PREALABELE VEREISTEN**

Van groot belang voor het voeren van een goed ontwikkelingsbeleid zijn het handhaven van de 1½% Nederlandse hulpdoelstelling en het versterken van de mogelijkheden een ontwikkelingsrelevant internationaal structureel beleid te voeren. Er kunnen ook een aantal meer specifieke vereisten worden aangegeven om ook vanuit de ontwikkelingssamenwerkingsoptiek effectief rekening te houden met de Nederlandse werkgelegenheidssituatie. Achtereenvolgens zal daartoe aandacht worden besteed aan:

- de noodzaak van het vergroten van de kennis binnen het Nederlandse apparaat voor ontwikkelingssamenwerking van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden;
- de noodzaak van het vergroten van de kennis van het Nederlandse aanbodpotentieel tegen de achtergrond van de behoeften van de ontwikkelingslanden en de prioriteiten van het Nederlandse hulpbeleid;

- de wenselijke inrichting van een overlegstructuur van ontwikkelingssamenwerking met het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke groeperingen;
- uitbesteding.

#### **4.1. Vergroten van de kennis over de werkgelegenheidsproblematiek**

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» werd de creatie van werkgelegenheid als expliciete doelstelling voor beide nieuwe overkoepelende programma's – plattelandontwikkeling en industrialisatie – en daarmee voor het bilaterale beleid aangemerkt. Hoewel de werkgelegenheidsdoelstelling reeds eerder werd geformuleerd, is in de praktijk van de Nederlandse hulpverlening duidelijk gebleken dat op programma- en projectniveau toch onvoldoende de creatie van werkgelegenheid als een belangrijke en expliciete doelstelling werd opgenomen.

Deels hangt het onvoldoende expliciteren van werkgelegenheid als doelstelling samen met nog onvoldoende beschikbare kennis. De relatiepatronen en structuren, waarbinnen produktieve werkgelegenheid tot stand moet komen, zijn op zich vaak complex en verschillen bovendien van land tot land.

Het mobiliseren en inschakelen van in Nederland en elders aanwezige kennis op het gebied van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden wordt een specifieke taak. Daarnaast zal in het onderzoekprogramma dat uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking wordt gefinancierd een grotere nadruk worden gelegd op beleidsrelevant onderzoek terzake van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden.

In de bestaande procedurele voorzieningen met betrekking tot identificatie, haalbaarheidsanalyse, projectformulering en evaluatie van ontwikkelingsprojecten en programma's zal grotere aandacht worden besteed aan de werkgelegenheidsaspecten. Zo zal bij voorbeeld in de sociale kosten-baten analyses, die ten aanzien van hulpactiviteiten worden uitgevoerd expliciet worden ingegaan op de gevolgen voor de werkgelegenheid van vrouwen en mannen. Ook tijdens opleiding en training van medewerkers van Ontwikkelingssamenwerking zal meer en gestructureerd aandacht voor de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden, inclusief de culturele dimensie daarvan, worden gevraagd. Ten slotte zullen in de landenbeleidsdocumenten voor de programmalanden afzonderlijke werkgelegenheidsparagrafen worden opgenomen.

#### **4.2. Vergroting kennis van het ontwikkelingsrelevante Nederlandse aanbod**

Inventarisatie van de belangrijkste sectoren van het Nederlandse aanbod dat tot nu toe in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp is ingeschakeld, levert het volgende algemene beeld op. Vervoer en Transport, Grond-, Weg- en Waterbouw, Agrarische en Voedingsmiddelenindustrie, Chemie, Telecommunicatie, Gezondheidszorg, Milieu, Energie en Planning zijn in hoofdlijnen de belangrijkste sectoren. Deze sectoren sluiten deels aan bij activiteitsvelden zoals die door de commissie-Wagner zijn geïdentificeerd. In het voorafgaande is er reeds op gewezen dat niet alle door die commissie aangegeven branches en sectoren uit ontwikkelingsoogpunt bezien even relevant zijn. Bovendien is er op gewezen dat – mede door de gunstige ontwikkeling van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven – ook andere sectoren zeer ontwikkelingsrelevant kunnen zijn.

Voor een beter benutten van het Nederlandse aanbodpotentieel in het kader van de ontwikkelingssamenwerking is het essentieel dat aanbodpotentieel door te lichten vanuit de behoeften van ontwikkelingslanden in het algemeen en van de programmalanden in het bijzonder. Het gaat dan niet om algemene comparatieve voordelen, maar om het identificeren van wat zcu kunnen worden genoemd de ontwikkelingsrelevante comparatieve

voordelen van het Nederlandse aanbod. Met het oog hierop zal via een pragmatische aanpak in de komende periode het inzicht vergroot worden in de mogelijkheden voor een betere aansluiting van het Nederlandse aanbod op de vraag uit ontwikkelingslanden, met respect voor de prioriteiten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In dat kader kan ook van wetenschappelijke zijde een bijdrage worden gevraagd. Bij deze activiteiten zullen het departement van Economische Zaken en eventueel andere departementen worden betrokken.

Ten slotte zal worden nagegaan in hoeverre bestaande gegevensbestanden met betrekking tot het Nederlandse aanbodpotentieel beter kunnen worden benut.<sup>6</sup> Bijzondere aandacht zal hierbij moeten worden besteed aan het potentieel van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf. Bovendien zullen de mogelijkheden worden gezien van consultatief overleg met sector-organisatie. Tevens zal waar mogelijk en gewenst worden nagegaan, welke rol sociaal-culturele aspecten vervullen en hoe beschikbare kennis dienaangaande kan worden aangewend.

### **4.3. Inrichting van een overlegstructuur met het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke groeperingen**

Vermaatschappelijking van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het beter benutten van het Nederlandse ontwikkelingsrelevante aanbod betekent versterking van de overlegstructuur met relevante Nederlandse maatschappelijke groeperingen. Dat overleg zal in het algemeen een tweetal doelstellingen hebben.

In de eerste plaats zal het overleg met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke groeperingen er op zijn gericht door de inbreng van die groeperingen, de kwaliteit en de effectiviteit van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te verbeteren. De nadruk ligt hierbij op de inbreng van opvattingen, kennis en ervaringen van maatschappelijke groeperingen ten behoeve van en naar de overheid toe.

In de tweede plaats zal het overleg erop zijn gericht van de zijde van de overheid aan te geven hoe – naar de mening van de overheid – activiteiten die de betrokken maatschappelijke groeperingen zelf in of ten behoeve van ontwikkelingslanden ondernemen beter tegemoet kunnen komen aan de sociaal-economische vereisten van die landen.

In het licht van het belang van de eigen activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en de potentiële positieve maar soms ook negatieve gevolgen daarvan (onder meer op het gebied van de werkgelegenheid) zal bijzondere aandacht worden besteed aan het overleg met het Nederlandse georganiseerde bedrijfsleven over de voortgang van de sectorprogramma's.

Vermaatschappelijking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vraagt om een specifieke Nederlandse benadering en invulling. In dit verband wordt overwogen het initiatief te nemen tot het opstellen van een Nederlands convenant van bedrijfsleven, vakbeweging en overheid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Een degelijke tripartitieconvenant zou een aantal algemene uitgangspunten kunnen vaststellen die de basis kunnen vormen voor een gemeenschappelijke aanpak van de problematiek van de Derde Wereld.

### **4.4. Uitbesteding**

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is aangegeven dat meer vaart zal worden gezet achter de uitbesteding van zoveel mogelijk taken aan derden. Dit wordt van groot belang geacht voor de efficiency en kwaliteitsverbetering van de hulp. Meer in het bijzonder spelen de volgende overwegingen bij uitbesteding een rol:

1. De omvang van de ambtelijke staf is achtergebleven bij de groei van het hulpvolume. De bewerkelijkheid van projecten en programma's is

<sup>6</sup> Bij voorbeeld de gegevensbestanden van het Holland Trade System.

echter aanzienlijk toegenomen. Daar voor kwaliteitsverlies gewaakt dient te worden, zullen dus taken aan derden dienen te worden uitbesteed.

2. Uitbesteding werkt draagvlakverbredend en is als zodanig belichaming van de vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking. Door de particuliere sector in de ontwikkelingssamenwerking activiteiten te laten ondernemen, komt de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van die sector tot uitdrukking.

3. Uitbesteding betekent het inhaken op het streven van het bedrijfsleven naar continuïteit en is als zodanig een bijdrage aan de duurzaamheid en de beoogde verbreding van ontwikkelingsrelaties.

4. Stimulering en versterking van het ontwikkelingsgericht ondernemerschap vergroot de mogelijkheden om vanuit Nederland een zinvolle en effectieve bijdrage aan de internationale ontwikkelingssamenwerking te leveren.

Een belangrijke vereiste voor uitbesteding is een goede en deskundige opvangstructuur ten departemente. Die opvangstructuur moet over voldoende deskundigheid beschikken om hetzij zelf uitbestedingsvoorwaarden op te stellen dan wel door derden opgestelde uitbestedingsvoorwaarden en uitvoeringsvoorstellen te beoordelen. Voor zover nodig zal de beschikbare deskundigheid ter zake worden vergroot.

In het bijzonder in die in het volgende hoofdstuk te presenteren programma's voor respectievelijk Industriële en Plattelandsontwikkeling zal sprake zijn van uitbesteding.

Wat betreft het sectorprogramma voor Industriële Ontwikkeling worden in samenhang met de reguliere landen- en regioprogramma's op gecoördineerde wijze faciliteiten geboden die ontwikkelingsgerichte initiatieven van het bedrijfsleven honoreren en stimuleren. Het Nederlandse bedrijfsleven zal daarbij als voornaamste kanaal worden gebruikt, zodat in de regel identificatie, uitvoering en beheer zullen zijn uitbesteed en de overheidsrol toegespitst is op het vaststellen van de ontwikkelingsrelevantie, de committeringsbeslissing alsmede de evaluatie. De instrumenten van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling variëren overigens wel qua uitbestedingsmogelijkheid. In sommige gevallen is vrijwel de gehele projectcyclus – van identificatie tot en met uitvoering en dus in feite het gehele beheer – uitbesteed. Bij andere instrumenten is een grotere rol van Ontwikkelingssamenwerking gewenst.

Wat betreft het programma voor Plattelandsontwikkeling kan het volgende worden opgemerkt. Gezien de complexiteit van plattelandsontwikkeling en de wenselijkheid daarbij een procesbenadering te hanteren, dient extra zorg aan de uitvoeringsmodaliteiten, begeleiding en het toezicht op de uitvoering, te worden besteed.

Te denken valt hier aan de mogelijkheid dat plattelandsontwikkelingsactiviteiten per regio in een programma- of regio-land centraal te coördineren, waarbij de technische assistentie voor de activiteiten in de verschillende sectoren kan worden verkregen via uitbesteding aan consultants, particuliere of multilaterale organisaties, of aan (semi-)overheidsinstellingen.

De keuze voor uitbesteding aan multilaterale organisaties kan mede zijn bepaald door de specifieke deskundigheid waarover dergelijke organisaties kunnen beschikken op terreinen die voor de plattelandsontwikkeling van belang zijn. Gedacht kan worden aan de FAO (voedsel- en landbouwproductie), voor uitbesteding aan multilaterale organisaties kan mede zijn bepaald door de specifieke deskundigheid waarover dergelijke organisaties kunnen beschikken op terreinen die voor de plattelandsontwikkeling van belang zijn. Gedacht kan worden aan de FAO (voedsel- en landbouwproductie), ILO (werkgelegenheid op het platteland) en WHO en UNICEF (primaire gezondheidszorg). De keuze voor uitbesteding aan particuliere organisaties kan mede zijn bepaald door de goede mogelijkheden die deze soms bieden

om groepen in structurele achterstandssituaties te bereiken en deze bij voorbereiding en uitvoering te betrekken. Waar het gaat om investeringen in de landbouwsector, al dan niet in het kader van geïntegreerde programma's, zal het particuliere bedrijfsleven zoveel mogelijk worden ingeschakeld, zodat het Nederlandse aanbodspotentieel ook in dit programma ten volle wordt benut.

# Hoofdstuk V. Aanpassingen in de Nederlandse ontwikkelingshulp

## 1. INLEIDING

Ontwikkeling is een dynamisch proces dat zich afspeelt in een dynamische wereld. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid dient zich daaraan aan te passen. Alleen dan kunnen de effecten van dit beleid voor de ontwikkelingslanden optimaal zijn en kan tegelijkertijd de betekenis ervan voor de eigen Nederlandse economie en werkgelegenheid worden vergroot.

Het feit dat de eigen Nederlandse economie en werkgelegenheid mede profiteren van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is in het verleden stilzwijgend als een gelukkige bijkomstigheid erkend en aanvaard. Bij de vervulling van de op basis van overleg geïdentificeerde behoeften van ontwikkelingslanden uit Nederlandse hulp gelden werd een passend, zo enigszins mogelijk Nederlands, aanbod gezocht. In het tot nog toe gevoerde beleid werd de aandacht eenzijdig geconcentreerd op de vraag of de geïdentificeerde behoeften voldeden aan de Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingscriteria. Op de kwaliteit van het aanbod werd niet voldoende gelet; de vraag of dat aanbod het beste was dat Nederland had aan te bieden kwam nauwelijks aan de orde.

In het nieuwe beleid zal ook het aanbodpotentieel van de Nederlandse economie en het streven naar een zo goed mogelijke aanwending van de beste krachten daarbinnen ter bevordering van het ontwikkelingsproces de aandacht krijgen die het verdient. Zulks is niet alleen van belang voor de kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingsinspanning maar ook voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Ten einde het streven naar een betere en meer omvattende aanwending van het Nederlandse aanbodpotentieel in het beleid vorm te kunnen geven zal aan de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid als subdoelstelling worden toegevoegd: vergroting van de betekenis van ontwikkelingssamenwerking voor de economie en werkgelegenheid van Nederland. Concreet betekent dit dat in het geval er een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende hulpactiviteiten, die uit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie gelijkwaardig zijn, de keuze zal vallen op die activiteiten die de grootste betekenis hebben voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Een goede communicatie tussen Ontwikkelingssamenwerking en het bedrijfsleven is van groot belang voor een realisering van de subdoelstelling.

Indien zich bij het concretiseren van de doelstellingen onderlinge strijdigheden voordoen, ligt de prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking uiteraard bij de hoofddoelstelling, waarin in het kader van de duurzame armoedebestrijding de vergroting van de betekenis van dat beleid voor de produktieve werkgelegenheid van ontwikkelingslanden is vervat.

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de relevante wijzigingen die in het bilaterale en multilaterale beleid zullen worden aangebracht. De in de recente nota's «Herijking Bilateraal Beleid» en «Doelmatigheid Multilaterale Kanalen» aangegeven, bekend veronderstelde beleidsrichting wordt daarmee op een aantal punten verder uitgewerkt.



## 2. HET BILATERALE BELEID

### 2.1. Keuze van sectoren

De landen- en regiokeuze in het kader van de bilaterale hulp is voor de komende periode bepaald en gepresenteerd in de nota «Herijking Bilateraal Beleid». De besteding zal zich in hoofdzaak richten op de sectoren plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling. Binnen deze sectoren zal uiteraard van de prioriteiten en knelpunten in de ontwikkeling van de betrokken ontwikkelingslanden worden uitgegaan. Tegelijkertijd zal echter rekening worden gehouden met de sterke kanten van het Nederlandse aanbod, de kennis en ervaring etc.

Voor het in kaart brengen van het toekomstige ontwikkelingsrelevante Nederlandse aanbod zal gebruik worden gemaakt van de eigen kennis en ervaring, alsmede de bij andere ministeries, en met name bij de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, bestaande inzichten ter zake. Ook het bedrijfsleven zelf kan daarbij een nuttige rol vervullen. Voorts zullen de resultaten van het in hoofdstuk IV aangekondigde pragmatische onderzoek daarbij kunnen worden betrokken. De op grond hiervan geïdentificeerde sterke sectoren van het Nederlandse ontwikkelingsrelevante aanbod zullen worden vergeleken met de tot dan geldende regio en sectorkeuze. Deze vergelijking zal zo mogelijk tot aanpassingen in de keuze van regio's en sectoren leiden.

### 2.2. Hulpvoorwaarden

Eerder in deze nota is ingegaan op de relatie tussen de hulpvoorwaarden en een vergroting van de economische (c.q. werkgelegenheids)effecten die aan de ontwikkelingssamenwerking voor ons land verbonden kunnen zijn. Hieronder worden de mogelijkheden verkend om het gebruik van tegenwaardefondsen voor de lokale kostenfinanciering te vergroten en de regels van aanbesteding te vereenvoudigen.

#### 2.2.1. Het gebruik van tegenwaardefondsen

Bij tegenwaardefondsen gaat het om het gebruik van de opbrengsten van de verkoop van binnen het hulpprogramma geleverde goederen. De zwakke administratieve structuur van veel ontwikkelingslanden vormt dikwijls een obstakel voor het gebruik van deze tegenwaardefondsen. Ook is controle op het werkelijk gebruik van deze fondsen voor de met Nederland afgesproken doeleinden tot nu toe zeer moeizaam gebleken. Een voordeel van het gebruik van tegenwaardefondsen is echter, 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. Daarom zal in gevallen waarin programmalanden daartoe de wens te kennen geven, worden nagegaan in hoeverre hanteerbare afspraken zijn te maken over een vergroting van de mogelijkheden voor het gebruik van tegenwaardefondsen voor de lokale kostenfinanciering.

#### 2.2.2. Aanbesteding

Binnen het departement is een werkgroep gevormd, die zich buigt over de huidige regels van aanbesteding in de financiële en technische hulp. Het is de bedoeling deze regels en hun toepassing te actualiseren en te vereenvoudigen waardoor onder andere tot een meer eenduidige uitvoering ervan kan worden overgegaan. De uitkomst van het werk zal ook een bijdrage betekenen voor de openheid en duidelijkheid die is gewenst tegenover de Nederlandse leveranciers van goederen en diensten die tot inschrijving willen overgaan. Er wordt naar gestreefd om zo veel mogelijk via inschrijving bedrijven in gelegenheid te stellen voor opdrachten in

aanmerking te komen. Hierbij kan een getrapte selectieprocedure worden gevolgd: longlisting-shortlisting.

In principe zal prijsbeoordeling plaatsvinden op basis van internationale prijsontwikkelingen. Waar dit niet mogelijk blijkt, zal wel prijscontrole plaatsvinden op basis van een grondige kostprijsanalyse. Dit geldt ook voor technische hulpcontracten voor zover deze een bepaalde minimumwaarde overstijgen.

### **2.3. Structurele voorzieningen voor grote ontwikkelingsprogramma's**

Een van de ervaringen die is opgedaan met het Maritieme Ontwikkelingsplan Indonesië is dat het van belang is structurele voorzieningen te treffen voor het bevorderen van een gecombineerde inzet van de Nederlandse overheid en de particuliere sector ten behoeve van grote sectorgerichte ontwikkelingsprogramma's. Die ervaring spoot met hetgeen de stuurgroep «Know-how export» eind 1981 in zijn rapport concludeerde op het gebied van de advisering. De stuurgroep stelde: «een bundeling van kennis en kunde van de particuliere sector en die van de overheid kan de kansen tot het verwerven van een substantieel aandeel in geïntegreerde projecten verhogen». Die conclusie geldt des te sterker in die gevallen waarin, zoals bij het Maritieme Ontwikkelingsplan, in het Nederlandse aanbod, naast advisering, particuliere en overheidsfinanciering moeten worden gecombineerd, alsmede leveranties van goederen en diensten aan de orde zijn.

Zoals in het regeerakkoord afgesproken, is ter bevordering van de gecombineerde inzet van het Nederlandse aanbodpotentieel een versterking van de coördinerende rol naar ontwikkelingslanden toe van Ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk. Daartoe zullen door Ontwikkelingssamenwerking projectgebonden, informele overleggroepen worden gevormd waarin, naast het ministerie van Economische Zaken en eventueel andere ministeries, het bedrijfsleven zal zijn vertegenwoordigd.

Bij bezoeken van Nederlandse bewindslieden aan ontwikkelingslanden die behoren tot de programmalanden op -regio's in het Nederlandse hulpbeleid of bezoeken van bewindslieden uit deze landen aan Nederland worden niet zelden afspraken gemaakt die effecten hebben of kunnen hebben voor het Nederlandse hulpbeleid. Mede met het oog op de implementatie daarvan zal de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het vervolg nauwer worden betrokken bij de voorbereiding van dergelijke bezoeken en over eventuele met vertegenwoordigers van deze landen te maken afspraken worden geconsulteerd.

### **2.4. Verbreding**

In de afgelopen jaren is de relatie tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden geleidelijk veranderd. Een groeiend aantal ontwikkelingslanden heeft zijn economische basis zodanig weten te verbreden en versterken, dat een meer zelfstandige en volwaardige participatie in het internationale economische verkeer mogelijk is geworden. Deze ontwikkeling in de richting van «verzelfstandiging» en internationale gelijkwaardigheid stelt de betrokken landen in staat om ook langs deze weg de eigen verantwoordelijkheid voor hun bevolking concreet gestalte te geven.

Nu deze landen een eindweegs gevorderd zijn op het pad van economische verzelfstandiging is een uitsluitend op hulp gebaseerde relatie tegelijkertijd minder toepasselijk geworden. Deze landen beschikken inmiddels over voldoende economisch en technisch potentieel om met de economisch ontwikkelde landen veelzijdiger relaties aan te gaan, min of meer zoals dat ook tussen de ontwikkelde landen onderling geschiedt. Naast de hulprelatie zijn deze landen naar gelang hun specifieke omstandigheden, geïnteresseerd in en gebaat bij een bredere wijze van samenwerking, die economische, financiële, wetenschappelijke en andere terreinen omvat.

Dit emancipatieproces is niet alleen van belang voor de betrokken ontwikkelingslanden, maar ook voor de economisch reeds ontwikkelde landen, waaronder Nederland en voor de internationale gemeenschap als geheel. Immers, de verruiming van het internationale economische systeem door de participatie van nieuwe landen, deels met een snel groeiende economie, opent mogelijkheden voor intensivering en verdere uitbouw van de internationale betrekkingen in de wereld, met alle voordelen van dien op het gebied van de handel, dienstverlening, kapitaalverkeer en werkgelegenheid. Voor een open en internationaal georiënteerde economie als de Nederlandse is dit van bijzonder belang.

In het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt getracht op deze nieuwe gegroeide verhoudingen en nieuw ontstane behoeften van meer geavanceerde ontwikkelingslanden als India en Indonesië in te spelen. Met behoud van de uitgangspunten van het ontwikkelingsbeleid wordt ernaar gestreefd de bilaterale samenwerking over een breed scala van terreinen uit te breiden en te versterken.

Ten behoeve van dit «verbrede» beleid wordt, waar gewenst en voor zover ontwikkelingsdoelstellingen mede zijn gediend, ook vanuit de bilaterale hulpprogramma's steun verleend.

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is uiteengezet dat de eerste resultaten van dit beleid wijzen op de noodzaak van een nauwere coördinatie tussen overheid, bedrijfsleven en banken aan Nederlandse kant en bereidheid van betrokken landen om meer dan voorheen hulp gelden in te zetten voor economische samenwerking ook in de particuliere sector. Maatregelen om deze uitvoeringsproblemen te verhelpen worden in eerste instantie getroffen op het niveau van concrete samenwerkingsactiviteiten, zoals het plan voor de ontwikkeling van de maritieme sector in Indonesië en het plan voor de verbetering van het watertransport in India. Zo nodig wordt een en ander aangevuld met specifieke kaderovereenkomsten voor bij voorbeeld technisch-economische en landbouwkundige samenwerking. Waar zich coördinatieproblemen voordoen die het projectniveau overstijgen, zullen oplossingen gezocht blijven worden in het kader van de normale, bestaande overlegstructuren en de aanvullingen daarop die elders in deze nota zijn voorgesteld.

## **2.5. Programma Industriële Ontwikkeling**

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» is een programma inzake Industriële Ontwikkeling aangekondigd. De algemene doelstelling van dit programma vloeit rechtstreeks voort uit de in het begin van dit hoofdstuk aangegeven noodzaak tot het vergroten van de betekenis van Ontwikkelingssamenwerking voor de werkgelegenheid en economie van ontwikkelingslanden.

### *2.5.1. Doelstellingen*

Het programma voor Industriële Ontwikkeling zal er op zijn gericht een bijdrage te leveren aan het scheppen van produktieve werkgelegenheid en aan de middellange termijn ontwikkeling van de produktieve capaciteit. De economische weerbaarheid van de samenleving van het betrokken ontwikkelingsland zal daardoor kunnen worden vergroot. Bij de industriële ontwikkelingsamenwerking zullen vooral die vormen van industrie en dienstverlening worden gestimuleerd die tot een optimaal gebruik van produktiefactoren, en dus ook optimale arbeidsintensiteit, leiden.

De concrete uitvoering van het programma zal uiteraard mede afhankelijk zijn van de specifieke situatie van het betrokken ontwikkelingsland en de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek naar de sterke kanten van het Nederlandse aanbod. Bij het bepalen van de ontwikkelingsrelevantie van te ondernemen activiteiten zullen de in paragraaf 3.1 van hoofdstuk IV aangegeven aandachtspunten worden gehanteerd.

Industriële ontwikkeling in brede zin zal tezamen met plattelandsontwikkeling, richtinggevend zijn voor de inhoud van de reguliere landen- en Afrikaanse regioprogramma's. Gezien de aard van deze programma's zal in het betreffende intergouvernementele overleg de inhoud worden bepaald, die het bevorderen van de industriële ontwikkeling in de specifieke landensituaties zal krijgen. Bovendien zal een apart sectorprogramma voor industriële ontwikkeling worden opgezet, dat uit reeds bestaande instrumenten zal bestaan, aangevuld met een aantal nieuwe instrumenten. Binnen de hiervoor aangegeven algemene doelstelling wil dit sectorprogramma vooral de samenwerking tussen het bedrijfsleven uit ontwikkelingslanden en het Nederlandse particuliere bedrijfsleven bevorderen. Op samenhangende wijze tracht dit programma daartoe ontwikkelingsgerichte faciliteiten te bieden, waarmee initiatieven van het bedrijfsleven kunnen worden bevorderd. Die samenhang zal vorm worden gegeven in het kader van het landen- en regiobeleid, waarbinnen het sectorprogramma in overwegende mate zal worden ingezet. Buiten de programmalanden en regio's zal de samenhang tussen de verschillende instrumenten van het sectorprogramma vooral vorm krijgen in gemeenschappelijke oriëntatie en het, waar mogelijk, op onderling versterkende wijze inzetten van de instrumenten.

Terwille van een goede afstemming van activiteiten, van het sectorprogramma en de reguliere landen- en regioprogramma's, zullen de nodige organisatorische voorzieningen ten departemente worden getroffen. Daarnaast is passende externe advisering van belang. Bestaande adviesorganen, i.c. de NAR en de SER, zullen in meer algemene zin worden geconsulteerd. Met verschillende andere betrokken departementen – waaronder met name Economische Zaken is te noemen – zal regelmatig overleg worden gepleegd. Zo ook met werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarnaast zal op ad hoc-basis advies uit andere deskundige hoek kunnen worden ingewonnen.

## 2.5.2. Sector-programma voor Industriële Ontwikkeling

### 2.5.2.1. Subdoelstellingen

Het sectorprogramma voor Industriële Ontwikkeling zal zich in het kader van de hiervoor aangegeven algemene doelstellingen meer in het bijzonder richten op de navolgende vier subdoelstellingen:

- Stimulering van de overdracht van particuliere kapitaalmarktmiddelen inclusief risicodragend kapitaal;
- Technische assistentie ten behoeve van investeringen en andere vormen van industriële ontwikkelingssamenwerking;
- Afzetbevordering vanuit ontwikkelingslanden;
- Stimulering van het bedrijfsleven in Nederland.

### 2.5.2.2. Instrumenten

Voor elk van de hiervoor aangegeven subdoelstellingen zijn een aantal instrumenten beschikbaar en worden nieuwe instrumenten voorgesteld. Deze instrumenten worden in het navolgende per subdoelstelling aangegeven.

#### **Stimulering van de overdracht van particuliere kapitaalmarktmiddelen, inclusief risicodragend kapitaal**

Met betrekking tot de in het kader van deze subdoelstelling beschikbare instrumenten kan het volgende worden opgemerkt:

#### *FMO*

De projecten waarin de Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) als medefinancier optreedt hebben aanmerkelijke werkgele-

genheidseffecten voor ontwikkelingslanden. Met de 105 projecten die de FMO per medio 1983 in portefeuille had is een totale werkgelegenheid in ontwikkelingslanden voor circa 30 000 mensen gemoeid. Dat is op zich reeds een reden te overwegen, binnen de begrotingsmogelijkheden, de actieradius van de FMO te vergroten. Daarbij komt dat daar, hoewel strikt statutair de samenwerking met Nederlandse ondernemingen niet tot de taak van de FMO behoort, ook vanuit de optiek van het beter aanwenden van het Nederlandse aanbodpotentieel redenen voor kunnen zijn. Een verdergaande inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven bij FMO-projecten is gewenst.

Het vergroten van de actieradius van de FMO wordt langs de navolgende lijnen nagestreefd:

- i. De FMO zal voortgaan met het nadruk leggen op de financiering van «joint ventures» tussen Nederlandse bedrijven en lokale bedrijven in ontwikkelingslanden. Speciale aandacht zal daarbij worden besteed aan joint ventures met grote werkgelegenheidseffecten voor de betrokken ontwikkelingslanden. Daarbij zal de FMO tevens bezien in hoeverre zij bij deze samenwerkingsvorm, uiteraard met de vereiste zorgvuldigheid (risicospreiding en dergelijke) en binnen de begrotingsmogelijkheden, grotere participaties per project zou kunnen nemen. Dit laat onverlet de oriëntatie van de FMO op het midden- en kleinbedrijf.
- ii. Ondersteuning van lokale ontwikkelingsbanken kan de kredietverlening in ontwikkelingslanden verbeteren. De betrokkenheid daarbij van de FMO betekent dat nieuwe markten worden aangeboden voor de financiering van toekomstige projecten. Tevens kunnen kennis en ervaring worden teruggekoppeld naar het Nederlandse bedrijfsleven. In aanvulling op het huidige FMO-beleid, waarbij 12 lokale ontwikkelingsbanken worden gesteund zullen samenwerkingsovereenkomsten worden bevorderd met ontwikkelingsbanken in een aantal andere ontwikkelingslanden. In het bijzonder de programmalanden voor zover nog niet in het huidige beleid opgenomen komen in aanmerking.<sup>1</sup> In de eerste fase van die samenwerking zullen vooral de instrumenten van co-financiering en bestemmingskredieten worden toegepast. Deze instrumenten bieden reële mogelijkheden om op ontwikkelingsrelevante wijze het Nederlandse aanbodpotentieel aan te wenden.
- iii. Ten slotte zal de FMO meer worden ingeschakeld ten behoeve van bedrijfs- en financieel-economische adviezen ten behoeve van de uitvoering van Nederlandse hulpprogramma's. De FMO zal in dit verband continu op de hoogte worden gehouden van de resultaten van het met de programmalanden gevoerde bestedingsoverleg. Dit maakt doorgeleiding van bedrijfsmatige projectideeën aan de FMO in een vroeg stadium mogelijk. Om een integraal en consistent beleid ten aanzien van de programmalanden en regio's mogelijk te maken, is het anderzijds gewenst dat de FMO-activiteiten zoveel mogelijk aansluiten bij hetgeen in het kader van de bilaterale hulp geschiedt.

#### *Programma voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties*

Het Programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties is, zoals in de Memorie van Toelichting op de begroting voor 1984 gemeld, uitgebreid als gevolg van de overname van het zusterprogramma van Economische Zaken. Bovendien zijn in het licht van de ervaringen en evaluaties van de tot nu toe ondernomen activiteiten de richtlijnen en toetsingscriteria voor het programma bezien en, waar gewenst, bijgesteld.

Het beleid ten aanzien van dit, naar zijn aard, importfinancieringsprogramma, waarbij de ontwikkelingsrelevantie van de transacties vooropstaat en vervolgens op exportrelevantie wordt getoetst, zal worden voortgezet. Wel zal ten aanzien van mogelijke activiteiten in programmalanden en -regio's een meer actief identificatiebeleid worden gevoerd.

Er is sprake van een sterk toenemende belangstelling zowel bij het Nederlandse bedrijfsleven als bij de ontwikkelingslanden. Het aantal

<sup>1</sup> De huidige 12 lokale ontwikkelingsbanken die worden gesteund door de FMO zijn gevestigd in Kenya, Tanzania, Indonesië, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh, Botswana, Phillippijnen, Rwanda, Liberia en Zambia.

aanvragen bedraagt sinds 1983 ruim 100 per jaar. De belangstelling van de ontwikkelingslanden hangt samen met de toegenomen financieringsbehoeften, waarvoor een toenemend beroep op allerlei vormen van mengfinanciering wordt gedaan.

Als gevolg hiervan is bij de donorlanden een behoefte ontstaan aan meer transparantie in deze financieringsvorm en aan internationale afspraken. Dit heeft ertoe geleid dat donorlanden in het kader van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO in 1983 algemene richtlijnen hebben opgesteld de z.g. «DAC Guiding Principles for Associated Financing».

Als uitvloeisel van de nota «Herijking bilateraal beleid» zal zoveel als mogelijk is, getracht worden de nadruk te leggen op de programmalanden en -regio's van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De betreffende activiteiten zullen dan in overeenstemming moeten zijn met het ten aanzien van deze landen en regio's vast te stellen beleid. Voor sommige lage inkomenslanden zijn er overigens wel beperkingen op het vlak van de commerciële financiering, omdat er in een aantal gevallen geen kredietverzekering te verkrijgen is. Als inkomensgrens wordt in beginsel gehanteerd een inkomen per hoofd van \$ 1200 in 1980.

In tweërlei opzicht is er in dit programma sprake van uitbesteding. De *identificatie en voorbereiding der projecten geschiedt door het bedrijfsleven*. De overheidsrol is beperkt tot toetsing van de aanvraag aan de daarvoor voorgestelde criteria van ontwikkelings- en exportrelevantie, de commisseringsbeslissing en evaluatie. De uitvoering is geheel aan het bedrijfsleven uitbesteed.

Uit de ervaringen met die programma's is gebleken, dat in een aantal gevallen de mengfinanciering geleid heeft tot serieuze plannen van het Nederlandse bedrijfsleven om te komen tot een meer duurzame samenwerking met particulieren en overheidsbedrijven in ontwikkelingslanden. In een aantal gevallen is er ook sprake van co-financieringen met multilaterale financiële instellingen en de FMO. Sinds het begin van dit programma in 1979 zijn 50 contracten met een totale transactiewaarde van f 1,128 mld. gerealiseerd. Hiervoor werd f 451,5 mln. aan concessionele leningen verstrekt. De daarmee gepaard gaande directe Nederlandse werkgelegenheid bedroeg ongeveer 5300 mensjaren<sup>2</sup>.

#### *Wet Herverzekering investeringen*

Eind 1982 werden de uitvoeringsmogelijkheden van de Wet Herverzekering Investerings (WHI) vergroot door een sterke verhoging van de limiet van de verzekerde waarde per project<sup>3</sup>. Bovendien werd, als uitvloeisel van de regeringsnota «Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief», de mogelijkheid geopend om ontwikkelingsrelevante investeringen die om louter verzekeringstechnische redenen zouden zijn afgewezen toch voor herverzekering in aanmerking te laten komen. Aanvragen om gebruik te maken van die mogelijkheid zijn tot dusverre niet ontvangen. In de op het bedrijfsleven gerichte informatie zal daarom extra aandacht worden geschonken aan dit ontwikkelingsloket van de WHI. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van het NEI naar het toekomstige Nederlandse ontwikkelingsrelevante aanbodpotentieel zal daarbij de aandacht op speciale sectoren worden gericht.

#### **Technische assistentie ten behoeve van investeringen en andere vormen van industriële (ontwikkelings)samenwerking**

Veel bedrijven in ontwikkelingslanden kampen met problemen als technologische achterstand, onderbenutting bestaande capaciteit, te laag investeringsniveau en kwaliteitsbeheersing. In Nederland zijn er bedrijven die geïnteresseerd zijn in investeringen en vormen van samenwerking met bedrijven in ontwikkelingslanden, die voor de genoemde problemen oplossingen kunnen brengen. Uit onbekendheid met de bestaande vraag in die landen en de concrete mogelijkheden en procedures blijven die bedrijven (onnodig) passief. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod,

<sup>2</sup> Gegevens over de werkgelegenheidseffecten van deze transacties in ontwikkelingslanden ontbreken.

<sup>3</sup> De limiet van de verzekerde waarde per project is op dit moment f 150 mln. Daarbij is wel vastgesteld van ten aanzien van projecten met een verzekerde waarde van meer dan f 20 mln. elk bij de herverzekering betrokken ministerie daarmee moet instemmen.

beide meer of minder latent, kan de beoogde industriële ontwikkeling ten goede komen. Dit zal in het kader van deze subdoelstelling op verschillende wijzen kunnen geschieden:

#### *Herstructureringsprogramma*

Sinds 1975 bestaat de mogelijkheid om ten laste van een gezamenlijke begrotingspost van Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking steun te verlenen aan projecten van het Nederlandse bedrijfsleven, die enerzijds van belang zijn voor de economische ontplooiing van een ontwikkelingsland en anderzijds tot een versterking van de structuur van de Nederlandse economie leiden. Geleidelijk aan is het programma geëvolueerd tot een faciliteit die voorbereidingen tot investeringsactiviteiten van Nederlandse kleine en middelgrote bedrijven in ontwikkelingslanden met slechts een zijdelingse indirecte relatie tot economische herstructurering in Nederland. In de praktijk worden vooral z.g. pre-haalbaarheid-studies gefinancierd.

#### *Sector-investeringsstudies en -bemiddeling*

Op verzoek van ontwikkelingslanden zal voorts hulp kunnen worden aangeboden aan investerings(bevorderings)instellingen in ontwikkelingslanden. Deze hulp zal gericht zijn op het identificeren van investeringsmogelijkheden, in de overheids- zowel als de particuliere sector, met een groot werkgelegenheidseffect voor het ontvangende land, vooral in sectoren waar het Nederlandse bedrijfsleven nuttige bijdragen kan leveren. Daarnaast het identificeren en stimuleren van Nederlandse potentiële investeerders, in samenwerking met de hen ondersteunende organisatie(s) in Nederland. Eventueel kan de hulp de vorm aannemen van investeringsadviseurs. Gegeven de aard van de activiteiten en het benodigde netwerk van contacten zowel in het ontwikkelingsland als in Nederland lijkt uitbesteding aan een consultant bureau de meest gepaste aanpak.

#### *Bedrijfsopleidingen*

Een andere belangrijke vorm van ondersteuning kan plaatsvinden via de z.g. bedrijfsopleidingen. Via praktisch opgezette trainingsprogramma's kan produktiviteitsverhoging van de bestaande investeringen worden bevorderd en ook een nieuwe investering door een passend opleidingsprogramma ten behoeve van bedrijven in ontwikkelingslanden worden ondersteund. De programma's zullen vooral door het particuliere Nederlandse bedrijfsleven worden uitgevoerd, al naar behoefte in de ontwikkelingslanden en Nederland.

#### *Programma Uitzending Managers*

Op initiatief van de Commissie ontwikkelingslanden van NCW en VNO is in 1978 gestart met dit programma met als doel bedrijven in ontwikkelingslanden, onder meer rekening houdend met de specifieke sociaal-culturele context, de helpende hand te bieden via managementondersteuning. De uitvoering van het programma is volledig uitbesteed. De ervaringen met het programma zijn zondermeer goed te noemen. Het Nederlandse aanbod, in dit geval in de vorm van een groeiend aantal ervaren managers dat gepensioneerd dan wel vervroegd is uitgetreden, sluit bijzonder goed aan op de managementbehoeften van veel middelgrote en kleine bedrijven in ontwikkelingslanden. De mogelijkheden worden nagegaan om de activiteiten van het PUM in de programmalanden en -regio's te intensiveren. In Indonesië zal een aparte begeleidingscommissie worden opgezet die de PUM-activiteiten ter plaatse zal coördineren.

#### *Korte termijn management ondersteuning*

In aanvulling op het PUM wordt een extra mogelijkheid geschapen om specifieke expertise ter beschikking te stellen aan bedrijven in ontwikkelingslanden, in overheids- of particuliere sector, met het doel om knelpunt-

situaties te helpen oplossen. Dit zal gebeuren in de vorm van korte adviesopdrachten aan Nederlandse adviesbureaus voor een duur van ten hoogste drie maanden. Het ontvangende bedrijf wordt geacht de lokale kosten van de consultant te voldoen.

#### *Programma voor haalbaarheidsstudies*

De beschikbaarheid van studies over potentiële investeringsprojecten blijkt in de praktijk een sterke stimulans voor uiteindelijke investeringen in bepaalde sectoren. Investeerders zullen hun activiteiten en middelen op die projecten concentreren waar al zekere basisgegevens van bekend zijn. De inzet van middelen ten einde investeringsstudies in ontwikkelingslanden te doen verrichten en daarmee de realisatie van investeringen te bevorderen is een ontwikkelingsbelang, dat daarnaast ook positieve werkgelegenheidseffecten voor Nederland kan hebben indien wordt ingespeeld op die sectoren van de Nederlandse economie waar Nederland internationaal gesproken een relatief sterke positie inneemt.

Tegen deze achtergrond zullen studies gefinancierd kunnen worden, met als doelstelling het opsporen van ontwikkelingsrelevante projecten waar een hoge inbreng van specifiek Nederlandse deskundigheid en leveranties verwacht kan worden. Het gaat hierbij in eerste instantie om de opstelling van investeringsdossiers die ontwikkelingsrelevant moeten zijn en passen in het Nederlandse beleid ten opzichte van de betreffende ontwikkelingslanden. Als afgeleid effect kunnen positieve gevolgen voor de Nederlandse werkgelegenheid worden verwacht. In de eerste plaats is er sprake van een directe creatie van werkgelegenheid bij de betrokken adviesbureaus. In de tweede plaats is er een indirect werkgelegenheidseffect voor zover als gevolg van deze studies, werken of machinerieën door het Nederlandse bedrijfsleven geleverd worden.

Bij deze vorm van hulpverlening is er in beginsel geen sprake van financiële participatie ten laste van ontwikkelingsfondsen in projecten die uit de studies resulteren. Dat betekent dat bij het selecteren van studies er rekening mee wordt gehouden dat op een andere wijze de projectfinanciering door het begunstigde land c.q. door derden toegezegd is.

#### *Industriële Diensten Centra*

Ter bevordering van lokale dienstverlening in ontwikkelingslanden aan met name kleinere bedrijven in een bedrijfstak of enkele verwante bedrijfstakken, zal het opzetten van industriële dienstcentra kunnen worden ondersteund. Dergelijke centra zullen in samenwerking met lokale partners moeten worden opgezet en (op den duur) als economisch zelfstandige eenheid moeten opereren. Ten einde nuttig rendement te verzekeren zal aansluiting worden gezocht bij een gerichte vraag in ontwikkelingslanden en concrete interesse van (een combinatie van) Nederlandse bedrijven. De dienstverlening kan inhouden advisering betreffende: aanschaf en installatie van machineparken, onderhoud en reparatie en ten aanzien van bedrijfs-technische aspecten zoals management, onderdelenvoorziening en -fabricage, marketing en andere. Zoals bij andere programma's zal ook hier in beginsel de steun in de vorm van medefinanciering worden geboden.

### **Afzetbevordering vanuit ontwikkelingslanden**

Het *Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)* verleent technische marketing ondersteuning aan ontwikkelingslanden bij export naar Nederland ondermeer door het verstrekken van informatie over afzetmogelijkheden en bemiddeling tussen aanbieders en vragers. Het tentoonstellen van potentiële invoerproducten, de organisatie van handelsmissies uit ontwikkelingslanden, het mogelijk maken van deelneming aan Nederlandse vakbeurzen, de organisatie van seminars en ondersteuning van vestiging in Nederland van exportbevorderende organisaties uit ontwikkelingslanden behoren tot de activiteiten van het CBI.



Tegen de achtergrond van de belangen voor zowel de betrokken ontwikkelingslanden als voor Nederland wordt uitbreiding van de activiteiten van het CBI voorbereid. Naast een automatisering van administratiewerkzaamheden, die een vergroting van de mogelijkheden van handelsbemiddeling voor het CBI met zich zal brengen, wordt daarbij vooral aan het navolgende gedacht:

- i. Het organiseren van Nederlandse missies naar ontwikkelingslanden ter bevordering van de export naar Nederland.
- ii. het opzetten van informatie-afdelingen en bemiddeling bij het verbeteren van het management van exportbevorderende organisaties in ontwikkelingslanden, met name in programmalanden en regio's.
- iii. Het bemiddelen bij het uitvoeren van marktonderzoek in ontwikkelingslanden ten behoeve van de export naar Nederland.

Het wereldwijde karakter van de CBI-activiteiten zal worden gehandhaafd. In lijn met de overige programma's voor industriële ontwikkeling zal echter een grote nadruk worden gegeven aan de activiteiten ten behoeve van de programmalanden en regio's en daarmee ten behoeve van de lage-inkomenslanden.

### **Stimulering van het bedrijfsleven in Nederland**

Er zijn, met name kleine en middelgrote, ondernemingen die geïnteresseerd en (potentieel) in staat zijn om ontwikkelingsgericht in ontwikkelingslanden te opereren, maar daartoe de nodige voorlichting en stimuleringsbehoefte. De navolgende twee instrumenten kunnen in het kader van deze subdoelstellingen worden onderscheiden.

#### *Educatieve cursussen*

Seminars of cursussen zullen kunnen worden ondersteund die meer inzicht verschaffen in sociaal-economische en culturele vereisten van het zakendoen c.q. industrieel samenwerken met of in ontwikkelingslanden.

#### *Ontwikkelingsgerichte produktaanpassing en innovatie*

Nederlandse bedrijven, met name behorend tot het midden- en kleinbedrijf, die in reactie op gerichte vragen uit ontwikkelingslanden tot ontwikkelingsgerichte produktaanpassing en innovatie (trachten te) komen, kunnen met dit instrument worden ondersteund. Het betreft hier dus niet eigen initiatieven gericht op een al of niet vermeende vraag in ontwikkelingslanden, maar zeer praktische antwoorden op zeer praktische vragen. Er zal zoals bij andere bedrijfsgerichte steuninstrumenten, sprake zijn van medefinanciering, terwijl bovendien de voorwaarde wordt gehanteerd van (uiteindelijk)productie in de ontwikkelingslanden.

### **2.5.2. Ondersteuning midden- en kleinbedrijf**

Veel van de hiervoor aangegeven bestaande en nieuwe instrumenten voor industriële ontwikkeling zijn hetzij specifiek gericht op dan wel vooral van belang voor het midden- en kleinbedrijf. Dat geldt primair voor de vraagkant aan de zijde van ontwikkelingslanden maar ook voor de Nederlandse aanbodkant. Aan deze voorstellen worden in dat verband nog een tweetal specifieke voorstellen toegevoegd: stimulering van de samenwerking tussen Nederlandse midden- en kleinbedrijven en het vergroten van de kennis bij die bedrijven van de ontwikkelingsproblematiek en van de problemen die gepaard gaan met het uitvoeren van activiteiten in en met ontwikkelingslanden. Uitgangspunt daarbij is dat de hier bedoelde activiteiten erop zijn gericht het ontwikkelingsrelevante potentieel van het Midden- en Kleinbedrijf te mobiliseren. Dat houdt een vraaggerichte benadering in.

De inherente problemen voor het Midden- en Kleinbedrijf bij het overwegen van een activiteit met en in ontwikkelingslanden zouden grotendeels

kunnen worden ondervangen door een gebundeld optreden in combinaties van verschillende midden- en kleinbedrijven. Dergelijke combinaties kunnen zowel uit horizontaal gebundelde bedrijven in dezelfde branche als verticaal gebundelde bedrijven (van grondstofwinning tot eindproductverhandeling) bestaan.

In het kader van het ontwikkelingsbeleid kan aan dergelijke combinaties van Nederlandse Midden en Kleinbedrijven speciale aandacht worden geschonken wanneer zij ten behoeve van activiteiten in de programmalanden met interessante initiatieven komen die passen binnen het beleid ten aanzien van de betrokken landen en die met name van betekenis zijn voor de ontwikkeling van de produktieve werkgelegenheid in die landen. Die speciale aandacht kan bestaan uit de bereidheid om, wanneer het bestedingsoverleg met het betrokken ontwikkelingsland daartoe aanleiding geeft, bij de gunning van de uitvoering van projecten het door de betrokken combinatie verrichte voorwerk mee te laten wegen. Deze formule zal uiteraard alleen worden toegepast voor zover zulks met gezonde concurrentie- en mededingingsverhoudingen in overeenstemming is.

Een in principe veelbelovende mogelijkheid van een ontwikkelingsrelevante bundeling van bedrijven is ook de combinatie van Midden en Kleinbedrijf met in Nederland gevestigde internationale handelshuizen. Door de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij NEHEM zijn recent enkele verkennende gesprekken gevoerd op dit terrein met het oog op eventuele initiatieven ter zake.<sup>4</sup> In overleg met de NEHEM zullen de mogelijkheden worden nagegaan van een ontwikkelingsrelevante bundeling in de vorm van een proefproject waarbij de nadruk zal moeten liggen op positieve werkgelegenheidseffecten voor de betrokken ontwikkelingslanden.

## 2.6. Programma voor plattelandontwikkeling

In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» wordt aangegeven dat plattelandontwikkeling één van de twee hoofdterreinen is van het bilaterale beleid. De argumenten die hiervoor worden aangevoerd zijn het feit dat het merendeel van de bevolking in de ontwikkelingslanden op het platteland woont, dat op het platteland sprake is van een structurele armoedesituatie en dat ontwikkeling van het platteland een remmende werking kan hebben op de massale trek naar de steden. In de komende decennia zal veel aandacht moeten worden gegeven aan plattelandontwikkeling, zowel door de ontwikkelingslanden zelf als door donoren. Nederland kan daaraan een, zij het bescheiden, bijdrage leveren, door het inzetten van de specifieke deskundigheid en uitvoeringscapaciteit die het juist op dit terrein bezit.

### 2.6.1. Doelstellingen

De doelstelling van plattelandontwikkeling is een duurzame verbetering van de levensomstandigheden op het platteland, waartoe draagkracht versterkende maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Deze algemene doelstelling kan nader omschreven worden als:

- het mobiliseren van het economisch potentieel van het platteland;
- het daardoor creëren van werkgelegenheid en inkomen voor de plattelandsbevolking, en
- het duurzaam verbeteren van de levensomstandigheden op het platteland.

Plattelandontwikkeling zal worden nagestreefd in het kader van de landenprogramma's en het programma voor plattelandontwikkeling.

Kenmerkend voor plattelandontwikkeling is o.a. dat het gaat om een gedecentraliseerd, complex en langjarige proces, dat moeilijk stuurbaar is en sterk verweven is met allerlei afhankelijkheidsrelaties en belangentegenstellingen. Het beleid voor plattelandontwikkeling zal zich in het bijzonder richten op een duurzame positieverbetering van kleine boeren en pachters,

---

<sup>4</sup> NEHEM-rapport: «Intermediair Handelshuizen/MKB» van februari 1984.

vrouwen, werklozen en andere in een structurele achterstand verkerende groepen. Deze keuze betekent dat gestreefd zal moeten worden naar verbeteringen in inkomens- en bezitsverhoudingen en gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor een duurzame produktieverhoging op het platteland. Het scheppen van blijvende, produktieve werkgelegenheid neemt daarbij een centrale plaats in.

Het werkgelegenheidsprobleem op het platteland in de ontwikkelingslanden verschilt in een aantal opzichten van dat in de steden. Het grootste deel van de plattelandsbevolking is werkzaam in de landbouw, die veelal in eerste instantie gericht is op zelfvoorziening. Werkzaamheden worden verricht in familieverband en zijn seizoensgebonden. Dit heeft tot gevolg dat er veelal sprake is van een verborgen werkeloosheid: het boerenbedrijf beschikt vaak over een toenemende hoeveelheid arbeid bij gelijkblijvende bedrijfsomvang en opzet. De seizoensgebondenheid van de landbouwwerkzaamheden heeft bovendien tot gevolg dat een deel van de plattelandsbevolking gedurende langere perioden geen of weinig arbeid verricht. Dit werkgelegenheidspatroon heeft er mede toe geleid dat in tal van ontwikkelingslanden arbeidsmigratie is ontstaan, die ofwel seizoensgebonden is of langjarige, waarmee het bij de huidige bedrijfsvoering overtollige arbeidspotentieel wordt afgevoerd. Met name heeft dit een belangrijke invloed op de trek naar de steden in de hoop daar werkgelegenheid en een beter inkomen te vinden. De opvangcapaciteit van die steden is echter in veel gevallen overschreden en voor de op het platteland achterblijvende vrouwen betekent deze trek een extra belasting.

In veel plattelandsgebieden is het ondenkbaar dat de traditionele landbouw voldoende werkgelegenheid en inkomen zal kunnen verschaffen aan de groeiende bevolking. Voor het scheppen van inkomen uit andere bron en nieuwe werkgelegenheid kan gedacht worden in diverse richtingen, die overigens in een aantal opzichten meer elkaar aanvullend dan vervangend zullen zijn. Zo zijn bij voorbeeld intensivering van de landbouw en een op verwerking van agrarische producten gebaseerde industrialisatie niet los van elkaar te zien.

### 2.6.2. *Subdoelstellingen*

In hoofdstuk II van deze nota is aangegeven hoe langs vier lijnen de werkgelegenheidsproblematiek op het platteland zou kunnen worden aangepakt: een breed landbouwbeleid, uitbreiding van het beschikbare areaal en arbeidsintensieve gewassen en methoden, speciale programma's voor de armste rurale bevolking en bevordering van niet-agrarische rurale werkgelegenheid. In een nadere uitwerking daarvan is een aantal subdoelstellingen te onderscheiden, te weten,

- institutionele versterking;
- landbouwproduktieverbetering;
- voedselvoorziening, voedselveiligheid en voeding;
- off-farm employment;
- voorzieningen op het platteland.

Deze zullen zowel in de landenprogramma's als in het programma voor plattelandsontwikkeling voorop staan. Bedacht dient te worden dat Nederland met de haar ter beschikking staande middelen slechts een aanvullende rol kan spelen. De samenlevingen in de ontwikkelingslanden zelf zijn de voornaamste acteurs in het ontwikkelingsproces op het platteland en hun participatie in de hulpverlening is daarom van het grootste belang. In het bijzonder geldt dat voor de vrouwen, die volgens sommige schattingen 50% van het werk in de landbouw verrichten, maar zelf vaak nauwelijks toegang hebben tot produktiefactoren als land, krediet, kennis e.d. en tot een zelfstandig inkomen.

### *Institutionele versterking*

Voor de realisering van de doelstellingen productieverhoging en het scheppen van inkomen, werkgelegenheid en voorzieningen, is het noodzakelijk dat zowel op nationaal als op regionaal en lokaal niveau een versterking plaatsvindt van het institutionele kader. Dit geldt zowel voor de bevordering van de voedselproductie als voor de andere subdoelstellingen van plattelandsontwikkeling. Zo zal een nationaal landbouw- en voedselbeleid de basis moeten leggen voor een duurzame verbetering van de voedselproductie en voedselvoorziening, onder meer door aandacht te schenken aan het markt- en prijsbeleid. Bovendien zal een nationaal beleid gevoerd moeten worden gericht op een rechtvaardiger verdeling van de grond of op een verbetering van de condities in pachtstelsels. Ook zullen voorzieningen nodig zijn op het terrein van de kredietverlening aan boeren die geen toegang hebben tot institutioneel krediet. De institutionele versterking kan betrekking hebben op het nationale niveau, bijvoorbeeld het planbureau, onderdelen van ministeries, universiteiten en onderzoekinstellingen, organisaties voor en van vrouwen; op het regionale niveau, op planningsinstanties e.d.; en op het lokale niveau, op boerenorganisaties, landbouw- en voedingsvoorlichtingsdiensten, vrouwenorganisaties, etc. Het gaat er daarbij om een zo goed mogelijk samenspel van de diverse betrokkenen, overheid en particulier, tot stand te brengen.

### *Landbouwproductieverbetering*

Verhoging en verbetering van de landbouwproductie is een essentiële voorwaarde voor de algehele sociaal-economische ontwikkeling van de meeste minst-ontwikkelde landen, en voor de vergroting van de bestaanszekerheid van het merendeel van de arme bevolkingsgroepen in deze landen.

Op het niveau van de landbouwbedrijfsvoering kunnen een aantal maatregelen worden genoemd die tot productieverhoging in de landbouw kunnen leiden en een gunstige uitwerking hebben op de werkgelegenheid, zoals uitbreiding van de beschikbare oppervlakte landbouwgrond, arbeidsintensieve cultuurmethoden en gewassen, gewasdiversificatie e.d. Tevens kunnen worden genoemd onderzoek, watergebruik en voorlichting, alsmede mechanisatie in daarvoor in aanmerking komende gevallen. Op het terrein van de ecologie en energie liggen mogelijkheden tot het scheppen van werkgelegenheid die tot dusverre nog slechts in beperkte mate in kaart zijn gebracht. Gedacht kan worden aan de bosbouw, die niet alleen vanuit ecologische standpunt hoge prioriteit verdient, maar ook inkomen en werkgelegenheid kan verschaffen door de productie van hout.

Verbetering van de landbouwproductie is derhalve een belangrijke factor bij het in stand houden of scheppen van werkgelegenheid op het platteland en het verhogen van het inkomen van de plattelandsbevolking. Bovendien is productieverhoging in de landbouw een belangrijke stimulus voor andere sectoren van de economie, met name de industrie.

### *Voedselvoorziening, voedselveiligheid en voeding*

Verbetering van de voedselvoorziening, voedselveiligheid en voeding is een essentiële voorwaarde voor plattelandsontwikkeling. Ten eerste, om te voorzien in een essentiële behoefte van mensen en ten tweede om de ontwikkelingslanden minder afhankelijk te maken van voedselimporten. De ervaring van de afgelopen decennia heeft echter geleerd, dat verbetering van de voedselvoorziening op nationaal of regionaal niveau nog geen vermindering van honger en ondervoeding garandeert. De problemen van honger en ondervoeding doen zich veelal voor bij kansarme groepen, in het bijzonder bij vrouwen en jonge kinderen. Deze worden niet noodzakelijkerwijs verholpen door verhoging van de voedselproductie. Een eenzijdige nadruk op voedselproductie kan zelfs nadelige gevolgen hebben voor de voeding van de betrokken bevolking.

Naast voedselvoorziening, met name het verdelingsaspect daarvan, vormt verbetering van de voeding dan ook een belangrijke doelstelling van het beleid. Bevordering van een adequate voedselconsumptie en voedings-toestand van de bevolking is immers een noodzakelijke voorwaarde voor nationale ontwikkeling. Deze prioriteit betekent dat zowel bij het ontwerpen als uitvoeren van projecten van plattelandsontwikkeling voedingsimplicaties dienen te worden betrokken.

Een structurele aanpak van de voedsel- en voedingsproblematiek zal slechts op lange termijn effect sorteren. Om binnen afzienbare tijd een vermindering van ondervoeding van kwetsbare groepen te bereiken, is er tevens behoefte aan gerichte voedselhulp en directe voedingsinterventies. Ten einde een hoger rendement van dergelijke activiteiten te bewerkstelligen zal – meer dan tot op heden is gebeurd – aandacht worden besteed aan identificatie, omschrijving van doelgroepen en van een kansrijke aanpak alsmede evaluatie.

#### *Off-farm employment*

De off-farm employment vormt een belangrijk onderdeel van de produktieve sector op het platteland. Tot de off-farm employment kunnen gerekend worden de verwerking en afzet van agrarische produkten alsmede de toeleveringsbedrijven voor de agrarische sector. Daarnaast zijn er activiteiten op het terrein van onderhoud en reparatie van werktuigen en transport, die van directe betekenis zijn voor de landbouwproductie. Tevens kunnen hiertoe gerekend worden dienstverlening, handel, bouw en infrastructuur, dorps- en huisnijverheid, die veelal een belangrijke bijdrage leveren aan de werkgelegenheid en een aanvulling vormen op het inkomen van de plattelandshuishoudens. Voldoende inzicht in de bestaande technische en economische verhoudingen is daarbij van belang, omdat het zeer wel mogelijk is dat men door stimulering op de ene plaats schade toebrengt elders. De gecreëerde werkgelegenheid berust dan slechts op substitutie.

Belangrijk voor de stimulering van ambachtelijk werk op het platteland is ook de ontwikkeling van nieuwe produkten die in bestaande behoeften voorzien en van een technisch niveau dat economisch aanvaardbaar is en praktisch bruikbaar. Daarbij kan gedacht worden aan landbouwgereedschappen, kleding en schoeisel, meubels e.d. Bijzondere aandacht verdienen de activiteiten die vrouwen traditioneel op dit terrein ontplooiën en die veelal goede aanknopingspunten bieden voor verdere ontwikkeling.

#### *Voorzieningen op het platteland*

Om een duurzame produktieverhoging op het platteland te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat in de programma's ruimte wordt gecreëerd voor activiteiten die het voorzieningenniveau op het platteland verbeteren. Gebrek aan investeringen in mensen is één van de hoofdproblemen op het platteland. Daarom zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan opleiding en training, primaire gezondheidszorg, voeding, bevolkingsactiviteiten en drinkwatervoorziening. Deze voorzieningen zullen met name vrouwen meer tijd en ruimte moeten geven om deel te nemen aan het economische en maatschappelijke verkeer. Ten aanzien van opleiding en training zal ernaar gestreefd worden dat deze zoveel mogelijk produktiegericht is (vakscholing) en direct lokaal inzetbaar, zonder dat belangrijke investeringen moeten worden verricht om voor de betrokkenen werkgelegenheid te scheppen. Het spreekt voor zich dat het opzetten van een betaalbaar systeem van primaire gezondheidszorg op talloze wijzen ook kan bijdragen aan de werkgelegenheid. Een voorbeeld is de inschakeling van plattelandsvrouwen in de moeder-en-kind-zorg en voorlichtingsprogramma's voor voeding en hygiëne.

Hetzelfde geldt voor de drinkwatervoorziening. Waar mogelijk zal dit moeten plaatsvinden met inschakeling van de lokale bevolking. Het onderhoud en beheer van waterputten of waterleidingsystemen kan duurzame werkgelegenheid verschaffen. Tegelijk met deze economische

maatregelen zullen maatregelen moeten worden genomen, die mogelijke nadelige gevolgen voor de natuurlijke omgeving tegengaan en reeds verstoord evenwicht herstellen. Activiteiten op het terrein van het milieu, zoals erosiebestrijding en waterbeheer, zullen bij voorkeur arbeidsintensief worden aangepakt, mede met het oog op de belangrijke bewustmakingscomponent. Daarnaast zullen ook activiteiten nodig zijn gericht op de energievoorziening van de rurale bevolking, door verbeterd gebruik van hout en toepassing van substituten van hout. De produktie van energiezuinige voorzieningen (houtovens, e.d.) zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de rurale werkgelegenheid.

### 2.6.3. *Uitwerking*

#### 2.6.3.1. Aanpak

Ervaringen hebben geleerd, dat organisatie en technologie van plattelandsactiviteiten nauw moeten aansluiten bij de bestaande situatie, opdat vernieuwingen door de mensen zelf gedragen kunnen worden. Te grote sprongen en te zeer van bovenaf opgelegde doelen leiden vaak tot teleurstellende resultaten.

Plattelandsontwikkeling vereist een aanpak die tijd vergt, die is opgebouwd uit een aantal op elkaar afgestemde elementen. Het gaat doorgaans om kleinschalige interventies, die, om blijvende verbeteringen te bereiken, bij voorkeur op grote schaal moeten worden toegepast, die werkgelegenheid scheppen, weinig kapitaalintensief zijn en gebruik maken van vormen van aangepaste technologie. Jaarlijks kan worden nagegaan welke nieuwe activiteiten kunnen worden toegevoegd; organisatie en financiën worden daarop afgestemd.

Lokale, regionale en nationale instanties horen zoveel mogelijk te worden ingeschakeld om in samenwerking met de bevolking uiteindelijk de hulp overbodig te maken. In sommige landen is de actieve inschakeling van de bevolking reeds onderdeel van het beleid en worden organisaties zich bewust van de waarde van de benadering van onderop. Dit proces te stimuleren en in beweging te krijgen vereist specifieke ontwikkelingsaanpak, werkingservaring en veel geduld.

Om het proces van betrokkenheid van lokale bevolking en overheid te versterken is het van belang om vooraf een gedegen analyse te maken van een regio en zijn bevolking, waarin aandacht wordt geschonken aan de sociale en economische structuren. Op grond van een dergelijke studie kan worden nagegaan wat de behoeften en mogelijkheden zijn voor verbetering van produktie en levensomstandigheden. Welke activiteiten tegelijkertijd of achtereenvolgens worden uitgevoerd, zal daarvan afhangen.

Uitgangspunt is ook dat de activiteiten zoveel mogelijk onderling op elkaar afgestemd moeten zijn, dat wil zeggen met elkaar samenhangen. Deze samenhang zal zowel verticaal als horizontaal kunnen zijn. Verticaal in de zin dat er binnen een sector op wordt toegezien dat alle noodzakelijke elementen tijdig worden ontwikkeld (bij voorbeeld dat er bij de ontwikkeling van de graanproduktie aandacht wordt besteed aan voorlichting, distributie en marketing), horizontaal in de zin dat tijdig het totaal van sectoren en de relatie tussen de sectoren wordt ontwikkeld, zoals de gezondheidssector en de drinkwatervoorziening. In veel gevallen zal het bij plattelandsontwikkeling gaan om activiteiten met een zeker innoverend karakter, met name door de introductie van nieuwe methodieken en benaderingswijzen. Ook particuliere organisaties, multilaterale organisaties en de Stichting Nederlandse Vrijwilligers hebben in het verleden aangetoond dat zij een ruime ervaring hebben opgebouwd met dit type activiteiten. De door deze organisaties opgebouwde kennis en ervaring zal zoveel mogelijk ten nutte worden gemaakt.

### 2.6.3.2. Instrumenten

De instrumenten zijn in het navolgende telkens geclusterd rond de subdoelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Getracht is het Nederlandse aanbod, technische en financiële hulp, aldus te groeperen rond de voornaamste ontwikkelingsproblemen op het platteland:

1. *Institutionele versterking:*
  - ondersteuning van de overheid op verschillende niveaus,
    - voedsel- en energiestrategiestudies en deelstudies, o.m. markt en prijsbeleid, import- en exportbeleid, structuurbeleid en wetgeving;
    - technische hulp ter operationalisering van bovengenoemde studies (versterking van de bestuurlijke capaciteit);
    - technische hulp ten behoeve van de dienstverlening van de overheid aan de primaire productie sector.
      - technische ondersteuning van kredietinstellingen en particuliere samenwerkingsverbanden: landbouwkredietinstellingen, aankoop-, afzet- en dienstencoöperaties e.d.
      - technische ondersteuning van plattelandsorganisaties: boerenbonden, vrouwenorganisaties, e.d.
2. *Landbouwproductieverbetering:*
  - investeringen in productieverhoging en verbetering van voedsel- en handelsgewassen;
  - investeringen in intensivering van grond- en watergebruik: farming systems, droge landbouwtechnieken, irrigatie, farmwatermanagement, mechanisatie;
  - financiële hulp ter voorziening in landbouwinputs;
  - investeringen in de houtproductie;
  - technische hulp in het kader van de landbouwproductieverbetering.
3. *Voedselvoorziening, voeding en voedselveiligheid:*
  - voedselhulp aan voorraadvorming (noodvoorraden, interventievoorra- den);
  - voedselhulp als «targeted interventions»;
  - investeringen in na-oogstverliezenbestrijding;
  - financiële en technische hulp aan voedingsverbetering en -voorlichting;
  - technische hulp aan de diensten belast met de uitvoering van de voedselvoorziening: management van opkoop, opslag, afzet en distributie.
4. *Off-farm employment:*
  - investeringen in bedrijven voor de verwerking van landbouwproducten;
  - investeringen in toeleveringsbedrijven, onder meer de productie van landbouwwerktuigen;
  - investeringen in de dorps- en huisnijverheid;
  - technische hulp aan bedrijven, dorps- en huisnijverheid.
5. *Voorzieningen op het platteland: technische en financiële hulp in samenhang met productiegerichte projecten:*
  - regionale infrastructurele voorzieningen
  - onderzoek en voorlichting
  - onderwijs en training
  - gezondheidszorg en family planning
  - drinkwatervoorziening
  - ecologie en rurale energievoorziening

De hulpactiviteiten zullen worden gefinancierd uit de begrotingsmiddelen bestemd voor het programma voor plattelandsontwikkeling en uit de normale hulp aan programmalanden en -regio's. De middelen van het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling zullen in overwegende mate worden ingezet in deze landen en regio's en voor het restant daarbuiten.

Langlopende geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten in programmalanden en -regio's zullen bij voorkeur worden gefinancierd uit de normale voor die -landen en -regio's bestemde fondsen.

#### 2.6.3.3. Projectbeoordeling

Het gaat bij plattelandsontwikkeling in het algemeen om arbeidsintensieve activiteiten gericht op het geven van een aanzet voor een duurzame verbetering van de draagkracht en de levensomstandigheden van de plattelandsbevolking. Bij de beoordeling van activiteiten zal worden gekeken naar de haalbaarheid (sociaal-economisch, technisch, financieel, institutioneel), de samenhang met andere activiteiten en het Nederlandse ontwikkelingsrelevante aanbod en de bevordering van een evenwichtiger produktiestructuur, waaronder ecologische facetten.

#### 2.6.3.4. Het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling

Het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling zal een drietal specifieke taken krijgen.

- bevordering van de themavoering op het gebied van de plattelandsontwikkeling in de programmalanden en -regio's;
- financiering van activiteiten die in internationaal verband tot stand komen;
- financiering van activiteiten buiten de programmalanden en -regio's.

Bevordering van de themavoering zal plaatsvinden door het «poolen» van ervaringen en het inbrengen van opgebouwde kennis en inzichten in de formulering van het plattelandsontwikkelingsbeleid (zie paragraaf 2.10). Een gedeelte van de beschikbare fondsen zal worden gereserveerd voor de uitvoering van het beleid in de programmalanden en -regio's, voor een flexibele financiering van aanvullende activiteiten.

Op beleidsmatige en praktische gronden is tevens een centraal punt nodig voor de financiering van internationale initiatieven op het gebied van voedselvoorziening en voedselveiligheid, zoals de «food security schemes» van FAO, «special public works programmes» van ILO, «peoples participation projects» van FAO, voedselhulp via WFP en EG, gezondheids- en voedingsprogramma's van WHO en UNICEF. Een gedeelte van het programma zal voor dit doel worden aangewend.

Buiten programmalanden en -regio's zullen in beperkte mate, in een beperkt aantal landen, activiteiten uit het programma worden gefinancierd. Zij komen alleen dan voor financiering in aanmerking indien de uitvoering geheel kan worden uitbesteed. Met name zal aansluiting worden gezocht bij internationale initiatieven en initiatieven van particuliere organisaties. Er zal een landeninkomensgrens van \$ 1200 per hoofd van de bevolking in 1980 worden aangehouden.

#### 2.6.3.5. Advisering

Ten behoeve van de advisering zal een steeds geactualiseerd bestand van in Nederland (en eventueel ook elders) beschikbare deskundigheid worden bijgehouden. Ter zake zal worden samengewerkt met o.m. de verschillende vakdepartementen als Landbouw en Visserij, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, alsmede met andere, bij advisering betrokken externe instanties en onderwijsinstellingen (KIT, IAC, e.d.). Voorts zal worden geverifieerd of bij het opstellen van beleidsplannen en bij het formuleren, uitwerken en uitvoeren van afzonderlijke activiteiten de nodige externe advisering – ook met betrekking tot vrouwen – is verkregen.

Op het terrein van de landbouw- en voedselproductie en voedselvoorziening is reeds sprake van een uitgewerkte adviesstructuur. Centraal is daarbij de Adviescommissie Categorie IV (ACCV), ressorterend onder de



Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking. Het is de bedoeling dat de commissie haar werkzaamheden voortzet ten behoeve van het plattelandsonwikkelingsprogramma. De commissie kent een aantal subcommissies zoals op het terrein «voedingsproblematiek in ontwikkelingslanden» en «voedselstrategieën». Daarnaast bestaat er een «adviescentrum voor voedsel- en voedingsproblematiek in ontwikkelingslanden».

Daarnaast bestaan er informele adviesstructuren voor het (rurale) energieprogramma en voor de primaire gezondheidszorg. Een dergelijke voorziening zal ook worden gecreëerd voor de drinkwatervoorziening. Voor ecologie zal een beroep worden gedaan op de commissie «Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking».

Voor de toekomstige advisering op deze beleidsterreinen zijn de «nadere afspraken» over de samenwerking tussen Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw en Visserij ter invulling van het Protocol van juli 1978 van groot belang. Ingehaakt zal worden op de bij het ministerie van Landbouw en Visserij gecreëerde voorzieningen, waaronder thema-werkgroepen, op rurale ontwikkeling in het algemeen en op ondersteunende dienstverlening ten behoeve van de landbouwontwikkeling in het bijzonder. Overigens wordt bij de uitwerking gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke stroomlijning in de adviesstructuur.

Naast dergelijke vormen van advisering kan ook behoefte bestaan aan advisering per project. De huidige procedure waarbij de Project Advies Commissie (PAC) van het IAC wordt ingeschakeld, zal daarvoor worden gecontinueerd. Sinds enige jaren is ervaring opgedaan met advisering, begeleiding en backstopping door een beperkt aantal deskundigen, die op permanente basis meer direct betrokken zijn bij het project en dit ook regelmatig bezoeken.

## **2.7. De introductie van nieuwe technologieën**

De introductie van nieuwe technologieën speelt een belangrijke rol bij het scheppen van arbeidsplaatsen in ontwikkelingslanden. Het gaat zowel om moderne, direct toepasbare technologieën, als om technologieën die eerst moeten worden aangepast aan de lokale situatie. Op dit terrein is bij de Nederlandse industrie expertise aanwezig, die zowel voor de ontwikkelingslanden als de Nederlandse industrie op produktieve wijze kan worden aangewend. Hoewel het accent wordt gelegd op lokaal vervaardigbare, arbeidsintensieve technologieën, zal ook de ontwikkeling en toepassing van andere technologieën worden ondersteund, voor zover ze direct of indirect een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid.

In ontwikkelingslanden, met name op het platteland en wat betreft in de stedelijke gebieden in de z.g. informele sector, blijkt grote behoefte te bestaan aan de ontwikkeling en introductie van arbeidsintensieve, goedkope en betrouwbare technologieën, onder meer op het gebied van wateropvoer, kookoventjes, landbouwwerktuigen en produktietechnieken voor de verwerking van landbouwproducten. Hierbij lijken, naast de informele sector, tevens aanknopingspunten aanwezig met betrekking tot verhoging van het lokale produktievermogen in de z.g. «off-farm sector».

Naast lokaal vervaardigbare, arbeidsintensieve technologieën zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het stimuleren van onderzoek, ontwikkeling en disseminatie van kleinschalige, autonome en daarmee decentraliseerbare vormen van energieopwekking.

Onder meer met de Stichting Tool zijn voorbereidende besprekingen gaande om te komen tot de vorming van een fonds voor aangepaste technologie, waarmee doelmatiger en sneller dan voorheen ingespeeld zal kunnen worden op bij voorbeeld de follow-up van door de stichting verstrekte technische adviezen.

Ook zal nagegaan worden op welke wijze het informatienetwerk op het gebied van de aangepaste technologie (SATIS) verder versterkt kan worden

met name ten aanzien van de toegang door gebruikersgroepen. Voorts zal in overleg worden getreden met de Stichting Nederlandse Vrijwilligers om na te gaan in hoeverre in het kader van het vrijwilligersprogramma identificatie en ondersteuning van dergelijke activiteiten versterkt kunnen worden.

Een belangrijk element bij de vraag hoe het Nederlandse aanbodpotentieel beter kan worden ingezet heeft betrekking op het toetsen van produkten ten behoeve van de aanwending in ontwikkelingslanden.

Binnen het Onderzoek en Aangepaste Technologie Programma is verder ervaring opgedaan met deze produkttoetsing. Zo is, onder meer gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking, een vergelijkende test van houtvergassingsapparatuur opgezet door het Instituut voor Mechanisatie van Arbeid en Gebouwen (IMAG).

Dergelijke produkttoetsingen zullen worden voortgezet en zo mogelijk worden uitgebreid. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij internationaal geëntameerde activiteiten, zoals de recent in samenwerking met de Wereldbank ondersteunde veldtestprogramma's van kleinschalige waterpompende windmolens. Als randvoorwaarden zullen daarbij met name de mogelijkheden voor lokale vervaardiging en de arbeidsintensiteit worden gehanteerd.

## 2.8. Stimulering maatschappelijke infrastructuur

Voor een evenwichtige ontwikkeling van de industriële sector en de plattelandssector in ontwikkelingslanden is het tot stand komen van een goede maatschappelijke infrastructuur van groot belang<sup>5</sup>. Binnen die sociale infrastructuur kan een belangrijke rol worden gespeeld door lokale vakbewegingen. Het belang van het behartigen van werknemersbelangen, in het bijzonder waar het de werkgelegenheid betreft, in ontwikkelingslanden staat buiten kijf. Het belangrijkste kanaal waarlangs in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking de vakbeweging in de Derde Wereld wordt gesteund is het medefinancieringsprogramma. De financiële ruimte voor dit programma van de Nederlandse vakbeweging zal in de komende jaren worden verruimd, rekening houdend met de verwerkingscapaciteit van de betrokken organisaties. Daarnaast zal worden nagegaan in hoeverre in het programma voor Humanitaire noodsituaties activiteiten ter bevordering van de vakbeweging in ontwikkelingslanden in aanmerking kunnen komen. Er wordt daarbij van uitgegaan dat uitbesteding van activiteiten in dit verband naar de Nederlandse c.q. internationale vakbewegingsorganisaties mogelijk is.

Op het platteland kunnen landbouworganisaties van respectievelijk ondernemers en werknemers een belangrijke rol spelen<sup>6</sup>. Zowel voor individuele kleinschalige ondernemers als voor individuele agrarische werknemers geldt dat zij afzonderlijk geen invloed kunnen uitoefenen om te bevorderen dat in het beleid van de betrokken regering voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften en belangen van de plattelandsontwikkeling. Daarvoor zijn representatieve organisaties noodzakelijk op nationaal niveau, die in een dialoog met de overheid voor de behoeften en belangen van de plattelandsontwikkeling kunnen opkomen. Vanwege de belangrijke rol van vrouwen in de landbouwproductie in veel ontwikkelingslanden dienen zij in dergelijke representatieve organisaties adequaat vertegenwoordigd te zijn. Deze plattelandsorganisaties kunnen ook een rol spelen bij het vormgeven van Nederlandse activiteiten op het gebied van de plattelandsontwikkeling. Bij de opzet en uitvoering van dergelijke projecten zullen de genoemde organisaties worden betrokken.

Bij de opbouw en ondersteuning van plattelandsorganisaties in ontwikkelingslanden spelen de georganiseerde Nederlandse en Europese landbouw een belangrijke rol. Ontwikkelingsrelevante initiatieven van Nederlandse landbouworganisaties op dit terrein kunnen, binnen de begrotingsmogelijkheden, voor gedeeltelijke financiering in aanmerking komen.

<sup>5</sup> In de tien stellingen van het Convent van Christelijk-Sociale Organisaties met betrekking tot de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking van oktober 1983 wordt dit belang onderstreept.

<sup>6</sup> Deze paragraaf is mede gebaseerd op de recente notitie «Ontwikkelingssamenwerking en het agrarische bedrijfsleven» van het Landbouwschap.

## 2.9. Werkgelegenheid in de informele sector

Het werkgelegenheidspotentieel in de informele sector is omgekeerd evenredig aan de mogelijkheden op grote schaal via externe hulpverlening op dit potentieel in te spelen<sup>7</sup>. Door zijn aard onttrekt de informele sector zich aan formele en officiële bemoeienis, zeker van buitenaf. De informele-sectorproblematiek zal daarom langs de volgende lijnen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid worden geïncorporeerd.

In de eerste plaats zal de problematiek van de informele sector als het ware negatief worden benaderd; negatief in de zin dat het beleid erop is gericht door middel van creatie van werkgelegenheid in de formele sector het zoveel mogelijk overbodig te maken dat de uitweg van activiteiten in de informele sector moet worden gekozen. Naast het bevorderen van werkgelegenheid in de industrie is in dit verband ook het stimuleren van activiteiten op het platteland van belang. Langs die weg wordt migratie naar de steden met alle gevolgen van dien voor de omvang van de urbane informele sector beperkt.

In de informele sector zijn relatief veel vrouwen en kinderen werkzaam (huisindustrie, markt- en straatverkoop, etc.). Bij de verschuiving van werkgelegenheid van de informele naar de formele sector dient erop te worden toegezien dat ook vrouwen in voldoende mate toegang krijgen tot die formele sector. Hulp in de vorm van kredietverlening en training speelt een belangrijke rol bij de uitbouw van kleine bedrijfjes in de informele sector.

In de tweede plaats zal een groter gebruik worden gemaakt van de – beperkte – mogelijkheden activiteiten in de informele sector in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Hierdoor zal tevens ruimere aandacht worden besteed aan ondersteuning van initiatieven van vrouwen en vrouwengroepen die voor zich zelf arbeidsplaatsen trachten te creëren in de informele sector. Van belang zijn in dit verband vooral activiteiten in het kader van het Medefinancieringsprogramma, het programma Hulp in Noodsituaties, het KAP-programma, het programma voor Sociaal-economische Noodsituaties van groepen en het Vrijwilligersprogramma. De activiteiten gericht op de informele sector in ontwikkelingslanden zullen binnen de genoemde programma's worden vergroot.

## 2.10. Organisatorische voorzieningen

Om te bevorderen dat de twee hoofdterreinen van het toekomstige Nederlandse ontwikkelingsbeleid, industriële ontwikkeling en plattelandsontwikkeling, op de juiste wijze en in voldoende mate gestalte krijgen is een aantal maatregelen nodig op het organisatorische vlak. Deze hebben allereerst betrekking op de vorming van twee afzonderlijke coördinatie-eenheden voor respectievelijk industriële ontwikkeling en plattelandsontwikkeling. Deze hebben voorts betrekking op het samenspel van deze eenheden met de andere, en met name bilaterale eenheden belast met het landenbeleid. De coördinatie-eenheden kennen als belangrijkste taken:

1. het financieel beheer: de zorg voor een tijdige en verantwoorde besteding van de toegewezen financiële middelen, met inbegrip van de verdeling daarvan over de verschillende instrumenten;
2. het management van het sectorprogramma, hetgeen vooral inhoudt een «monitoring» en kwaliteitsbewakende functie voor de verschillende instrumenten alsmede het dienen als centraal loket voor de instanties en organisaties in Nederland en daarbuiten die in adviserende dan wel uitvoerende zin bij de programma's zijn betrokken en het functioneren als «liaison» tussen de instrumenten van het sectorprogramma en de regionale en landenprogramma's;
3. de sectoradvisering hetgeen inhoudt het bijeenbrengen van ervaringen met activiteiten op het terrein van de industriële en plattelandsontwikkeling en het inbrengen van opgebouwde kennis, met inbegrip van de specifieke

<sup>7</sup> Zoals in hoofdstuk II aangegeven gaat het bij de stedelijke informele sector om tussen een kwart en de helft van de totale werkgelegenheid in steden.

Nederlandse deskundigheid en aanbodmogelijkheden, ten behoeve van de formulering en uitvoering, van het algemene beleid, het landen- en het programmabeleid.

Wat het samenspel met de regionale directies betreft staat voorop dat de inhoud en richting van de ontwikkelingssamenwerking in programmalanden en -regio's, en dus ook het beleid op het gebied van de industriële en plattelandsontwikkeling in dat kader, zal worden bepaald door het landenbeleid zoals dit is vastgelegd in landenbeleidsdocumenten. Het landenbeleid, dat dient als leidraad voor de selectie en uitvoering van activiteiten, komt tot stand in overleg tussen de regionale directies en de coördinatie-eenheden voor industriële en plattelandsontwikkeling waarbij adviezen van ambassades, andere departementen, ter zake relevante maatschappelijke groeperingen, instellingen en deskundigen worden ingewonnen. Vervolgens zal via ruime wederzijdse informatie voorziening de benodigde toetsing, inspraak en/of advisering tot stand kunnen komen. De organisatorische inpassing van de beide coördinatie-eenheden in de totale organisatie zal zo spoedig mogelijk plaatsvinden.

### **3. HET MULTILATERALE BELEID**

Met betrekking tot de voornemens op het gebied van het multilaterale beleid wordt in het navolgende allereerst aandacht besteed aan enkele mogelijkheden om het rekening houden met de werkgelegenheidscomponent van het ontwikkelingsvraagstuk binnen de activiteiten van multilaterale organisaties te stimuleren. Vervolgens wordt, mede op basis van het regeerakkoord, ingegaan op de wenselijkheid maatregelen te treffen om de bestedingen in Nederland door multilaterale organisaties te vergroten. Ten slotte wordt aandacht besteed aan twee specifieke mogelijkheden in dit verband, namelijk de z.g. multi-bifinanciering en de co-financiering.

#### **3.1. Beleidsintenties met betrekking tot multilaterale organisaties**

Vanuit de brede, dubbele werkgelegenheidsbenadering van deze nota is allereerst de conclusie van de nota «Doelmatigheid Multilaterale Kanalen» van belang, waarbij gewezen wordt op de intentie het inzicht in effectiviteit en efficiency van met name de VN-fondsen te vergroten. Langs twee wegen zal worden getracht de werkgelegenheidscomponent hierin te betrekken. In de eerste plaats zal er, waar mogelijk, aan worden bijgedragen dat de rol van de ILO in het beleidsoverleg tussen multilaterale organisaties wordt versterkt. De ILO is bij uitstek de organisatie die nieuwe impulsen zou kunnen geven aan de discussie hoe de multilaterale organisaties afzonderlijk, gezamenlijk en in samenwerking met bilaterale donoren beter kunnen bijdragen aan de oplossing van de werkgelegenheidsproblematiek in ontwikkelingslanden. Van groot gewicht is in dit verband de tripartite structuur van de ILO.

In de tweede plaats zal het Nederlandse beleid ten aanzien van deze organisaties er op worden gericht te bevorderen dat een z.g. werkgelegenheidsfiche als integraal onderdeel wordt toegevoegd aan alle voorstellen voor activiteiten die door multilaterale organisaties worden ondernomen. Bovendien zal in de evaluatiemechanismen en de rapportage van deze organisaties expliciet aan de werkgelegenheidseffecten voor vrouwen en mannen van ondernomen activiteiten aandacht moeten worden besteed.

#### **3.2. Verbetering Nederlandse bestedingen**

Ter verwezenlijking van een zo hoog mogelijk aandeel van Nederlandse bedrijven in de opdrachten van multilaterale organisaties zal met alle multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële financiële

bijdrage geeft overleg op ambtelijk niveau over de bestedingen worden geïntensiveerd. De multilaterale organisaties gaan uit van open internationale inschrijving bij de aanbesteding van projectonderdelen. Dit draagt ervoor zorg dat projecten tegen de laagst mogelijke kosten worden uitgevoerd. Op deze wijze profiteren de ontwikkelingslanden van de prijsverlagende aspecten van internationale concurrentie, terwijl er anderzijds geen beperking is van het aandeel in de aanbesteding dat een lidstaat kan verwerven. De aanbestedingen zijn doorgaans wel beperkt tot landen die aan de instelling bijdragen.

In de nota «Doelmatigheid Multilaterale Kanalen» is reeds vastgesteld dat het stelsel van open internationale inschrijving en het ongebonden karakter van de bijdragen dat daar aan ten grondslag ligt, gehandhaafd moet worden. Het overleg om bestedingen in Nederland te intensiveren zal zich niet, zoals in het bilaterale bestedingsoverleg, richten op concrete afspraken over door Nederlandse bedrijven uit te voeren projecten<sup>8</sup>, maar zal de mogelijkheden bieden om het Nederlandse ontwikkelingsrelevante aanbodpotentieel met nadruk onder de aandacht van de betrokken organisaties te brengen. Daarnaast biedt dat overleg de mogelijkheid om tegen de achtergrond van de voornemens van de betrokken organisaties een betere basis te verschaffen voor de informatie-activiteiten gericht op het Nederlandse bedrijfsleven. In dit verband kan het overleg ook worden benut voor het treffen van voorzieningen ten behoeve van reguliere contacten tussen de belangrijkste organisaties (met name hun inkoopafdelingen) en de betrokken Nederlandse permanente vertegenwoordigingen.

De informatie die zowel van uit het periodieke overleg als uit het van dag tot dag volgen van belangrijke activiteiten van multilaterale organisaties door alle relevante posten in het buitenland wordt verkregen, zal mede de basis vormen voor specifieke voorlichtingsbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten kunnen zowel betrekking hebben op grote individuele multilaterale organisaties als op groepen van deze organisaties. Deze op het Nederlandse bedrijfsleven gerichte voorlichtingsbijeenkomsten zullen, zoals in het verleden gezamenlijk door Ontwikkelingssamenwerking, de EVD, de ministeries van Financiën en van Landbouw en Visserij, alsmede de Commissie Ontwikkelingslanden van de Nederlandse werkgeversverbonden worden georganiseerd.

Een verdere mogelijkheid om de vraag van multilaterale organisaties en het Nederlandse aanbodpotentieel bij elkaar te brengen vormen de z.g. Inkoop Contactdagen voor organisaties van de Verenigde Naties. Mede gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking zullen de eerstvolgende Inkoopdagen in Nederland worden gehouden. Hierdoor worden de mogelijkheden tot directe contacten tussen de betrokken VN-organisaties en het Nederlandse bedrijfsleven gestimuleerd.

### 3.3. Multi-bifinanciering

Multi-bifinanciering biedt mogelijkheden, naast de zuivere bilaterale en multilaterale financiering, in voorkomende gevallen deel te nemen in grote multilaterale projecten van VN-organisaties. Ook hier wordt in principe en om voor de hand liggende redenen uitgegaan van het principe van openbare internationale inschrijving. De inschrijving staat derhalve open voor alle aanbieders uit alle landen die lid zijn van de betrokken organisatie.

Het initiatief bij deze vorm van financiering ligt veelal bij de betrokken internationale organisatie, die medefinanciers zoekt voor een bepaalde activiteit. Wanneer Nederland wordt gevraagd in de financiering te participeren, wordt Nederland betrokken bij de beoordeling en evaluatie van de betrokken activiteit. Dit biedt de mogelijkheid tot het verzekeren dat prioriteit wordt verleend aan bestrijding van de werkgelegenheids- en armoedeproblematiek. Ter vergroting van de mogelijkheden tot betrekking van het Nederlandse bedrijfsleven bij de uitvoering van dergelijke multi-bifinancierde activiteiten, zonder afbreuk te doen aan kwaliteit- en prijsvereisten, zullen de betreffende organisaties gevraagd worden om aan een dergelijke Nederlandse betrokkenheid extra aandacht te schenken.

<sup>8</sup> Ter zake van de in paragraaf 3.3 opgenomen multi-bifinanciering en cofinanciering kan uiteraard wel over specifieke Nederlandse bestedingen worden gesproken.

Zoals opgemerkt ligt het initiatief voor multi-bifinanciering tot nu toe veelal bij de betrokken internationale organisatie. Om met name in situaties waar geen Nederlandse hulp van overheid tot overheid wordt gegeven toch op goede ontwikkelingsinitiatieven te kunnen inspelen, zal de mogelijkheid worden nagegaan op het terrein van multi-bifinanciering ook van Nederlandse zijde initiatieven te nemen.

### 3.4. Co-financiering

Bij de Wereldbank heeft de laatste jaren een sterke groei van de co-financieringsactiviteiten plaatsgevonden. Zowel in het boekjaar 1982 als in 1983 was hier al in totaal een bedrag mee gemoeid van circa \$ 6 mld. Met name co-financiering uit exportkredieten en door particuliere banken is sterk toegenomen. Ongeveer \$ 4 mld. kwam in beide boekjaren uit die bron. Er is in dit geval veelal sprake van additionele middelenoverdrachten door de particuliere participanten. Een belangrijke rol wordt hierbij gespeeld door de grotere zekerheid die co-financiering aan de particuliere participant biedt.

Het verloop van de Nederlandse bilaterale co-financiering met de Wereldbank in de periode 1973–1983 laat zien dat sinds 1974 voor ruim f 550 mln. is deelgenomen in Wereldbankprojecten via deze vorm van co-financiering. Een analyse van de co-financieringsprojecten waarin Nederland tot nu toe participeerde, heeft duidelijk gemaakt dat door deze financieringsmethodiek een zekere werkontlasting van het ambtelijk apparaat is bewerkstelligd. Tot dusver heeft Nederland geen expliciet co-financieringsbeleid gevoerd. Indien relevante co-financieringsprojecten werden voorgesteld, werd op een ad hoc-basis overwogen om al dan niet in de financiering deel te nemen. Te vaak is naar het voorkomt tot nu toe sprake geweest van een min of meer toevallige projectkeuze.

Naast co-financiering tussen Nederland en Wereldbank/IDA in het kader van de bilaterale hulp bestaat er ook de mogelijkheid van co-financiering tussen Wereldbank/IDA en commerciële kredietverstrekkers middels exportkredieten en commerciële leningen. Op deze wijze kunnen ook Nederlandse banken en via hen Nederlandse bedrijven deelnemen aan grote projecten. Door deze vorm van samenwerking met de Wereldbank, eventueel in samenhang met co-financiering met bilaterale gelden ontstaan er goede kansen tot deelname van Nederlandse bedrijven aan meer complexe projecten, die Nederland alleen niet zou kunnen omvatten.

Voor een meer systematische aanpak van de co-financiering is in april 1984 een co-financieringsovereenkomst met de Wereldbank gesloten. Deze overeenkomst, in de vorm van een administratieve regeling, vormt een kader waarbinnen de individuele vormen van co-financiering gestimuleerd kunnen worden. Dit zal bijdragen tot een meer systematische aandacht voor co-financieringsmogelijkheden ook binnen Ontwikkelingssamenwerking. Met het oog hierop is een co-financieringscoördinator binnen het DGIS voor het coördineren van de bilaterale co-financiering aangesteld. Binnen de EVD wordt eveneens ruime aandacht aan de mogelijkheden van deze overeenkomst besteed vanuit de optiek van het bedrijfsleven. Ook vanuit het bedrijfsleven zelf en vanuit de commerciële banken wordt veel aandacht aan de mogelijke invulling van deze overeenkomst besteed. Voor wat betreft de inspanningen van commerciële banken is ook de betrokkenheid van het ministerie van Financiën gewenst.

Door co-financiering kan Nederland de kansen van haar bedrijfsleven op orders uit ontwikkelingslanden vergroten. Daarbij dient wel een onderscheid te worden gemaakt tussen gemeenschappelijke («Joint») en parallelle financiering<sup>9</sup>. Bij joint financiering financiert Nederland haar bijdrage met ongebonden middelen. Ook deze vorm van co-financiering leidt tot sterk verbeterde vóór-informatie en contacten over het gehele project, waardoor de kans op Nederlandse orders uit het door de Wereldbank gefinancierde projectdeel toeneemt.

<sup>9</sup> Dit zelfde onderscheid kan overigens gemaakt worden ten aanzien van de onder 3.3 opgenomen multi-bifinanciering.

Er is een tweede gunstig effect bij gemeenschappelijke financiering. De Wereldbank is bereid en in staat om, uitgaande van haar pijnlijken, ieder jaar een projectlijst samen te stellen zodanig dat van de erop voorkomende projecten er een aantal zijn die zeer waarschijnlijk kunnen leiden tot orders voor Nederland uit het ongebonden door Nederland gefinancierde projectdeel.

Bij parallele co-financiering kan de door Nederland gefinancierde component geheel gebonden zijn ten gunste van Nederland (en eventueel het gastland en andere ontwikkelingslanden bij partiële ontbinding in het geval van bilaterale co-financiering). De besteding in Nederland van de Nederlandse bijdrage is derhalve verzekerd. Ook hier geldt bovendien dat Nederland zich duidelijk grotere kansen schept t.a.v. de participatie in het ongebonden projectdeel dat door de Bank wordt gefinancierd.

Ook met de regionale ontwikkelingsbanken en het EOF zullen de mogelijkheden voor co-financiering worden uitgebreid. Tevens worden de mogelijkheden nagegaan van het co-financieren van activiteiten met het UN Capital Development Fund (UNCDF).

# Hoofdstuk VI. Inschakeling van het ontwikkelingsrelevante potentieel van de Nederlandse samenleving buiten het bedrijfsleven

## 1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zal tegen de achtergrond van de wenselijke verdere vermaatschappelijking van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aandacht worden besteed aan mogelijkheden voor een betere inschakeling van het ontwikkelingsrelevante potentieel van de Nederlandse samenleving buiten het bedrijfsleven. Ook langs deze wegen wordt gestreefd naar een grotere en ontwikkelingsrelevante aanwending van het Nederlandse aanbodpotentieel.

## 2. OVERLEG EN VOORLICHTING

Inschakeling van het potentieel van de Nederlandse samenleving ten behoeve van ontwikkelingslanden en daarmee het vermaatschappelijken van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de uitvoering daarvan betekent allereerst het stimuleren van het overleg tussen de centrale overheid en de betrokken maatschappelijke groeperingen of lokale overheden.

Voorlichting is vanuit die gezichtshoek een wezenlijke voorwaarde voor het meer en beter aanwenden van het potentieel van de Nederlandse samenleving. Onder meer met NCO en VNG zal over de vormgeving van deze prioriteitsstelling nader overleg worden gevoerd.

## 3. HET NEDERLANDSE KENNISPOTENTIEEL

Een belangrijke invalshoek bij de beschouwing van de mogelijkheden van het aanbodpotentieel ten behoeve van ontwikkelingslanden is het aanwenden van in Nederland aanwezige kennis, kunde en ervaring. Na in het voorafgaande reeds aan de orde gestelde mogelijkheden zoals onder meer het Programma Uitzending Managers (PUM) en de inschakeling van TH's, TNO etc. bij voorbeeld de creatie van Industriële Diensten Centra, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de aanwending van het Nederlandse onderzoek en onderwijspotentieel. Participatie van onderzoekers uit ontwikkelingslanden is daarbij overigens van groot belang.

In overleg met de RAWOO zal worden nagegaan op welke terreinen de RAWOO in de komende periode sectoradviezen zou kunnen uitbrengen. Tevens zal worden nagegaan op welke voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid relevante, meer specifieke terreinen de RAWOO Nederlands onderzoek zou kunnen stimuleren.

In de programmalanden en -regio's, zouden óók de behoeften aan onderwijs moeten worden geïdentificeerd waarbij met name de afstemming op het aanbod van Nederlandse instellingen van belang is. Het beleidsoverleg Onderwijssamenwerking Ontwikkelingslanden (BOO), kan hierin een rol spelen. Concrete voorstellen die uit identificaties voortvloeien, zouden – voor zover passend binnen het desbetreffende landen- of regiobeleid – mede en onder bepaalde voorwaarden uit middelen lastens het ontwikkelingsbudget kunnen worden gefinancierd.

Door de recente ontwikkelingen aan Nederlandse universiteiten, met name de dreiging van op wachtgeldstelling van vele docenten aan Nederlandse universiteiten, is de gedachte ontstaan om een aantal van deze



docenten in de gelegenheid te stellen hun wachtgeldperiode met behoud van wachtgeld in een ontwikkelingsland, bij voorbeeld Indonesië, door te brengen. Die gedachte op zich is zeker plausibel, al zitten er meer haken en ogen aan dan op het eerste gezicht zou lijken. Vooral de afstemming van het aanbod van specifieke deskundigheid op de werkelijke vraag naar diezelfde deskundigheid is niet eenvoudig te realiseren. Bovendien vallen vele wachtgelden in de leeftijdscategorie, voor wie uitzending erg moeilijk is in verband met het probleem van schoolgaande kinderen en/of werkende partners. Om toch ook dit Nederlandse potentieel voor ontwikkelingslanden aan te boren, zijn een tiental suppletieplaatsen gereserveerd voor eventuele kandidaten. De vervulling van voorkomende vacatures zal worden behandeld op dezelfde wijze als die voor andere suppletieposten met uitzondering van het feit, dat in eerste instantie gerecrueteerd zal worden onder wachtgelden van O en W. Twee jaar na uitzending van de eerste wachtgelden zal een evaluatie worden verricht. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft zich voorgenomen in 1985 wachtgelden naar Indonesië te zenden op O en W voorwaarden.

In het kader van het aanwenden van het Nederlandse kennispotentieel is ook de uitzending van multilaterale assistent-deskundigen naar VN-organisaties, van bilaterale (assistent)deskundigen en van suppletiedeskundigen relevant. In de nota «Herijking Bilateraal Beleid» wordt voorgesteld om een breed samengestelde werkgroep te formeren, die zich zal buigen over de problemen, die samenhangen met de uitzending van deskundigen.

Bij vele overheids- en semi-overheidsinstellingen is een voor ontwikkelingslanden relevant kennispotentieel aanwezig. In dit verband zijn met name een drietal specifieke zaken aan de orde: de inschakeling van Nederlandse overheidsinstellingen bij de ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten, het bevorderen van een gebundeld Nederlands aanbod en de aanbestedingsproblematiek.

De inschakeling van extra deskundigheid bij maatschappelijke groeperingen blijkt onder meer uit de verplichtingen tot het afnemen van (advies)-diensten ten opzichte van het ministerie van Landbouw en Visserij (ten aanzien van het IAC), de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking, de Landbouwresearchwerkgroep en ACOTO voor ontwikkelingsrelevant onderzoek.<sup>1</sup>

In het voorafgaande met name in hoofdstuk V zijn voorstellen opgenomen hoe in het specifieke geval van grote ontwikkelingsprogramma's een bundeling van Nederlandse expertise en uitvoeringscapaciteit zou kunnen worden bevorderd. Die noodzaak tot bundeling speelt niet alleen in die specifieke gevallen maar is een meer algemeen verschijnsel.

Te zelden worden combinaties gevormd die op systematische wijze pogen het Nederlandse aanbodpotentieel in te zetten waar deze behoefte aanwezig is. Bovendien wordt de scheiding tussen overheids- en particuliere sector vaak te stringent gehandhaafd.

De aanbeveling van de meergenoemde Stuurgroep Know-How Export om te komen tot een Overlegorgaan met als één van de centrale taken: «het uitdragen langs alle mogelijke kanalen van de kwaliteit van de Nederlandse kennis en kunde, opdat, meer dan tot nu toe, gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare know-how (in vele gevallen: gebundelde know-how) om de kansen voor projectverwerving te vergroten», is dan ook een stap in de goede richting. Wel dient te worden vastgesteld dat voor het vaststellen van het beleid en de daaruit voortvloeiende committeringsbedragen Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk blijft.

Een verdere intensivering van de relatie overheid-particuliere sector kan worden bevorderd door afbakening van terreinen: op welke landen richt ontwikkelingssamenwerking zich, op welke sectoren met welk type activiteiten. De verduidelijkingen in de nota «Herijking Bilateraal Beleid» alsmede in deze nota voorgestelde verdere uitwerkingen zijn mede vanuit dit gezichtspunt van belang.

---

<sup>1</sup> ACOTO: Adviescommissie voor Onderzoek en Technologie Overdracht.

Verdere noodzakelijke stappen zijn: inventarisatie, registratie en systematische verwerking van de beschikbare expertise; systematisering van de regels voor inschakeling van adviseurs (individuele of institutionele, particuliere of uit de overheidssector) in elk der fasen van ontwikkelingssamenwerking activiteiten; organisatie van expertise in samenwerkingsverbanden (zoals NEDECO en Nethconsult) en bewerkstelling van verbanden tussen particuliere en overheidssector.

Als derde punt met betrekking tot de inschakeling van overheids- en semi-overheidsinstellingen ten behoeve van de samenwerking met ontwikkelingslanden werd gewezen op de aanbestedingsproblematiek. In de praktijk blijken opdrachten op weinig formele wijze tot stand te komen. De buitenlandse orders voor civiel-technische, bouwkundige en landbouwkundige ingenieursactiviteiten blijken voor bijna 60% ondershands verkregen, en de rest (ruim 40%) op uitnodiging; openbare aanbesteding kwam, bij een onderzoek hiernaar, niet voor.<sup>2</sup>

In het kader van de werkzaamheden gericht op een verbetering van de procedures van ontwikkelingssamenwerking wordt op dit moment een instructie voorbereid over beleidsuitgangspunten en uitvoeringsmodaliteiten bij uitbesteding. Daarbij staat voorop dat een grotere mate van openheid en eenduidigheid, mede in het belang van de betrokken maatschappelijke groeperingen moeten worden bewerkstelligd. Onder andere wordt gewerkt aan een methode om consultancy firma's in onderlinge concurrentiestelling hun opdrachten te laten verkrijgen. Voor de relatie tot de particuliere sector tenslotte is van belang dat ook voorwaarden worden gecreëerd opdat ten minste gelijkwaardige concurrentiestelling plaatsvindt in vergelijking met (semi-)overheidsinstellingen. Sinds het eind van de jaren zeventig blijkt namelijk het aantal door Ontwikkelingssamenwerking ingeroepen consultancy-diensten van particuliere organisaties stelselmatig te zijn afgenomen, ten voordeel van de niet-particuliere sector.

#### 4. MEDEFINANCIERING

Een bespreking van het Nederlandse aanbodpotentieel dat voor ontwikkelingslanden wordt ingezet kan niet volledig zijn zonder aandacht te besteden aan de Nederlandse Medefinancieringsorganisaties. De centrale plaats die deze organisaties toekennen aan zelfwerkzaamheid leidt als regel tot steun aan projecten van kleinschalige aard die geen gecompliceerde werkzaamheden met zich meebrengen. Zij dragen daarmee belangrijk bij aan de oplossing van de werkgelegenheids- en armoedeproblematiek in ontwikkelingslanden. Voor de Nederlandse werkgelegenheid hebben de activiteiten van deze organisaties echter slechts marginale betekenis.

<sup>2</sup> Diensten onderzoek gericht op ingenieursactiviteiten, IME-consult, 1981.