

20 800

Hoofdstuk V
Ministerie van
Buitenlandse Zaken

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 juli 1989

Op 24 november 1988 zond ik u het rapport «Uitbesteed, goed besteed?» van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (20 800, hfdst. V, nr. 50). In dit rapport ging de Inspectie in op de voor- en nadelen van eigen beheer en van uitbesteding van bilaterale projecten met een element van technische hulp. In het rapport werden tevens aandachtspunten voor wenselijke aanpassingen van beleid en uitvoering geformuleerd.

Bij gelegenheid van de begrotingsbehandeling van Ontwikkelingssamenwerking heb ik de Tweede Kamer een notitie toegezegd over de problematiek van de kwaliteit van de hulpverlening in combinatie met de personele bezetting. In de thans voorliggende notitie is daarop nader ingegaan. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan mogelijkheden tot kwaliteitsbeheersing via betere benutting van lokaal in ontwikkelingslanden aanwezige capaciteit en deskundigheid, het uitbestedingsbeleid, de delegatie van taken en bevoegdheden aan de Nederlandse ambassades, het personeelsbeleid, alsmede aan evaluatie, controle en beheer.

De genoemde zaken vormen zeker geen uitputtende behandeling van de kwaliteitsproblematiek. Voor een goed ontwikkelingsbeleid en een effectieve uitvoering daarvan komt veel meer kijken. De discussie zoals die politiek en daarbuiten in de publiciteit over de kwaliteit met een verheugende intensiteit wordt gevoerd geeft daar ook duidelijk blijk van. Met het oog hierop is de notitie in een breder kader geplaatst. Daarbij wordt allereerst ingegaan op relevante ontwikkelingen die zich op internationaal en nationaal niveau aftekenen. Deze ontwikkelingen vormen de achtergrond waartegen de vraag moet worden beantwoord wat in de jaren '90 een kwalitatief goed ontwikkelingsbeleid zal zijn. De consequenties van die ontwikkelingen strekken zich uit over een breed vlak van een discussie over doelstellingen tot en met de beschikbaarheid van financiële middelen voor Ontwikkelingssamenwerking.

De antwoorden zijn in dit stadium noodzakelijkerwijs op een aantal

terreinen tentatief en eerder richtinggevend dan de meer concrete antwoorden op de problemen die de directe aanleiding tot deze notitie vormen. Een discussie over kwaliteit zou echter zonder deze brede context een te beperkt karakter hebben.

Ik heb de eer u hierbij deze notitie toe te zenden over de kwaliteitsproblematiek van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking tegen de hiervoor geschetste brede achtergrond.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
P. Bukman

Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.	Inleiding	4
1.1.	Internationale politieke en economische aspecten	5
1.2.	Grensoverschrijdende problemen	6
1.3.	Structurele aanpassing	7
1.4.	Beklijfbaarheid	9
1.5.	Beleidsdialoog	10
1.6.	Hulpomvang	11
1.7.	De Nederlandse invalshoek	12
1.7.1	Motieven voor Ontwikkelingssamenwerking	12
1.7.2	Armoedebestrijding	12
1.7.3	Ontwikkelingssamenwerking en bedrijfsleven	13
1.7.4	Coherent beleid	13
1.7.5.	Vermaatschappelijking	14
Hoofdstuk 2.	Consequenties voor het beleid in de jaren '90	14
2.1.	Prioriteit voor Ontwikkelingssamenwerking	15
2.2.	Doelstelling	15
2.3.	Landenkeuze	16
2.4.	Kanaalkeuze	16
2.5.	Donorcoördinatie	17
2.6.	Financiële middelen voor Ontwikkelingssamenwerking	18
2.7.	Overige beleidsconsequenties	18
Hoofdstuk 3.	Kwaliteitsverbetering op korte termijn	18
3.1.	Organisatorische plaats Ontwikkelingssamenwerking	19
3.2.	Uitbesteding	20
3.3.	Lokale capaciteit en deskundigheid	21
3.4.	Delegatie	22
3.5.	Financieel beheer en controle	24
3.6.	Evaluatie en inspectie	25
3.7.	Personeel	26
Hoofdstuk 4.	Multilaterale en particuliere kanalen	28
4.1.	Multilaterale kanalen	29
4.2.	Particuliere kanalen	31
Hoofdstuk 5.	Samenvatting	33
5.1.	Algemene beleidsuitspraken	33
5.2.	Nederlands beleid	34
5.3.	Beleidsuitvoering	36

Hoofdstuk 1. Inleiding

Tegen de achtergrond van de weerbarstige armoedeproblematiek in de wereld is de vraag naar de kwaliteit in de Ontwikkelingssamenwerking aan de orde, in Nederland maar ook elders, zowel in donorlanden als bij ontwikkelingsorganisaties. Daarbij richt de discussie zich tot nu toe vooral op vragen rond de uitvoering van beleid. Anders gezegd, het gaat om vragen van doelmatigheid en doeltreffendheid van ontwikkelingsactiviteiten; helpt onze hulp? Die vragen zijn niet slechts in het najaar van 1988 aan de orde gesteld. Nationaal en internationaal zijn die vragen – terecht – voortdurend aan de orde. Op nationaal niveau heeft dat in 1984 ondermeer geleid tot de globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale Ontwikkelingssamenwerking. Op internationaal niveau kan bijvoorbeeld worden gewezen op de studie «Does Aid Work» van 1986 en «Wege und Irrwege der Entwicklungshilfe» van 1988. Deze rapporten komen globaal tot de conclusie dat in het merendeel van de gevallen hulpactiviteiten succesvol zijn gemeten aan hun eigen doelstellingen en, in het geval van de Nederlandse hulpverlening, derhalve bijdragen aan een structurele vermindering van de armoede. Dat neemt niet weg dat niet alle activiteiten even geslaagd zijn. En dat is verklaarbaar. Het is overduidelijk dat in een ingewikkeld en weerbarstig problemenveld als het bevorderen van een ontwikkelingsproces in arme landen die onbevredigende uitkomsten voor een deel onvermijdelijk zijn. Dat is geen fatalisme, maar een nuchtere vaststelling van de feiten. Tegelijkertijd is het een aansporing door te gaan op de weg van het verbeteren van de factoren, die we in eigen land hebben en die mede de uitkomst van ontwikkelingsactiviteiten bepalen. Immers, hulp helpt alleen dan, wanneer zij met groot vakmanschap en uiterste zorg wordt verleend, zoals de Inspectie in zijn globale evaluatie van 1984 vaststelde.

Het nieuwe element van de kwaliteitsdiscussie, zoals die nu wordt gevoerd, is dat steeds duidelijker wordt dat, hoe belangrijk en noodzakelijk op zich ook, die discussie zich niet kan beperken tot vragen van doelmatige en doeltreffende uitvoering. Wanneer kwaliteit moet worden afgemeten aan de vraag in hoeverre een blijvende vermindering van armoede naderbij wordt gebracht, dan kom je niet heen om de vaststelling dat Ontwikkelingssamenwerking geen geïsoleerd fenomeen is. Het speelt zich af in een brede context van ontwikkelingen op internationaal en nationaal niveau. Ontwikkelingssamenwerking in de vorm van hulpverlening is slechts een deel van die brede context. Zaken als schulden, grondstoffenprijzen en handelsmogelijkheden spelen zo'n dominante rol, dat de discussie niet uitsluitend kan gaan over de vraag of in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp meer of minder moet worden uitbesteed, of over de taakverdeling tussen Den Haag en de posten in ontwikkelingslanden. Het bevorderen van de weerbaarheid van ontwikkelingslanden in de internationale economische verhoudingen vergt meer dan het goed en verantwoord besteden van 1½% van het Nederlands Netto Nationaal Inkomen.

De kwaliteitsvraag dient, als eerste deel van een drieluik, te beginnen met de analyse van de zaken die op internationaal en nationaal niveau de vooruitzichten van ontwikkelingslanden bepalen. Vervolgens dienen, als tweede deel van dat drieluik, vanuit die analyse, de consequenties voor het te voeren Ontwikkelingsbeleid te worden getrokken. Pas daarna kan als derde deel van het drieluik de kwaliteitsvraag zich richten op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering en dus op het niveau van concrete ontwikkelingsactiviteiten.

De kernthema's van deze notitie zijn de volgende:

1. Voor Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '90 dient de doelstelling van structurele armoedebestrijding centraal te worden gesteld;

2. De noodzaak van het voeren van een coherent beleid zal in de jaren '90 groter worden. Die coherentie betreft zowel het vanuit ontwikkelingsoptiek vormgeven van de structurele relaties tussen rijke landen en ontwikkelingslanden, als de noodzaak ontwikkelingen op macro en micro terrein in ontwikkelingslanden beter op elkaar af te stemmen. Hiertoe behoort zeker het versterken van het economisch draagvlak in ontwikkelingslanden om een meer evenwichtige verhouding tussen publieke en particuliere sector te bewerkstelligen.

3. Voor het voeren van een verantwoord Nederlands Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de jaren '90 is een versterking van de professionaliteit, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve termen, van het apparaat in zowel Den Haag als op de Posten noodzakelijk.

1.1. Internationale politieke en economische aspecten

Het eerste deel van het kwaliteitsdrieluik heeft betrekking op een aantal relevante ontwikkelingen, die zich in de internationale relaties aftekenen. Wat de politieke relaties betreft is uiteraard de ontluikende ontspanning tussen Oost en West van grote betekenis. Die ontspanning is op zich natuurlijk al uitermate welkom. Tegelijkertijd kan die ontspanning middelen en energie vrijmaken die nuttig kunnen worden aangewend voor het stimuleren van ontwikkelingsprocessen. Daarmee wordt een stap verder gezet dan de sympathieke, maar toch te simpele oproepen van een aantal jaren geleden. Toch werd als het ware in de verkeerde volgorde, met een beroep op de noodzaak meer middelen voor Ontwikkelingssamenwerking vrij te maken, een vermindering van defensiebudgetten bepleit. Dat de in de jaren '90 vrijkomende energie en middelen voor ontwikkelingsprocessen kunnen worden aangewend is zeker geen automatisme. Er zijn voldoende concurrerende claims, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu in geïndustrialiseerde landen. Het is dringend gewenst, dat een belangrijk deel van de vrijkomende energie en middelen ten gunste van de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden wordt ingezet. Dit geldt in het bijzonder die ontwikkelde landen, waarvan de ontwikkelingsinspanning nog ver achterblijft bij de internationale 0,7% BNP hulp-doelstelling.

Ook de democratisering in een aantal landen van Latijns Amerika en Azië biedt nieuwe mogelijkheden voor Ontwikkelingssamenwerking. Het programma voor steun aan jonge democratieën, waarmee tijdens deze kabinetsperiode een aanvang is gemaakt, speelt in op die mogelijkheden. De broosheid van nieuwe democratische ontwikkelingen, in het bijzonder in landen die een moeizaam proces van structurele aanpassing moeten doormaken, zal ook in de jaren '90 een belangrijk aandachtspunt voor Ontwikkelingssamenwerking moeten zijn.

Het proces van internationale politieke ontspanning zou in dit verband ook een bijdrage kunnen leveren. Immers daarmee vermindert de noodzaak van het betrekken van politiek-strategische overwegingen bij de allocatie van ontwikkelingshulp, zodat dat tot nu toe bij een aantal belangrijke donoren het geval is geweest. Zo kunnen de mogelijkheden worden vergroot om bij die allocatiebeslissingen ontwikkelingsrelevante overwegingen als de mate van armoede en de mensenrechtensituatie meer doorslaggevend te laten zijn. Het Oost-West conflict belast dan niet langer de Noord-Zuid agenda.

De internationale economische relaties zullen in de jaren '90 – nog – gecompliceerder worden. Dit hangt in de eerste plaats samen met het proces van economische blokvorming, dat zich ook bij ontwikkelingslanden aftekent.

Die blokvorming zal het patroon van internationale economische relaties beïnvloeden. Van belang is daarbij de vraag hoe open blokken naar buiten zullen zijn. Het is van zeer groot belang voor ontwikkelingslanden dat blokken niet tot forten verworden. Ook in het kader van het

ontwikkelingssamenwerkingsbeleid vertegenwoordigt dat een hoge prioriteit. Bovendien zullen tijdig maatregelen moeten worden genomen om de buiten het blokkenpatroon vallende armste landen in Afrika en Azië, niet nog verder in de periferie van de wereldeconomie terug te dringen.

Het verschijnsel differentiatie is kenmerkend voor de ontwikkelingslanden. De onderlinge verschillen lijken eerder toe dan af te nemen. Economische blokvorming zal dit proces in de jaren '90 nog versterken. Voor Ontwikkelingssamenwerking betekent deze differentiatie in de eerste plaats de noodzaak maatwerk te leveren voor het helpen oplossen van de problemen in afzonderlijke ontwikkelingslanden. De landenbeleidspunten, zoals die begin 1989 aan het Parlement zijn voorgelegd, geven het kader voor zulk maatwerk voor de Nederlandse programma- en regio-landen in de komende vier jaar. Differentiatie, zeker wanneer sprake is van een toename, leidt in de tweede plaats tot een versterkte noodzaak van het stellen en waar nodig bijstellen van prioriteiten.

Interdependentie, het besef van wederzijdse afhankelijkheid en dus van wederzijdse belangen alsook van gemeenschappelijke belangen, is evenzeer gemeengoed geworden als differentiatie. Zowel voor de verhoudingen tussen landen als daarmee samenhangend, voor de verbanden tussen verschillende beleidsterreinen – zoals bijvoorbeeld tussen schulden en ontwikkelingsmogelijkheden – is sprake van toenemende interdependentie. Voor de relaties met ontwikkelingslanden betekent dit besef van interdependentie een extra versteviging van een in het begin vooral op solidariteit en rechtvaardigheid gestoelde basis voor samenwerking.

1.2. Grensoverschrijdende problemen

Ontwikkelingssamenwerking zal in de jaren '90 met een aantal prioriteitsproblemen worden geconfronteerd, die een grensoverschrijdend karakter hebben. Het gaat hierbij vooral om armoede, bevolkingsgroei, milieu en schulden. Die vraagstukken dekken zeker niet de gehele ontwikkelingsproblematiek. Naar hun aard en hun omvang ontstijgen met name echter die vier problemen als het ware nationale begrenzingslijnen. Ze behoren dan ook tot de belangrijkste prioriteiten voor Ontwikkelingssamenwerking.

Armoede is en blijft het centrale ontwikkelingsprobleem. In absolute aantallen is sprake van een toename. De oorzaken zijn veelsoortig. Een dilemma is dat die oorzaken zich niet alle lenen voor directe externe beïnvloeding. De effectiviteit van de aanpak van de oorzaken en de opvang van de gevolgen, voor zover die wel van buiten af kunnen worden beïnvloed, is primair afhankelijk van de vraag in hoeverre armoedebestrijding een prioritaire doelstelling is van de ontwikkelingslanden en van de bilaterale en multilaterale donoren. In zo'n situatie, met een gemeenschappelijk kader, is een effectieve aanpak mogelijk.

Armoede heeft niet alleen materiële oorzaken en uitingsvormen. Ook immateriële problemen, zoals het niet in staat zijn invloed uit te oefenen op processen die de eigen toekomst bepalen en schendingen van mensenrechten, zijn vormen van armoede. Een belangrijk dilemma, ook voor Ontwikkelingssamenwerking, in dit verband is dat er sprake kan zijn van een uitruil tussen deze verschillende vormen van armoede. Beide aspecten – de materiële en immateriële – van armoede zullen in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voortdurend aan de orde moeten zijn.

De snelle toename van de bevolking, het tweede grote probleem, met name in de lage inkomenslanden, is alarmerend. De huidige gemiddelde jaarlijkse toename in die landen van 2.8% leidt tot een verdubbeling van de bevolking in ongeveer 25 jaar. De wijzen waarop armoede en bevolkingsgroei elkaar beïnvloeden zijn complex en nopen tot een voorzichtig aanpak van het bevolkingsvraagstuk, zeker van buiten af. Het uitsluitend

terugdringen van de bevolkingsgroei, via de natuurlijke weg van een welvaartsverhoging, zou onaanvaardbaar lang duren. Bovendien zal het economisch en ecologisch draagvlak van veel ontwikkelingslanden de huidige bevolkingsgroei niet veel langer kunnen ondersteunen. Donoren zullen prioriteit moeten verlenen aan een adequate ondersteuning van bij voorkeur door ontwikkelingslanden zelf geïnitieerde en gedragen programma's ter beperking van de bevolkingsgroei.

Aan het milieu als prioriteit ook voor ontwikkelingslanden is sinds het verschijnen van het Brundtlandrapport «Our common future» veel aandacht besteed. Voor de geloofwaardigheid naar ontwikkelingslanden toe, is het van het grootste belang, dat de geïndustrialiseerde landen ook maatregelen treffen om hun aandeel in de mondiale milieuproblemen en hun eigen milieuproblemen aan te pakken en te voorkomen dat deze op ontwikkelingslanden worden afgewenteld.

Daarbij gaat het vooral om het voorkomen van ongewenste externe effecten van het milieubeleid in industrielanden op de groei en ontwikkelingsvooruitzichten van ontwikkelingslanden.

Het is ook van veel belang, dat ontwikkelingslanden adequaat worden ondersteund bij het ontwikkelen van een eigen milieubeleid en managementcapaciteit om de lokale milieuproblemen adequaat te kunnen aanpakken. Ondersteuning van het ontwikkelen en benutten van alternatieve, hernieuwbare energiebronnen is in dit verband van grote betekenis.

Inspanningen, die nationaal en internationaal zijn geleverd op het terrein van schuldenproblematiek, hebben tot nu toe onvoldoende resultaat gehad. Ontwikkelingssamenwerking wordt met de gevolgen daarvan geconfronteerd. De inbreng ligt hierbij zowel op het vlak van het verzekeren van een voldoende ontwikkelingsfinanciering als beleidsmatig bij het zodanig vormgeven (inclusief het tijdpad) van aanpassingsprogramma's, dat met behoud van effectiviteit geen onaanvaardbare sociale gevolgen optreden.

Bovendien gaat het daarbij om zaken als de netto middelen uitstroom uit ontwikkelingslanden, het tegengaan van kapitaalvlucht en om de problematiek van opgelopen achterstanden. Voor Ontwikkelingssamenwerking ligt daarbij de prioriteit bij de armere ontwikkelingslanden. Voor die landen heeft wat Nederland betreft reeds een kwijtschelding van de officiële hulpschulden plaatsgevonden. Van groot gewicht, ook vanuit deze optiek, is uiteraard de vraag in hoeverre jaarlijks een in omvang adequaat hulpvolume beschikbaar is. De internationale hulpdoelstelling van 0,7% van het Bruto Nationaal Produkt heeft niets van zijn relevantie verloren.

Wat de opgelopen achterstanden bij het voldoen van verplichtingen uit hoofde van commerciële schulden of schulden aan internationale organisaties betreft, doet zich ook het dilemma voor in hoeverre een inbreng van Ontwikkelingssamenwerking bij de oplossing van deze problematiek wenselijk is. Daarbij is de keuze gemaakt dat, wanneer bij maatregelen op deze terreinen de belangen van de – in dit geval armere – ontwikkelingslanden waarmee Nederland een intensieve ontwikkelingsrelatie onderhoudt voorop staan, naast een beleidsinhoudelijke inbreng, een beperkte en voorwaardelijke financiële inbreng uit het Ontwikkelingssamenwerkingsbudget mogelijk is.

1.3. Structurele aanpassing

Er is internationaal sprake van een brede consensus dat voor vele ontwikkelingslanden een proces van structurele aanpassing noodzakelijk is. Daarbij gaat het allereerst om scheefgegroeide en onhoudbare macro-economische situaties zodanig te corrigeren, dat een herstel van de processen van economische groei en ontwikkeling mogelijk wordt. In het geval van ontwikkelingslanden gaat het daarbij niet uitsluitend om zaken als betalingsbalansevenwicht, wisselkoersen en rentestand, hoe

belangrijk dergelijke zaken voor deze landen ook zijn. De specifieke omstandigheden in ontwikkelingslanden vereisen een bredere aanpak van de structurele aanpassing. Vier daaraan verbonden aspecten zijn: de rolverdeling van markt en overheid, de sociale gevolgen van aanpassing, de vormgeving van ontwikkelingsactiviteiten en de kanalenkeuze.

In veel ontwikkelingslanden is tot nu toe sprake geweest van een grote nadruk op de rol van de overheid als initiator en drager van ontwikkeling. Die nadruk hangt samen met de moeilijke situatie, waarin veel ontwikkelingslanden zich na het onafhankelijk worden bevonden. Onzekerheden, interne spanningen en tekorten – materieel en immaterieel – leidden bijna onvermijdelijk tot een dominantie van de overheid, veel regulering en bureaucratie en daarmee tot inperking en een zekere verwaarlozing van de mogelijkheden van de markt. De negatieve gevolgen daarvan voor het interne ontwikkelingsproces, maar ook voor de mogelijkheden van participatie in de wereldhandel, zijn steeds duidelijker geworden. Er is op dit moment dan ook niet veel verschil van mening over de noodzaak, dat ook in ontwikkelingslanden de markt een grotere rol moet spelen en de overheid dient in bepaalde opzichten terug te treden. Dat is niet omdat overheidsactiviteiten en -invloed per definitie altijd slecht zijn. Voor het terugtreden pleiten efficiency-overwegingen, maar ook de vaststelling dat de staat nooit de enige drager van ontwikkeling kan zijn. Ontwikkeling is een proces dat door een samenleving als geheel moet worden gemaakt en gedragen. Meer nadruk op de rol van de markt en daarmee op de bijdrage aan ontwikkeling van de partijen op de markt draagt daaraan bij. De overgang naar de markteconomie zal overigens stap voor stap moeten geschieden. In de vormgeving en het tijdpad van structurele aanpassingsprocessen zal die noodzakelijke geleidelijkheid, met name voor de armere ontwikkelingslanden, tot uitdrukking moeten komen.

Ook voor de concrete invulling van ontwikkelingsactiviteiten heeft een en ander gevolgen. In het verleden hadden ontwikkelingsactiviteiten vaak betrekking op de publieke sector in ontwikkelingslanden. In gevallen waarbij onvoldoende sprake is van een evenwichtige, houdbare verhouding tussen de publieke en de marktsector kan die keuze tot problemen leiden. Waar het economische draagvlak achterblijft kunnen activiteiten in de overheidssector voor de landen in kwestie snel tot vrijwel niet te dragen financiële lasten aanleiding geven. Er zal dus voorzichtigheid moeten worden betracht met het entameren van activiteiten in de publieke sector in ontwikkelingslanden, die de draagkracht van de marktsector in die landen blijvend te boven zullen gaan. Het omgekeerde geldt overigens ook. Activiteiten in de marktsector, waarvoor de noodzakelijke publieke infrastructurele voorzieningen ontbreken, kunnen niet volledig rendabel worden. Voor de kwaliteitsvraag voor de jaren '90 is derhalve een evenwichtige en samenhangende ontwikkeling van de publieke en de particuliere sector in ontwikkelingslanden van het grootste belang.

Afzonderlijke aandacht verdient in dit verband de informele bedrijvigheid in ontwikkelingslanden. Een zeer recent advies van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking wijst erop dat gemiddeld in ontwikkelingslanden de helft van de beroepsbevolking in de informele sector werkzaam is. Zij spelen een belangrijke rol in het ontwikkelingsproces van de betrokken landen. Informele activiteiten kunnen worden beschouwd als een uit nood geboren, zeer creatief en aangepast antwoord op de problemen als gevolg van een te geringe opnamecapaciteit van de formele sector in ontwikkelingslanden. De rol van overheden – nationaal en die van donoren – bij informele activiteiten is naar haar aard gering. Afgezien van het bevorderen van het vergroten van de opnamecapaciteit van de formele sector, waarbij de versterking van de rol van de markt van belang is en waardoor de noodzaak van de uitweg naar informele activiteiten wordt verminderd, dient de rol van overheden

zich vooral te richten op het verminderen van ongerechtvaardigde belemmeringen voor informele activiteiten. Specifiek voor donoren geldt dat activiteiten gericht op het vergroten van de produktiviteit en kwaliteit van informele bedrijvigheid voor donorondersteuning in aanmerking komen.

Bespreking van structurele aanpassing kan niet meer los worden gemaakt van een discussie over wat het menselijk gezicht of de sociale dimensie van aanpassing wordt genoemd. Ervaringen met de eerste aanpassingsprogramma's hebben geleerd, dat aandacht voor economische groei alleen niet voldoende was om een blijvend positief effect te bewerkstelligen. Sindsdien is aandacht voor de sociale gevolgen een vast onderdeel van aanpassingsprogramma's van de Wereldbank. Ook het vergrote inzicht in de specifieke gevolgen voor verschillende kwetsbare groepen in de samenleving, bijvoorbeeld vrouwen en kinderen, leidt tot meer aandacht binnen aanpassingsprogramma's voor de sociale component en voor de ontwikkeling van het menselijk potentieel in ontwikkelingslanden.

Vanuit kwaliteitsoptiek is ook de vraag relevant of de aandacht voor de sociale gevolgen moet worden vormgegeven via afzonderlijke programma's, die als een soort vangnet fungeren, of dat sprake moet zijn van een geïntegreerde aanpak. Dat laatste verdient een duidelijke voorkeur. De gevolgen voor de basisfaciliteiten en voorzieningen, die vanuit de noodzaak van structurele armoedebestrijding het belangrijkste zijn – zoals onderwijs en basis-gezondheidszorg – verdienen daarbij in het bijzonder de aandacht. In het algemeen zal vanuit sociale en dus uit kwaliteitsoptiek een geleidelijker aanpassing de voorkeur verdienen boven een geforceerde, korte termijn aanpak. De beklijfbaarheid van een aanpassingsproces is hiermee gediend.

De noodzaak van structurele aanpassing brengt met zich mee een toename van de behoefte van financiële middelen, terwijl tegelijkertijd sprake is van een vermindering van de mogelijkheid om traditionele ontwikkelingsprojecten uit te voeren. Zowel bij multilaterale als bilaterale donoren is het gevolg daarvan een toename van programmahulp en betalingsbalanssteun. Daarmee wordt projecthulp niet ouderwets of overbodig. Van land tot land zal moeten worden gezien welke hulpvorm of combinatie van hulpvormen de beste bijdrage kan leveren aan het ontwikkelingsproces van het betreffende land onder de specifieke omstandigheden van het aanpassingsproces.

Structurele aanpassing versterkt de noodzaak van multilaterale ontwikkelingsfinanciering. Individuele bilaterale donoren beschikken in het algemeen niet over voldoende expertise, noch over voldoende financiële middelen om samen met het betreffende land een structureel aanpassingsprogramma op poten te zetten. Het is ook niet bevorderlijk voor een dergelijk programma wanneer bilaterale donoren zich ieder afzonderlijk vanuit de eigen invalshoeken met de aanpassingsproblematiek bezig zouden willen houden. Een centrale rol van met name de Bretton Woods instellingen verdient hier verre de voorkeur. Dit betekent niet dat bilaterale donoren tot bijwagens van deze instellingen worden gedegradeerd. Het vroegtijdig betrokken worden bij de beleidsformulering, het kritisch volgen en waar nodig bijsturen van de Bretton Woods instellingen is nodig, evenals de bereidheid om binnen een bijvoorbeeld door de Wereldbank gecoördineerde aanpak als bilaterale donoren een adequate bijdrage te leveren, ter ondersteuning van het aanpassingsproces.

1.4. Beklijfbaarheid

De vraag of een ontwikkelingsactiviteit ook werkelijk wortelt in de samenleving van het betrokken ontwikkelingsland is van doorslaggevend belang. Die vraag heeft vergaande consequenties voor de aard, vormgeving en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten en derhalve ook op het apparaat dat deze zaken moet uitvoeren.

De ervaringen hebben een tweetal hoofdfactoren aangewezen die de beklijfbaarheid sterk beïnvloeden. Het is allereerst van belang dat bij ontwikkelingsactiviteiten verder wordt gekeken dan de directe omgeving van die activiteiten. Bredere omgevingsfactoren oefenen een veelal doorslaggevende invloed uit. De tweede hoofdfactor voor de beklijfbaarheid heeft betrekking op de concrete vormgeving van de ontwikkelingsactiviteiten zelf.

Van belang bij de brede omgevingsfactoren is in de eerste plaats het macro-economische kader, waarbinnen die activiteiten zich zullen moeten afspelen en dat van grote invloed is op zowel de directe resultaten als op de beklijfbaarheid.

In de tweede plaats is voor de beklijfbaarheid een goede sociaal-culturele inbedding van ontwikkelingsinspanningen van grote betekenis. Net zomin als islamitisch bankieren in Nederland echt wortel zal schieten, zal een niet op de specifieke sociaal-culturele context toegesneden, wezensvreemde activiteit dat in ontwikkelingslanden kunnen.

De beschikbaarheid van een goede infrastructuur is, als derde omgevingsfactor, van groot belang voor de beklijfbaarheid van ontwikkelingsactiviteiten.

Als vierde omgevingsfactor is voor beklijfbaarheid een goede koppeling aan eisen van ecologisch verantwoord handelen geboden. Ongerichte economische groei zonder voldoende rekening te houden met de gevolgen voor het milieu leidt, zoals de ontwikkelingen in geïndustrialiseerde landen hebben geleerd, niet tot een houdbare ontwikkeling.

De tweede hoofdfactor betreft de directe vormgeving van ontwikkelingsactiviteiten. Geen enkele omgevingsfactor kan de beklijfbaarheid van inspanningen verzekeren, wanneer in de directe vormgeving mankementen voorkomen. Activiteiten die technisch dan wel bedrijfseconomisch, c.q. op basis van een sociale kosten-baten analyse niet goed in elkaar zitten, zullen niet beklijven.

Het tweede belangrijke vormgevingselement is actieve participatie van de bevolking in het betrokken ontwikkelingsland bij ontwikkelingsactiviteiten. Ontwikkeling is hun zaak en vergt hun directe betrokkenheid. Speciale aandacht vraagt de rol van vrouwen in het ontwikkelingshulpproces.

Als derde element is continuïteit in de hulprelatie van groot belang voor de beklijfbaarheid van ontwikkelingsinspanningen. De onzekerheden verbonden aan een ad hoc benadering, discontinuïteit en grilligheid in relaties zijn niet bevorderlijk voor de beklijfbaarheid van inspanningen.

1.5. Beleidsdialoog

Dat beklijfbaarheidsfactoren tot nu toe onvoldoende aan bod zijn gekomen, hangt mede samen met de soms onduidelijke houding van donoren ten aanzien van de beleidsdialoog. Die beleidsdialoog is essentieel voor het tot stand komen en onderhouden van een goede ontwikkelingsrelatie.

Er is sprake van een zekere ambivalentie met betrekking tot de beleidsdialoog. Aan de ene kant is er de visie dat donoren in het ontwikkelingsproces niet sturend behoren in te grijpen. Dat hangt enerzijds samen met de verschuivingen in de visie op de rol van de overheid in het economisch proces. Anderzijds leidt de erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden tot terughoudendheid in de beleidsdialoog.

Er is tegelijkertijd sprake van een volledig tegengestelde tendens. Oorzaken zijn de constatering van beperkingen in het functioneren van overheden met name in de armste ontwikkelingslanden, onvoldoende

eerbied voor mensenrechten, de noodzaak van fundamentele structurele aanpassingen in ontwikkelingslanden en de toegenomen behoefte bij donoren om toezicht en controle uit te oefenen op de uitvoering van de hulpverlening. Die oorzaken leiden tot het gebruik van de beleidsdialoog voor sturend ingrijpen.

Deze tendenties staan haaks op elkaar en dragen daarbij bij tot het niet altijd optimaal functioneren van de beleidsdialoog. Simpele oplossingen zijn niet gemakkelijk te vinden. In het licht van de erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden, zal aandacht voor bijsturen van beleid vooral vorm moeten krijgen via overtuigen en overreden in een echte dialoog, in plaats van een eenzijdige conditionaliteit. Dat bijsturen zal bovendien betrekking moeten hebben op cruciale elementen van beleid, zoals het macro-economisch beleid (met name voor de Bretton Woods instellingen), mensenrechtensituaties en het beleid met betrekking tot de positie van de armsten. Een verantwoord ontwikkelingsbeleid kan in de jaren '90 niet heen om de noodzaak van een permanente en volwassen beleidsdialoog. Daarbij moet er voor worden gewaakt, dat er geen onevenwichtigheid ontstaat tussen de aandacht voor het beleid van het ontwikkelingsland in kwestie en de bereidheid bij te dragen aan de ontwikkeling.

De beleidsdialoog met een ontwikkelingsland is primair een zaak van de twee betrokken overheden. Daarmee kan echter zeker in de jaren '90 niet worden volstaan. Meer en meer zullen bij de dialoog met een ontwikkelingsland ook andere partijen moeten worden betrokken. Dat is een noodzakelijke aanvulling van de dialoog op regeringsniveau. Zeker in die gevallen waarbij regeringen van ontwikkelingslanden minder aandacht schenken dan wenselijk en mogelijk zou zijn aan het sociale draagvlak en de participatie van de bevolking, is het noodzakelijk de dialoog te verbreden en relevante maatschappelijke groeperingen daarbij te betrekken.

Die noodzaak hangt ook samen met de hernieuwde erkenning van het belang van het economische draagvlak in ontwikkelingslanden. In die landen waar de publieke sector te weinig armslag heeft om prioritaire problemen aan te pakken, kan een aanvullende dialoog met de particuliere sector mogelijkheden opleveren om het economisch draagvlak te versterken. Mogelijkheden voor een verbreding van de dialoog zijn ondermeer de door UNDP georganiseerde Ronde Tafelconferenties voor het ontwikkelen van een lange termijn visie, de Consultatieve Groepen van de Wereldbank en het meer in elkaars verlengde plaatsen van het overleg in de zogenaamde Gemengde Commissies en het beleidsoverleg terzake van Ontwikkelingssamenwerking.

1.6. Hulpomvang

In de discussie ter voorbereiding van een nieuwe ontwikkelingsstrategie van de Verenigde Naties voor de jaren '90, is ook de kwestie van de omvang van de hulp aan de orde.

De Stichting International Development Economics is gevraagd om in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen een kwantitatieve onderbouwing te geven voor de noodzakelijk geachte hulpomvang in de jaren '90.

IJKpunt voor de bepaling van de hulpomvang in deze studie is de wenselijk geachte ontwikkeling van het inkomen per hoofd in ontwikkelingslanden. De eerste, voorlopige uitkomsten van de berekeningen wijzen er op, dat alleen al om in de jaren '90 het inkomen per hoofd in de lage inkomenslanden op het huidige niveau te handhaven – een reële nulgroei – bijna een verdubbeling van het huidige internationale hulpvolume noodzakelijk is. In het licht van de invloed van de snelle bevolkingsgroei op de ontwikkeling van het inkomen per hoofd, onder-

streept deze conclusie tevens het belang van een goede bevolkingspolitiek.

Kwaliteitsverbetering zonder aanzienlijke vergroting van de internationale hulpinspanning zal niet voldoende tegemoet komen aan de problemen van ontwikkelingslanden. Kwaliteit en kwantiteit horen onafscheidelijk bij elkaar, ook in de jaren '90.

1.7. De Nederlandse invalshoek

Bij de vertaling naar de Nederlandse situatie van consequenties van de aangeduide brede internationale ontwikkelingen, spelen ook een aantal specifieke aspecten een rol. Zij vormen als het ware de Nederlandse context waarbinnen een verantwoord ontwikkelingsbeleid in de jaren '90 gestalte moet krijgen. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om motieven, de mogelijkheid van directe armoedebestrijding, de relatie met het Nederlandse bedrijfsleven, de coherentie van beleid en vermaatschappelijking.

1.7.1. Motieven voor Ontwikkelingssamenwerking

Hierbij is van belang dat in de motieven voor Ontwikkelingssamenwerking verschuivingen optreden. Die motieven zijn van het begin af aan een ingewikkeld samenstel geweest van humanitaire, godsdienstige, historische, buitenlandse politieke en economische overwegingen; ook in Nederland. Binnen dat complex is sprake van een duidelijke verschuiving van veel nadruk op de humanitaire overwegingen naar meer economische motieven en van eenzijdige overwegingen van charitas en solidariteit naar wederzijdse belangen op basis van een toenemende interdependentie. Daarmee wordt impliciet erkend dat het verminderen van de bestaande extreme ongelijkheden tussen en binnen landen ook een zaak van wederzijds belang is. In een tijd waarin ontwikkelingsproblemen grensoverschrijdend zijn geworden en ontwikkelingslanden en rijke landen naar een partnerschap groeien, verliezen vrijblijvendheid en eenzijdigheid hun zin. Het doordringen van dat besef verschaft Ontwikkelingssamenwerking een steviger basis.

1.7.2. Armoedebestrijding

In de Nederlandse discussie wordt voortdurend aandacht gevraagd voor de wenselijkheid, zo niet de noodzaak, van directe steun aan de allerarmsten in ontwikkelingslanden. Naast humanitaire overwegingen wordt daarbij terecht het grote economische potentieel van de armste bevolkingsgroepen als argument gehanteerd. Om dit potentieel te ontwikkelen ten dienste van de economische ontwikkeling van het land, is steeds weer de vraag of een directe benadering van de allerarmsten de beste weg daartoe is, of dat het doelmatiger is zich te richten op groepen die een betere startpositie hebben, en zo, via een snel resultaat bij die groepen, de allerarmsten ook meer ontwikkelingskansen te geven. Overigens is primair bepalend voor de positie van de armsten, de vraag in hoeverre de betrokken overheid van dat land zelf ernst maakt met het oplossen van de problemen. Bij het ontbreken daarvan zijn de mogelijkheden, om via direct gerichte maatregelen van buiten af via gouvernementele hulpkanalen de positie van de armsten structureel te verbeteren, uiterst beperkt, nog afgezien van de hierboven aangeduide doelmatigheidsvraag.

Om armoedebestrijding effectief te doen zijn is het in de eerste plaats van groot belang regeringen van ontwikkelingslanden te ondersteunen, die zelf ernst maken met het verminderen van armoede. Via hulpverlening en structurele maatregelen dient de ruimte voor die regeringen te worden vergroot. In de tweede plaats moet de beleidsdialoog worden aangewend om regeringen, die te weinig prioriteit geven aan armoedebestrijding, tot bijstelling te overtuigen. Wanneer dat in onvoldoende

mate lukt kan dit consequenties hebben voor de invulling van de ontwikkelingsrelatie en de keuze van hulpkanalen.

In de derde plaats is in dit verband van groot belang te bevorderen dat bij de aanpak van aanpassingsprocessen de sociale aspecten geïntegreerd worden.

In de vierde plaats dient donorcoördinatie niet uitsluitend als een technische afstemmingsexercitie te worden benaderd, maar dient dat coördinatieproces te worden vormgegeven vanuit de prioriteit voor armoedebestrijding.

In de vijfde plaats dient bij het aanpakken van de armoedeproblematiek rekening te worden gehouden met nieuwe inzichten, zoals de verschillende belangen van vrouwen en mannen in het ontwikkelingsproces, de grote dynamiek van de informele sector en met recente ervaringen, zoals de positieve effecten van het gevoerde aanpassingsbeleid op de rurale sector en het daarmee relatief dringender worden van de stedelijke armoedeproblematiek.

1.7.3. Ontwikkelingssamenwerking en bedrijfsleven

Een tweede beleidskwestie in de Nederlandse discussie betreft de relatie van Ontwikkelingssamenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven. De belangen van het Nederlandse bedrijfsleven en die van Ontwikkelingssamenwerking lopen niet per definitie parallel. Door de toenemende vervlechting van nationale economieën en de grotere nadruk op de markt, kan in algemene zin sprake zijn van een toenemende paralleliteit. Waar dat nu reeds het geval is, worden Nederlandse bedrijven ingeschakeld bij de uitvoering van het beleid, gericht op de voorziening in reële behoeften van ontwikkelingslanden. Ontbreekt die paralleliteit dan dient het ontwikkelingsbelang bij beleid en uitvoering voorop te staan. Maar ook dan behoeft er geen sprake te zijn van het veronachtzamen van Nederlandse aanbodmogelijkheden. Eenduidigheid en continuïteit in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, zoals vastgelegd in de landenbeleidsdocumenten, dragen ertoe bij dat naar de Nederlandse aanbodkant toe duidelijkheid bestaat over hetgeen vanuit ontwikkelingsoptiek in de komende periode wenselijk wordt geacht. Het Nederlandse aanbod kan daar dan op in spelen.

1.7.4. Coherent beleid

Een derde beleidskwestie in de Nederlandse discussie heeft betrekking op de noodzaak ten opzichte van ontwikkelingslanden een coherent beleid te voeren, dat naast hulp ook elementen van handelspolitiek, internationaal financieel beleid etc. omvat. Het Regeerakkoord voor deze kabinetsperiode heeft gekozen voor de versterking van de interdepartementale coördinatie en de instelling van de Raad voor Ontwikkelingssamenwerking. In de afgelopen periode is dat een vruchtbare weg gebleken, waarop met kracht zal worden voortgegaan. Het beleid van de meeste departementen bevat immers ontwikkelingsrelevante elementen. Langs die weg kan tevens een coherente Nederlandse inbreng in de internationale discussie over de structurele kanten van het ontwikkelingsvraagstuk worden versterkt.

De noodzaak van meer coherentie speelt ook op internationaal niveau. In het bijzonder geldt dat ten aanzien van de EG. Op Nederlands initiatief zijn reeds stappen gezet: de Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking heeft de Uruguay-ronde op zijn agenda geplaatst en er is door de OS-raad veel aandacht besteed aan de onderhandelingen inzake Lomé-IV. Het bevorderen van een coherente, horizontale benadering binnen de OESO staat eveneens op de Nederlandse agenda voor de jaren '90.

1.7.5. *Vermaatschappelijking*

Vermaatschappelijking is een wezenlijk kenmerk van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Er wordt daarbij gestreefd zoveel mogelijk geledingen van de Nederlandse samenleving en die in ontwikkelingslanden bij de Ontwikkelingssamenwerking te betrekken. Voorop staat daarbij de noodzaak van een breed draagvlak voor die inspanningen. Maatschappelijke groeperingen moeten zich bij Ontwikkelingssamenwerking betrokken kunnen blijven voelen. Daarom is ook de publieke discussie over kwaliteit, ook of wellicht juist als die kritisch is, van zo'n grote betekenis.

Een tweede belangrijke reden voor vermaatschappelijking hangt samen met de toegevoegde waarde van de inspanningen die maatschappelijke groeperingen in het kader van Ontwikkelingssamenwerking kunnen leveren. Kwaliteitsverbetering betekent ook het gebruik maken van die toegevoegde waarde. Dat betekent in algemene termen financiële ruimte, een voorwaardenscheppende benadering en uitbesteding om de toegevoegde waarde van maatschappelijke groeperingen, waaronder het bedrijfsleven, te kunnen omzetten in concrete voor ontwikkelingslanden relevante inspanningen.

Om vermaatschappelijking hanteerbaar te maken is in een aantal gevallen een zekere mate van concentratie wenselijk. Overmatige versnippering is niet effectief. Een terrein waar die concentratie in Nederland tot nu toe onvoldoende heeft plaatsgevonden is het beleidsrelevante wetenschappelijk onderzoek. Hierbij is een zekere sturing vereist en, naast de beschikbaarstelling van financiële middelen, een adequaat instrumentarium. De RAWOO zal worden gevraagd advies uit te brengen over een instrumentarium ter bevordering van een modern ontwikkelingsrelevant onderzoek, nog afgezien van de wenselijkheid de eigen onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden verder te versterken.

Er vindt ook in Nederland onvoldoende een vertaalslag plaats van het in wetenschappelijke instituten verrichte relevante, maar sterk geïndividualiseerde onderzoek naar beleid. In het buitenland heeft dit een geïnstitutionaliseerde vorm gekregen. Het Overseas Development Institute in het Verenigd Koninkrijk is hiervan een voorbeeld. Met het oog op het effectiever benutten van het Nederlandse wetenschappelijke potentieel, zou een vergelijkbare institutionele opzet in Nederland kunnen worden overwogen.

Uiteraard is vermaatschappelijking in ontwikkelingslanden evenzeer hoog prioritair. Er is pas sprake van echte, duurzame ontwikkeling, wanneer die door een samenleving als geheel wordt gedragen. Voor Ontwikkelingssamenwerking betekent dat ondermeer dat veel aandacht dient te worden besteed aan institutionele ontwikkeling in de landen waarmee wordt samengewerkt. Bovendien betekent het dat lokale participatie in de autochtonisering van ontwikkelingsinspanningen van wezensbelang is. In praktische termen zal bij voorbereiding en uitvoering van die inspanningen stelselmatig aandacht dienen te worden besteed aan het proces van de uiteindelijke overdracht aan lokale instellingen en groepen.

Hoofdstuk 2 Consequenties voor het beleid in de jaren '90

Het beschreven brede kader voor Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '90 heeft consequenties voor het beleid en de uitvoering van het Nederlandse beleid. Die consequenties zijn als tweede deel van het drieluik, overigens nu nog niet in de specifieke vorm van een dienstreling aan te geven. Daarvoor zijn de achterliggende ontwikkelingen nog vaak te diffuus en onzeker. Een verantwoord beleid dient echter langere termijn consequenties te onderkennen.

2.1. Prioriteit voor Ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking heeft vanouds een hoge politieke en maatschappelijke prioriteit in Nederland. De ontwikkelingen, zoals beschreven op het terrein van de armoede, bevolkingsgroei, de schuldenproblematiek en het milieu, wijzen erop dat die prioriteit zeker dient te worden gehandhaafd. Dat geldt des te sterker gezien de noodzaak van continuïteit in de ontwikkelingsinspanningen. Ontwikkeling is immers een weerbaarstig fenomeen en naar zijn aard een lange termijn proces dat lange termijn ondersteuning vergt, ondersteuning waarop partners moeten kunnen rekenen.

2.2. Doelstelling

Kwaliteit begint bij de formulering van doelstellingen. Structurele armoedebestrijding als doelstelling van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking sluit aan bij de vaststelling, dat ook in de jaren '90 de armoede het centrale probleem voor ontwikkelingslanden zal zijn. Structurele armoedebestrijding als centrale doelstelling heeft ook het voordeel van duidelijkheid. Een recente analyse van het Amerikaanse hulpbeleid stelde vast, dat in de loop der jaren het aantal doelstellingen van dat beleid tot 33 was uitgegroeid. Een dergelijke situatie leidt tot versnippering, onduidelijkheid, ondoelmatigheid en dus tot kwaliteitsverlies.

Van belang voor de duidelijkheid van beleidsdoelstellingen is voorts, dat geen vermenging plaats vindt met middelen of kanalen. Zo kan bijvoorbeeld het vergroten van de betekenis van Ontwikkelingssamenwerking voor de economie en werkgelegenheid van Nederland niet tot de doelstellingen van Ontwikkelingssamenwerking worden gerekend. Dit betekent overigens niet dat daaraan geen waarde wordt toegekend. Het tegendeel is eerder het geval. Kwaliteitsverbetering betekent ook het meer systematisch gebruik maken van de toegevoegde waarde van inspanningen van maatschappelijke groeperingen, waaronder het Nederlandse bedrijfsleven. Echter niet als doelstelling maar als middel om structurele armoedebestrijding te bewerkstelligen.

Voor de centrale doelstelling is er in Nederland een zeer breed draagvlak. Die doelstelling moet worden vertaald op het niveau van concrete ontwikkelingsactiviteiten. Daarbij spelen uiteraard ook de in het voorafgaande aangegeven grensoverschrijdende problemen (armoede, milieu, bevolking, schulden) een belangrijke rol. Die vertaling kan in het licht van de gedifferentieerde werkelijkheid van de landen, waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft, niet aan de hand van een rigide, uniforme prioriteitenlijst geschieden. Niet alle programmalanden hebben bijvoorbeeld een even dringend schuldenprobleem of een even sterke bevolkingsgroei. Bovendien is een dergelijke, donorcentristische lijst niet in overeenstemming met de noodzaak de wensen en behoeften van de ontvangende landen zelf als uitgangspunt te hanteren. Daarom zijn beleidsdocumenten opgesteld voor individuele ontwikkelingslanden. Die documenten geven het gedifferentieerde kader voor het per land te voeren beleid, uitgaande van de doelstelling van de structurele armoedebestrijding enerzijds en de concrete landensituatie (inclusief de eigen wensen en behoeften van het betrokken land) anderzijds. Binnen dat kader dienen de grensoverschrijdende problemen meer aandacht te krijgen. Dat kan allereerst in de vorm van specifiek en direct op die problemen gerichte activiteiten, zoals de financiering van het opkopen van schuldentitels en van family planning activiteiten. Minstens even belangrijk is, dat de grensoverschrijdende problemen ook meer en intensiever als prioritaire aandachtspunten bij het vormgeven van andere ontwikkelingsactiviteiten worden gehanteerd. De effecten van voorgestelde activiteiten op armoede, milieu, bevolkingsgroei en schuldensituatie dienen in het proces van beoordeling en uitvoering explicieter en pregnanter aan de orde te worden gesteld.

2.3. Landenkeuze

Een belangrijk keuzemoment voor Ontwikkelingssamenwerking heeft betrekking op de vraag met welke landen wordt samengewerkt. Daarbij zijn vooral van belang de mate van armoede op macro en micro niveau en het beleid van de betrokken overheid, onder meer op het terrein van de rechten van de mens in de brede zin van het woord. Voorts speelt bij die keuze een rol in hoeverre een ontwikkelingsland in de verdeling van de internationale hulp aan bod komt en in hoeverre op redelijk overzienbare termijn resultaten van ontwikkelingsinspanningen kunnen worden verwacht.

Toenemende differentiatie en wijzigingen in het beleid van ontwikkelingslanden kunnen een eenmaal gemaakte landenkeuze ter discussie stellen. Wijziging moet niet te gemakkelijk geschieden. Het kost tijd en moeite om kennis en relatiepatronen op te bouwen, nodig voor het goed uitvoeren van ingekaderde ontwikkelingsactiviteiten. Continuïteit mag echter niet ontaarden in verstarring. Daarom is het nuttig de landenkeuze periodiek aan de orde te stellen. Dat zou bijvoorbeeld eens in de vier jaar kunnen geschieden. Met een dergelijke periodieke exercitie wordt voorkomen, dat de belangrijke zaak van de landenkeuze in de sfeer van ad hoc incident-afwikkeling terecht komt.

Bij het bezien van relaties met ontwikkelingslanden gaat het niet alleen om de keuze tussen handhaven en volledig stopzetten van de ontwikkelingsrelatie. Het gaat ook om de tussenliggende keuzen van hulpkanalen, invulling en de beleidsdialoog en van aard en omvang van concrete programma's. Bij die keuzemomenten is vooral bepalend de vraag hoe structurele armoedebestrijding in concrete gevallen het best kan worden bevorderd. Hierbij is ook van belang, dat naarmate in de relaties met bepaalde ontwikkelingslanden toegenomen wederzijdse belangen een rol spelen, dat ook wordt vertaald in navenante inspanningen vanuit andere sectoren dan Ontwikkelingssamenwerking en vanuit de particuliere sector. Daarbij kan Ontwikkelingssamenwerking een katalyserende rol spelen. Dit kan tot uitdrukking komen in het met een beperkte financiële injectie faciliteren van het tot stand komen van financieringspakketten voor omvangrijke activiteiten. Deze mogelijkheid van «financial engineering» door Ontwikkelingssamenwerking is op dit moment onderwerp van nadere studie.

Een steeds terugkerende vraag betreft het aantal landen waarmee vanuit Ontwikkelingssamenwerking relaties worden onderhouden. Argumenten van kwaliteit en doelmatigheid wijzen in de richting van inkrimping van het aantal, terwijl er zich regelmatig argumenten voordoen van uitbreiding. In ieder geval zal binnen het bestaande aantal een verdere concentratie van activiteiten in de programma- en regio-landen nodig zijn.

2.4. Kanaalkeuze

Aanvaarden van de centrale doelstelling van structurele armoedebestrijding brengt met zich, dat kanalen voor ontwikkelingsinspanningen worden gekozen, die effectief aan het verwezenlijken van die doelstelling bijdragen.

Dit betekent dat multilaterale en niet-gouvernementele organisaties (waaronder in Nederland de SNV en de Medefinanciering) blijvend een belangrijke plaats bij het vormgeven van de Nederlandse ontwikkelingsinspanning moeten hebben.

Dit geldt ook voor de activiteiten van de genoemde organisaties buiten de voor de Nederlandse bilaterale hulp direct relevante landen. Het gaat tenslotte om de effectiviteit van deze organisaties bij het structureel bestrijden van de armoede. Hierbij past wel de volgende opmerking. Waar niet-gouvernementele organisaties en hetzelfde geldt bijvoorbeeld ten aanzien van activiteiten op gemeentelijk niveau, als Nederlandse

instellingen ontwikkelingslanden tegemoet treden, is er alle aanleiding te streven naar een zekere eenheid in beleid en beleidspresentatie. In het bijzonder is dat het geval, wanneer op grond van rechtstreekse relaties met de Nederlandse overheid, publieke middelen via deze instellingen en organisaties naar ontwikkelingslanden worden gekanaliseerd.

Binnen het kader van de eigen beleidsdoelstelling kan Ontwikkelings-samenwerking een bijdrage leveren aan het beter tot zijn recht komen van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Die bijdrage vindt plaats binnen de bestaande programma's van Ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast lijkt van potentieel groot belang de mogelijkheid van «financial engineering», waarnaar zoals opgemerkt, nader onderzoek wordt verricht. In de tweede plaats zou met het oog op de bevordering van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden, de SER kunnen worden gevraagd over het voorwaardenstelsel instrumentarium op dit terrein een advies uit te brengen. Daarbij zou ook de mogelijkheid van nieuwe instrumenten aan de orde kunnen komen, inclusief in dit verband geopperde suggesties, als participatiemaatschappijen voor ontwikkelingslanden. In het licht van de huidige schuldenproblematiek dient de bevordering van buitenlandse particuliere investeringen als niet-schulden creërende bijdrage aan het ontwikkelingsproces met kracht ter hand genomen te worden.

Een verantwoorde keuze van kanalen is gediend met een diepgaande kennis van die kanalen. In het bijzonder ten aanzien van voor Nederland belangrijke kanalen, als het bilaterale kanaal, de medefinancieringsorganisaties, de EG, de Verenigde Naties en de Wereldbank, zou de bestaande kennis kunnen worden vergroot door bestaande mogelijkheden van tijdelijke plaatsing over en weer beter te benutten, dan wel nieuwe mogelijkheden te creëren. Van een grotere aandacht voor die mogelijkheden bij de genoemde multilaterale organisaties mag bovendien een kwalitatieve verbetering van de samenwerking met Nederland als bilaterale donor worden verwacht.

2.5. Donorcoördinatie

Een verbetering van de donorcoördinatie vormt reeds enkele jaren een belangrijke prioriteit. Het betreft echter tevens één van de meest weerbarstige onderwerpen. Vooruitgang gaat met kleine stappen.

Verbetering in de afstemming tussen de verschillende hulpstromen zal de effectiviteit van deze stromen vergroten. Daarbij staat afstemming op de behoeften van het ontvangende land voorop. Vanuit Nederlandse optiek dient donorcoördinatie te worden vormgegeven vanuit de beleidsprioriteit van armoedebestrijding en niet uitsluitend te worden gezien als technische afstemmingsexercitie. Zo'n afstemming lukt alleen als donoren op basis van goed overleg met het ontvangende land hun bijdragen coördineren. Daarnaast draagt coördinatie er toe bij dat het ontvangende land niet met teveel verschillende beleidsdialogen wordt geconfronteerd en een jaarlijks groeiend aantal missies moet ontvangen.

Een verdere verbetering van de donorcoördinatie is noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor landen, die een proces van structurele aanpassing doormaken en op grond daarvan dringend een gecoördineerde ondersteuning van donoren behoeven. Coördinatie sluit nuanceverschillen niet uit, maar richt zich op eenheid van benadering. De Bretton Woods instellingen zijn het beste toegerust om deze coördinerende rol te spelen. De donoren zouden, meer dan thans het geval is, bereid moeten zijn hun bilaterale hulp gecoördineerd met bijvoorbeeld de Wereldbank uit te geven. Consultatieve Groepen en Ronde Tafelconferenties spelen reeds een belangrijke rol in het coördinatieproces. Het is echter gewenst te streven naar duidelijker afspraken tijdens deze vergaderingen en meer aandacht voor de follow-up. Op lokaal niveau kan het beste invulling worden gegeven aan de leidende rol, die het ontvangende

land in het coördinatieproces dient te spelen. Mede in het licht van 1992 ligt het voor de hand dat geleidelijk aan meer gebruik zal worden gemaakt van de EG als kanaal om de coördinatie te verbeteren.

2.6. Financiële middelen voor Ontwikkelingssamenwerking

De huidige koppeling van de hulpomvang aan het Nederlandse welvaartsniveau is een verworvenheid, die in het licht van de problemen van ontwikkelingslanden moet worden gehandhaafd.

Met betrekking tot de zogenaamde kapitaalmarkt middelen, waarmee een deel van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking wordt gefinancierd, wordt opgemerkt dat deze, los van de omvang van de kapitaalmarkt middelen zelve, een extra beslag leggen op de voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen in de vorm van rente-subsidies en eventuele garantiebetalingen. Bovendien beperkt deze financieringsmethode de flexibiliteit en dus de kwaliteit van het hulpprogramma.

2.7. Overige beleidsconsequenties

De consequenties voor het Nederlandse beleid in de jaren '90 van de analyse in het eerste hoofdstuk, zijn niet beperkt tot de hiervoor genoemde zes elementen. Op vele in dat eerste hoofdstuk behandelde terreinen zijn specifieke beleidsconclusies aangegeven. Dit geldt met name voor de volgende terreinen: versterking van de rol van de markt in ontwikkelingslanden, de sociale gevolgen van structurele aanpassing, beklijfbaarheid, de beleidsdialoog, indirecte armoedebestrijding, relatie met de export, de noodzaak van een coherent beleid en vermaatschappelijking. Ter vermijding van onnodige herhalingen wordt hier naar de betrokken paragrafen verwezen.

Hoofdstuk 3 Kwaliteitsverbetering op korte termijn

Kwaliteitsverbeterende maatregelen voor de korte termijn vormen het derde deel van het drieluik, zoals dat in het begin van deze notitie werd aangegeven. Het gaat hierbij om maatregelen, die er op zijn gericht de doelmatigheid en doeltreffendheid op het niveau van concrete ontwikkelingsactiviteiten te verbeteren. Dat proces begint niet nu, maar is voortdurend aan de orde. De nieuwe maatregelen, die worden aangegeven, bouwen voort op de kwaliteitsverbeteringen die eerder werden ingevoerd en op de ervaringen, zoals die tot nu toe werden opgedaan. In die zin is er ook een directe en noodzakelijke band tussen de meer beleidsmatige beschouwingen in de twee vorige hoofdstukken en specifieke uitvoeringsproblemen, die in dit hoofdstuk aan de orde zijn.

De eisen, die op grond van de geschetste ontwikkelingen aan het apparaat voor Ontwikkelingssamenwerking moeten worden gesteld, zijn zeer hoog. Dat geldt voor alle niveaus van beleidsvoorbereiding, uitvoering en controle, beheer en inspectie. Het geldt ook zowel voor het Haagse apparaat als voor de bemanning van de posten in het buitenland.

Bij de beleidsvoorbereiding gaat het om een brede kennis van de betekenis voor ontwikkelingslanden van internationale structurele ontwikkelingen. Het gaat ook om het mogelijk maken van verantwoorde keuzen: keuze van landen, kanalen, prioriteitssectoren etc. Dat vergt het verwerven en behouden van een diepgaande economische en sociale-culturele kennis van afzonderlijke landen, van de sterke en zwakke punten van de diverse kanalen, die voor ontwikkelingsinspanningen kunnen worden benut en van beleidsrelevant onderzoek. Het betekent ook het vermogen relevante kennis, die extern beschikbaar is, te mobiliseren, dan wel het via gericht wetenschappelijk en technologisch onderzoek stimuleren van de opbouw van relevante kennis.

Op het uitvoeringsniveau zijn de eisen al niet minder vergaand. Het in

een dialoog met de ontvangende landen vertalen van de beklijbaarheidsfactoren in de concrete uitvoering, vereist een hoog professioneel niveau. Het vereist tevens een adequate voorziening voor interne technische advisering zowel in Den Haag als op de posten. Een goede uitvoering vergt ook een structuur waarbinnen die uitbesteding van advisering en uitvoering van ontwikkelingsinspanningen op een verantwoorde wijze mogelijk maakt, inclusief inschakeling van lokaal in ontwikkelingslanden aanwezige deskundigheid. De noodzakelijke coördinatie met andere bilaterale en multilaterale donoren, alsmede met niet-gouvernementele organisaties, stelt op haar beurt ook hoge professionele eisen. Dat geldt des te sterker wanneer coördinatie niet slechts als technische afstemmingsexercitie moet worden opgevat, maar vanuit de noodzaak van structurele armoedebestrijding vorm dient te worden gegeven.

3.1. Organisatorische plaats Ontwikkelingssamenwerking

In de Nederlandse discussie wordt de vraag van de professionaliteit nauw verbonden met de gevolgen van de integratie op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De indruk wordt daarbij soms gewekt dat integratie tot deprofessionalisering leidt. Die indruk is onjuist. De essentie van de hiervoor aangeduide internationale ontwikkelingen is, dat daaruit nieuwe, zwaardere eisen voortvloeien voor het apparaat van Ontwikkelingssamenwerking. De juiste vraagstelling is derhalve of aan die eisen voor de jaren '90 kan worden voldaan binnen het kader van de geïntegreerde Dienst Buitenlandse Zaken, of dat een aparte Rijksdienst de voorkeur verdient.

Het beperken van de discussie over een aparte Rijksdienst tot het aspect van het personeelsbeleid, is overigens om verschillende redenen onjuist en onvolledig. In de eerste plaats blijft in die discussie het belang onderbelicht van zo kort mogelijke lijnen tussen de politiek verantwoordelijke top en het ambtelijk apparaat. Ten tweede worden in die discussie de mogelijkheden onderschat om binnen het kader van de geïntegreerde Dienst Buitenlandse Zaken specifieke voorzieningen te treffen, om aan de nieuwe kwaliteitseisen van Ontwikkelingssamenwerking op personeelsgebied te kunnen voldoen. Ten derde betekent het beperken tot het personeelsbeleid, dat de discussie zich eenzijdig richt op voordelen van een Rijksdienst en nadelen van de huidige situatie.

Een evenwichtige analyse van alle voor- en nadelen van een Rijksdienst versus de huidige structuur is noodzakelijk. In die analyse staat bijvoorbeeld tegenover het voordeel van een Rijksdienst in de vorm van het zich professioneel op uitvoeringszaken kunnen richten, het nadeel van het aanbrengen van een sterke scheiding van beleidsformulering en uitvoering. Tegenover de eventuele verbetering van de uitvoering in het bilaterale hulpbeleid via een Rijksdienst, staat het nadeel van het introduceren van een sterkere scheiding tussen bilaterale en multilaterale hulp. Ook staat tegenover het voordeel van mogelijke minder oneigenlijke invloeden op de uitvoering van het hulpbeleid, het nadeel van het verminderen van de mogelijkheden een breed, coherent ontwikkelingsamenwerkingsbeleid te kunnen voeren, dat meer omvat dan hulp. Tegenover het voordeel van het kunnen inrichten van een Rijksdienst op basis van de eigen specifieke uitvoeringsbehoeften, staat het nadeel van een geringere flexibiliteit en het niet langer of in ieder geval minder kunnen profiteren van een aantal gemeenschappelijke diensten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een dergelijke, meer evenwichtige analyse van de voor- en nadelen van een Rijksdienst leidt tot de conclusie dat een aparte Rijksdienst in de specifieke Nederlandse situatie geen goede oplossing is. Voor problemen, zoals die op dit moment bijvoorbeeld op personeelsgebied kunnen worden gesignaleerd, dienen dan wel oplossingen te worden gevonden. Daarop wordt in paragraaf 3.7. nader ingegaan.

3.2. *Uitbesteding*

In het IOV rapport «Uitbesteed, goed besteed?» wordt geconcludeerd dat voor sommige projecten eigen beheer een betere uitvoeringsvorm lijkt dan uitbesteding. De hoofdregel, dat uitbesteding de voorkeur verdient, wordt door het rapport niet aangetast.

In de eerste plaats geldt die voorkeur voor projecten die een gespecialiseerde kennisinbreng, waaronder haalbaarheidsstudies, behoeven. Het lijkt niet efficiënt voor het departement deze kennis zelf aan te trekken en op te bouwen.

Uitbesteding aan het bedrijfsleven ontmoet dan ook geen bezwaar in de ontwerpfase en het daaropvolgend toezicht op en de uitvoering van infrastructurele werken. In de sector training, onderwijs en onderzoek is uitbesteding reeds doorgevoerd en vastgelegd in afspraken met NUFFIC en met instellingen van internationaal onderwijs in Nederland.

Er zijn in de huidige praktijk gevallen waar op ad hoc basis een keuze moet worden gemaakt tussen uitbesteding en eigen beheer van de uitvoering. Het gaat daarbij vooral om activiteiten waar een sterke nadruk ligt op samenwerking met lokale bevolkingsgroepen en regionale instituties. Zoals vermeld in het IOV rapport, komt dit voor bij projecten op het gebied van plattelandsontwikkeling, waar brede probleemanalyse, doelgroep participatie, kennisoverdracht en institutionele ondersteuning belangrijke aandachtspunten zijn.

Ook bij dit soort projecten blijven de voordelen van uitbesteding echter bestaan, zoals ruimere mogelijkheden bij het samenstellen van deskundigenteams, de mogelijkheid één partij verantwoordelijk te stellen, ongeacht de soms wisselende personeelsbezetting en de mogelijkheid om via uitbesteding te komen tot een meer langdurige samenwerking tussen buitenlandse en lokale uitvoerende organisaties. Tusseloplossingen zijn mogelijk en worden in de praktijk onderzocht en toegepast. Een interessante constructie, wel toegepast door de FAO, is die van «resident engineer» in een overigens uitbesteed project. In het Nederlandse programma kan als zodanig een eigen-beheer deskundige optreden. Ook sectorspecialisten of regio-coördinatoren zouden deze functie kunnen vervullen.

Een recente ontwikkeling, die de kwaliteit ten goede zal komen, is de sterkere concurrentiestelling bij de verwerving van goederen en diensten. Hierbij is openbare aanbesteding regel voor projecten vanaf f 400 000,--.

De aandacht voor de kwaliteit van het uitbestede werk zal ook in de toekomst niet mogen verslappen. Uitbesteding van uitvoering betekent immers niet, dat ook de eindverantwoordelijkheid wordt uitbesteed. Bij een mate van uitbesteding als in de laatste jaren wordt de kwaliteit van de hulp vooral bepaald door de kwaliteit van het uitbestede werk. Dit onderstreept het belang van een goede voorbereiding van en een adequate controle op de betrokken activiteiten.

Bij de uitvoering gaat het overigens niet slechts om technische vaardigheden, maar ook om kennis van lokale taal en cultuur, sociale en bestuurlijke verhoudingen in het land en vaardigheid in en bereidheid tot kennisoverdracht. Ook het op de hoogte zijn en het vertalen naar de concrete projectsituatie van ontwikkelingen op belangrijke beleidsterreinen als milieu, participatie, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en de relatie tussen projectwerk en de macro-omgeving is van belang. Bij de uitbesteding zullen deze zaken meer aandacht krijgen.

Uitbesteding heeft ook betrekking op de advisering. In de praktijk doen zich daarbij interne capaciteitsproblemen voor en vindt er te weinig systematische uitwisseling van ervaringen met externe adviseurs plaats. Verbeteringen in de advisering zijn derhalve noodzakelijk. Er zal op korte termijn een Instructie worden opgesteld, die zowel op de interne als de externe advisering in zal gaan. Uitgangspunt zal zijn dat in principe elk

project technische advisering behoeft. Bij die instructie zal rekening worden gehouden met een aantal ontwikkelingen, zoals de grotere nadruk op programmahulp, zeker in Afrika. Dit vergt expertise die meer macro-economisch en sectoraal gericht is dan bij projecthulp. Er wordt bovendien naar gestreefd het zwaartepunt van de behandeling verder te verplaatsen naar de ontwikkelingslanden.

Wat de interne advisering betreft zal de nadruk worden verschoven naar het voortraject, dat wil zeggen naar de identificatie en formulering van ontwikkelingsactiviteiten. Dit betekent een andere werkwijze van de Eenheid Technische Advisering in de zin, dat de nadruk meer zal vallen op het «bemiddelen» ten aanzien van advisering, in plaats van het zelf adviseren, op het «managen» van de adviesstructuren en op de controle van de kwaliteit van de advisering. De Eenheid Technische Advisering zal daartoe aanmerkelijk worden uitgebreid. Enerzijds is er behoefte aan verbreding van technische kennis op de terreinen cultuur/sociologie, bevolkingsproblematiek, voeding, institutionele ontwikkeling, krediet- en coöperatieve en stedelijke problematiek. Anderzijds is capaciteitsuitbreiding nodig op de gebieden landbouw- en plattelandseconomie, micro-economie, vrouwen en ontwikkeling, energie en last but not least milieu. In de behoefte aan macro-economische kennis van de regionale directies zal worden voorzien door aan elk van deze directies een ervaren ontwikkelingseconoom toe te voegen.

Wat betreft de externe advisering zullen de landeenheden, in overleg met de post in het betrokken ontwikkelingsland en de Eenheid Technische Advisering, een plan opstellen voor de externe advisering van hun programma. Afhankelijk van de concrete situatie, kunnen afspraken worden gemaakt voor een bepaalde periode over de inschakeling van externe adviseurs.

In deze constructie kunnen bepaalde adviesinstituten (of al dan niet nieuw op te richten adviesgroepen) voor meerdere landen als adviseur optreden. Voor het institutioneel vormgeven van deze constructie is gekozen voor de «minimum quantity contract» vorm, per jaar vast te stellen, inclusief eventueel een indicatie voor volgende jaren. Deze vorm geeft een zekere mate van zekerheid aan de adviseur en verschaft Ontwikkelingssamenwerking meer mogelijkheden voor het formuleren van vereisten te stellen aan de adviseurs.

Zowel bij de interne als externe advisering is het van belang te bevorderen, dat een multidisciplinaire aanpak van problemen wordt gevolgd. Voorts is in het kader van de advisering de betrokkenheid van de Nederlandse vakministeries belangrijk in het licht van de daar beschikbare expertise. De betrokken vakministeries hebben zelf bovendien belang bij een zo effectief mogelijke aanwending van de Nederlandse hulp.

Een gedeelte van uitbesteding vindt plaats ter vervanging van werk in eigen beheer. De kosten bij uitbesteding zijn hoger dan de kosten van eigen beheer. In die gevallen dient een keuze voor uitbesteding te worden gerechtvaardigd op grond van kwaliteitsaspecten. Uitbesteding heeft echter vaak betrekking op activiteiten die nooit in eigen beheer werden of kunnen worden uitgevoerd. Dan speelt het genoemde kostenverschil geen rol. Ook dan echter blijft toezicht op de verhouding kwaliteit – prijs geboden.

Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar de tarieven voor consultantsdiensten. Door de verlaging van de grens voor openbare aanbesteding tot f 400 000,- zullen die tarieven beter beheerst kunnen worden. Daarenboven wordt door een verbetering van het tarievenstelsel gepoogd kostenbesparingen te realiseren.

3.3. Lokale capaciteit en deskundigheid

De afgelopen jaren is in het Nederlandse beleid geleidelijk aan meer en meer het accent komen te liggen op de ontwikkeling van menselijke

hulpbronnen. In 1986 leidde deze ontwikkeling tot de formulering van een beleid voor training, onderwijs en onderzoek als aspecten van de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, en tot de instelling van een sectorprogramma op dit terrein. De opbouw van lokale deskundigheid en capaciteit is een belangrijk element van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Het gebruik van die lokale deskundigheid en capaciteit bij de uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten is daarvan een logisch gevolg.

De mate waarin gebruik gemaakt kan worden van lokale deskundigheid hangt sterk af van het potentieel ter plaatse en zal per land verschillen. Per land zal, rekening houdend met kwaliteitsvereisten, een beleid dienen te worden geformuleerd gericht op een optimale inzet van lokale deskundigheid. Het begrip lokaal moet daarbij breed worden opgevat en zal tevens expertise uit de regio of andere ontwikkelingslanden met vergelijkbare problemen en achtergronden kunnen omvatten.

Van een betere benutting van lokaal potentieel wordt een gunstig effect op de kwaliteit van de hulp verwacht, met name wat betreft de beklijfbaarheid door een betere culturele en maatschappelijke inbedding van projecten en programma's. Ook zal het trainingselement beter tot zijn recht kunnen komen.

In de Nederlandse hulp wordt reeds in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van lokale expertise. Dit beleid wordt geïntensiveerd door middel van ondermeer de volgende concrete maatregelen.

- Er zal ruime bekendheid aan het Nederlandse voornemen worden gegeven, onder andere in het beleidsoverleg met de ontvangende landen.

- Door lokale expertise bij de beoordelingsfase van projecten een zwaarder gewicht toe te kennen, ontstaat een sturingsmechanisme waarmee de lokale inbreng bevorderd kan worden.

- Door middel van stages en opleidingen zal meer aandacht worden gegeven aan de opbouw van lokale expertise.

- Voor lokale consultants zal een registratiesysteem worden gehanteerd.

- Interne procedures zullen zodanig worden aangepast dat maximale inschakeling van lokale deskundigheid wordt gegarandeerd. Bij de identificatie van een project zal voortaan reeds moeten worden aangegeven in hoeverre bij de uitvoering van dit project gebruik kan worden gemaakt van lokale expertise.

- Op korte termijn zal een onderzoekopdracht worden geformuleerd, gericht op het identificeren van nieuwe, verdergaande mogelijkheden voor het inschakelen van lokale deskundigheid en capaciteit bij de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. In het onderzoek zal ook aandacht dienen te worden besteed aan de gevolgen voor de rol van de externe deskundigheid, waarvan tot op heden gebruik wordt gemaakt.

Inschakeling van lokale deskundigheid en capaciteit kan zeer kostenbesparend werken. Scandinavische hulpdonoren schatten dat bij direct gebruik besparingen in de orde van grootte van 80-90% mogelijk zijn. Zelfs wanneer inschakeling van lokale deskundigheid in sommige gevallen het management van ontwikkelingsactiviteiten compliceert, kunnen per saldo de kostenvoordelen aanzienlijk blijven. Bovendien levert die inschakeling positieve effecten op in de vorm van training, institution-building etc.

3.4. Delegatie

Bij delegatie gaat het om het overhevelen van het departement naar de posten van werkzaamheden, die direct gerelateerd zijn aan hetgeen er in het ontwikkelingsland zelf gebeurt en die ook beter kunnen worden uitgevoerd, indien men toegang heeft tot directe informatie over de lokale situatie. Daarentegen dienen werkzaamheden op het departement te (blijven) worden uitgevoerd, waarvoor toegang tot informatie, die

voortvloeit uit de ervaring met hulpprogramma's in andere ontwikkelingslanden en tot informatie die betrekking heeft op het Nederlandse politieke en maatschappelijke leven, essentieel is.

De huidige richtlijnen voor delegatie voorzien in de overdracht van twee taken naar de posten, namelijk identificatie van activiteiten en begeleiding van de uitvoering van projecten in eigen beheer.

Tot nu toe is die overdracht in de praktijk slechts zeer ten dele gerealiseerd.

Een belangrijk struikelblok bleek het onvoldoende op elkaar ingespeeld zijn van Den Haag en de posten, zeker in de pre-integratiefase. Onvoldoende toerusting van de posten voor ontwikkelingssamenwerkingstaken speelde daarbij een rol. Daaruit vloeide voort dat het overdragen van taken naar de posten niet altijd samenging met een overdracht van bevoegdheden. Het moet zeker tot de voordelen van integratie worden gerekend, dat de mogelijkheden voor een betere toerusting van de posten op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking zijn vergroot. Verdere verbeteringen zijn mogelijk en noodzakelijk.

Het delegatiemodel, waarbij identificatie van activiteiten en de begeleiding van de uitvoering volledig wordt overgedragen aan de Ambassade, kan worden gehandhaafd. Met dit delegatiemodel wordt beoogd de kwaliteit van de uitvoering te verhogen door het beheer daar te leggen waar dagelijks sturend kan worden opgetreden.

Het departement is in deze opzet verantwoordelijk voor beleidsvorming, projectvoorbereiding en ex-post evaluatie. Bij de projectvoorbereiding is kennis van de lokale situatie onontbeerlijk en blijft een zware adviserende rol van de post gewenst. De bevoegdheid tot het aangaan van financiële verplichtingen, alsmede de inhoud van contracten met uitvoerende instanties en met het ontvangende land blijven bij het departement. Van delegatie mag een grotere ruimte in Den Haag worden verwacht voor beleidsvoorbereiding, sectorale beleidsontwikkeling en terugkoppeling van macro-ontwikkelingen naar de voorbereiding van projectactiviteiten.

Delegatie zal in het bijzonder aan de posten in de belangrijke programmalanden vergaande eisen stellen. In het algemeen zullen die posten in staat moeten zijn een tweetal hoofdtaken te vervullen: het identificeren van concrete projecten en het begeleiden van de uitvoering in overeenstemming met overeengekomen en zorgvuldig voorbereide projectdocumenten op zodanige wijze, dat de projectdoelstellingen worden gerealiseerd. Hiertoe dient de post in staat te zijn in te spelen op het beleid en adequate sociaal-economische, maatschappelijke en culturele kennis van het betreffende ontwikkelingsland op te bouwen.

De ervaring leert dat delegatie niet kan worden uitgevoerd voordat aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, waaronder:

- een eenduidig geformuleerd landenbeleid.
- een adequate omvang van de posten in landen waarmee een intensieve ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden.
- de beschikbaarheid van een onafhankelijke externe adviesstructuur ter ondersteuning van het dagelijks projectmanagement.
- versterking van de financiële werkzaamheden op de posten in ontwikkelingslanden.

Dit kan ertoe leiden dat uitbreiding van de posten noodzakelijk is, zowel op beleids- als op administratief niveau. Ten dele is dit mogelijk via plaatselijke werving.

Voorts dient een aantal maatregelen te worden genomen alvorens het delegatiemodel volledig kan worden uitgevoerd. Daarbij gaat het ondermeer om de volgende maatregelen:

- Een analyse van de hoofdtaken op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking van de ambassades in de tien programmalanden en in die van enkele regio-landen;

- Een analyse van de vakdeskundigheid die minimaal op elke ambassade afzonderlijk aanwezig moet zijn;
- Uitbreiding van het programma sectorspecialisten;
- In het licht van bovenstaande drie punten: beoordeling van de taken van de landen- en sectorbureaus, alsmede van ondersteunende diensten op het departement;
- Aanvullende maatregelen op personeelsterrein, die leiden tot een zo groot mogelijke zekerheid, dat deskundigen de voor Ontwikkelingssamenwerking van belang zijnde functies in ambassades en op het departement bekleden.

Het geschetste delegatiemodel is op zich niet nieuw en moet zeker niet als eindstation worden opgevat. In dit stadium en in het licht van de voorgeschiedenis is bewust een voorzichtige benadering gekozen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met het feit, dat niet alle daarvoor in aanmerking komende posten met onmiddellijke ingang over alle structurele voorzieningen kunnen beschikken om een verregaande mate van delegatie te kunnen realiseren. Op basis van de opgedane ervaringen zal moeten worden beslist of op zich wenselijke additionele delegatiemaatregelen kunnen worden doorgevoerd.

Bij delegatie is sprake van aanzienlijke kosten. De voordelen in de vorm van kwaliteitsverhoging, versnelling van besluitvorming en bijvoorbeeld het vereenvoudigen van de inschakeling van lokale expertise met de daaraan verbonden kostenvoordelen, zullen tegenover die extra kosten dienen te worden geplaatst. Bij de besluitvorming dienen tevens te worden betrokken de gevolgen voor de werkbelasting en voor de mogelijkheden voor een verbetering in kwaliteitsbeheer op het departement. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld op het terrein van financiële en administratieve werkzaamheden, is plaatselijke werving zeker mogelijk, waaruit weer kostenbesparingen kunnen voortvloeien.

3.5. Financieel beheer en controle

De groeiende begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, het toenemend aantal samenwerkingsrelaties, de veelheid aan betrokken instanties en aan hulpvormen en -programma's hebben, afgezien van de toenemende politieke en publieke belangstelling voor een verantwoord financieel beheer door de overheid en voor een kwalitatief hoogwaardige Ontwikkelingssamenwerking, geleid tot de noodzaak van een verbeterd financieel beheer en een systematische controle.

De Instructiebundel Ontwikkelingssamenwerking heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de verbetering van het beheer van projecten en programma's. Er is daardoor meer duidelijkheid gecreëerd over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, die zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling, voorbereiding en uitvoering.

Verbetering van de besluitvorming ten aanzien van de goedkeuring van activiteiten is gerealiseerd door middel van de zogenaamde Projecten Commissie. Belangrijkste doelstellingen daarvan zijn legitimering van de besluitvorming over committeringen, bevordering van de eenheid van beleid en kwaliteitsbevordering van de projectvoorbereiding.

Een belangrijke bijdrage aan de beheersbaarheid van de hulpverlening kan worden verwacht van de beleidsplannen, die voor de afzonderlijke sectorprogramma's zijn opgesteld en van de landenbeleidsplannen, waarvan onlangs nieuwe versies van het Parlement zijn aangeboden. Deze plannen geven duidelijk richting aan de toekomstige samenwerking.

Tot slot is een aanzienlijke verbetering gekomen in de financiële administratie met name voor de verplichtingen en de registratie van uitgaven.

Ter completering van het financiële informatiesysteem wordt gewerkt aan het opnemen van een financiële verplichtingenadministratie in de geautomatiseerde administratie. Verdere ontwikkeling van een

documentair informatiesysteem zal daarnaast de nodige aandacht krijgen.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de departementale accountantsdienst begin 1988 vanuit een grote achterstandssituatie begonnen de werkzaamheden uit te voeren, die moeten leiden tot het afgeven van een accountantsverklaring. Afgezien van de merites van die werkzaamheden zelve, is het van belang dat hiermee de accountantsfunctie binnen het DGIS is geïntegreerd.

De accountantsdienst heeft inmiddels de beschrijvingen van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen interne controlemaatregelen geactualiseerd. Eind 1988 is het controlebeleid ten aanzien van twee belangrijke controle-objecten in de Ontwikkelingssamenwerkingssector – te weten de bilaterale hulp en de hulp via medefinancieringsorganisaties – ontwikkeld.

Teneinde de doelstelling van het afgeven van een verklaring over 1991 mogelijk te maken is een controlebeleidsplan voor de bilaterale hulp opgesteld, waarbij onder meer de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- In het controlebeleidsplan is gekozen voor selectie van te controleren projecten middels een uit te voeren risico-analyse.
- De controle dient zich uit te strekken over dat deel van de hulp in een project, dat onder de financiële verantwoordelijkheid valt van de Nederlandse overheid.
- Het gedeelte van de controles, dat in het buitenland uitgevoerd moet worden, wordt uitbesteed aan internationale accountantskantoren.

Uitgangspunt van de controle van ontwikkelingshulp, uitgevoerd via medefinancieringsorganisaties (MFO's), is de autonome positie welke de MFO's hebben. Met de MFO's zullen in 1989 besprekingen gevoerd worden over de administratieve voorschriften, waaraan de verslaglegging van de MFO's moet voldoen, alsmede de aard en de inhoud van de over te leggen accountantsverklaring.

3.6. Evaluatie en inspectie

Evaluatie heeft in de afgelopen 10 jaar een belangrijke ontwikkeling doorlopen. Voor het merendeel van de bilaterale en multilaterale hulporganisaties vormt evaluatie een belangrijk instrument voor management, beleidsontwikkeling en verantwoording van de beleidsimplementatie. Evaluatie is derhalve van grote betekenis vanuit kwaliteitsoptiek.

Voor de verdere ontwikkeling van evaluatie zullen in de komende periode met name de volgende aspecten aandacht krijgen.

(i). Coördinatie en kwaliteitsbewaking van evaluatie

Ontwikkelingssamenwerking kent een verscheidenheid aan vormen van evaluatie gekoppeld aan een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid. Dit maakt het noodzakelijk dat binnen het DGIS een centraal punt voor de coördinatie en kwaliteitsbewaking van het totaal aan evaluatie-activiteiten wordt ingesteld. In de praktijk is IOV geleidelijk meer taken op dit terrein gaan vervullen. In de komende periode zal IOV – naast de realisatie van eigen, onafhankelijk onderzoek – zich dan ook intensiever bezighouden met methodologie-ontwikkeling, ondersteuning van interne projectevaluaties en terugkoppeling van evaluatieresultaten.

(ii). Kwaliteit

Evaluatie naar «impact» en «sustainability» van projecten en programma's op langere termijn stelt zwaardere eisen aan de evaluatie. Voorts is het van belang meer ex-post evaluaties van projecten uit te voeren. Voor deze evaluaties zijn deelonderzoeken (met inschakeling van lokale onderzoekinstellingen) naar bijvoorbeeld de betekenis van projectactiviteiten voor specifieke doelgroepen van belang, alook het opnemen

van onderzoeksactiviteiten in de projecten en programma's teneinde een systematische data-verzameling te bewerkstelligen.

(iii). «Joint» evaluation

De voorbereiding en uitvoering van evaluaties samen met lokale deskundigen vereisen de nodige aandacht. Een beter inzicht in de beschikbaarheid van lokale deskundigheid en daarnaast in de ervaringen met het gezamenlijk evalueren is wenselijk, om te komen tot een versterking van de rol van ontwikkelingslanden in evaluatie.

(iv). Terugkoppeling

De resultaten van interne evaluaties worden steeds intensiever benut bij de besluitvorming over de verdere uitvoering van de betrokken projecten. Systematische terugkoppeling naar de voorbereiding en beoordeling van nieuwe activiteiten en naar beleid zal worden bevorderd.

Samengevat verdienen in de komende periode de volgende maatregelen prioriteit.

- a. Versterking van de coördinerende functie van IOV met betrekking tot kwaliteitsbewaking en terugkoppeling.
- b. Verdere ontwikkeling van evaluatie-methodologie in samenwerking met externe deskundigen.
- c. Versterking systematische «monitoring» structuur in projecten en programma's.
- d. Analyse van de ervaringen en werkwijze bij «joint-evaluation».
- e. Vergroten toegankelijkheid evaluaties door opname van evaluaties in het documentair informatiesysteem en door het opstellen van korte samenvattingen en evaluaties.
- f. Actualiseren van instructies met betrekking tot evaluatie.

3.7. Personeel

De werkzaamheden ten behoeve van Ontwikkelingssamenwerking vinden na de integratie plaats binnen het raamwerk van de DBZ. In personele zin betreft het hier de ambtenaren van de DBZ zelf, ten Departementen (incl. sector-deskundigen) en op de posten in het buitenland, met daarnaast de aan de posten verbonden sectorspecialisten.

De DBZ ontleent zijn eigensoortige karakter aan het kenmerk van de loopbaandienst met de daarbij behorende periodieke functiewisseling en geografische verplaatsingen. Een uitvloeisel hiervan is het principe van de meervoudige deskundigheid, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de werktrajecten, zoals deze binnen de DBZ herkenbaar zijn. De werkzaamheden, waaronder die van Ontwikkelingssamenwerking, moeten worden uitgevoerd binnen de beschikbare formatieve marges, zoals deze worden bepaald door het kabinetsbeleid ten aanzien van afslanking. Hoewel het DGIS bij deze exercitie vanaf 1988 buiten schot is gebleven, kon aan de tegelijkertijd geconstateerde behoefte aan uitbreiding niet worden voldaan, en moest eventueel gewenste versterking op onderdelen, met uitzondering van de zogenaamde sectorspecialisten, primair binnenshuis gevonden worden. Dit kon en kan alleen door reallocatie van formatie-plaatsen binnen het DGIS worden gerealiseerd.

Voor een adequate bezetting van de functies is behoefte zowel aan generalisten als aan specialisten op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking. De eerste categorie en tevens grootste groep, wordt gevormd door Ontwikkelingssamenwerkingsgeneralisten bij het DGIS en op de posten. Bij de generalistische kennis op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking gaat het om een combinatie van affiniteit, belangstelling, kennis en vaardigheden, benodigd voor beleidsontwikkeling en voor het «managen» van projecten en programma's in Den Haag en op de posten. Dit omvat onder meer:

- inzicht in de ontwikkelingsproblematiek in het algemeen, zowel op macro- als micro-niveau, bij voorkeur op basis van eigen waarneming;

- inzicht in het functioneren van multilaterale instellingen en fondsen;
- landenkennis, dat wil zeggen inzicht in de economische en sociale context en in de historische en culturele achtergronden van landen in de Derde Wereld;
- ervaring in de omvang met bureaucratieën en organisaties in de Derde Wereld;
- inzicht in het functioneren van instellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken bij de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking;
- globale kennis van de hoofdsectoren en de thema's van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking;
- inzicht in beleidsaspecten en behandelingsprocedures van ontwikkelingsprojecten;
- kennis van de factoren van succes en mislukking bij projecten onder verschillende omstandigheden.

Bij de werving aan de voet, zoals deze thans voor het gehele Ministerie plaats heeft, wordt uiteraard rekening gehouden met de algemene uitgangspunten en de behoefte van de DBZ. Daarbij vormen eerdergenoemde werktrajecten een belangrijke leidraad. Ontwikkelingssamenwerking is een werktraject, dat de afgelopen jaren een steeds nadrukkelijker stempel op de selectie-criteria en de opleiding heeft gedrukt. Relevante vooropleiding en/of ervaring op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking spelen een belangrijke rol bij de uiteindelijke keuze door de Adviescommissie Aanstellingen DBZ van kandidaten voor aanstelling ter opleiding, zodat ook aan de behoefte aan mensen met een belangstelling voor een loopbaan als ontwikkelingssamenwerkingsgeneralist kan worden voldaan.

Dit neemt niet weg, dat moet worden vermeden dat reële of veronderstelde onzekerheden ten aanzien van de mogelijkheden gedurende langere tijd zich met Ontwikkelingssamenwerking binnen het kader van de DBZ bezig te kunnen houden, goede kandidaten doet afzien van de mogelijkheid van een carrière binnen de DBZ. Daarom zal een actiever wervingsbeleid worden gevoerd, waarbij potentiële kandidaten met affiniteit voor Ontwikkelingssamenwerking specifiek worden aangemoedigd zich bij de werving van jonge beleidsmedewerkers voor de DBZ te melden. Daarom is van groot belang, dat is besloten dat aan deze potentiële kandidaten in het vooruitzicht zal worden gesteld dat zij een substantieel deel van hun loopbaan binnen de DBZ werkzaam kunnen zijn op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking.

Er zal in de toekomst bovendien strakker op worden toegezien dat bij vervolgsituaties niet alleen verbreding, maar ook verdieping van deskundigheid en ervaring op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking worden bewerkstelligd.

Voorts worden de mogelijkheden vergroot de plaatsingsduur aan de behoefte aan te passen, hetgeen in veel gevallen een minimum plaatsingstermijn van 48 maanden zal betekenen. Dit draagt bij aan het verminderen van de ongewenste effecten van een te snelle roulatie. In dit verband is het ook van belang, dat maatregelen zullen worden genomen om tot een flexibeler systeem te komen voor het aanwijzen van formatieplaatsen, die worden bezet door niet-overplaatsbare ambtenaren. In plaats van een vaststellen per afzonderlijke functie, zal in de toekomst per dienstonderdeel het aantal formatieplaatsen worden bepaald, dat bestemd wordt voor niet-overplaatsbare ambtenaren.

Naast de generalisten wordt een tweede categorie gevormd door de sectordeskundigen ten Departemente. Zij maken deel uit van de formatie van het ministerie en worden lateraal geworven. De ratio van hun aanstelling impliceert echter tegelijkertijd de beperking van de loopbaan bij BZ. Om de mogelijke negatieve gevolgen hiervan te voorkomen is het

volgende vastgesteld. Indien het gaat om functies met een structureel specialistisch karakter, wordt sectordeskundigen uitzicht geboden op een vast dienstverband in de DBZ. Dit opent de mogelijkheid dat zij tezamen met een andere functie op het departement kunnen vervullen. Daarnaast is er ook de mogelijkheid om tijdelijk te worden toegevoegd aan een post in het buitenland. Ook voor sectordeskundigen geldt tenslotte dat zij op basis van het Reglement van de DBZ kunnen verzoeken overplaatsbaar ambtenaar te worden.

Een derde categorie, de sector-specialisten, fungeert als technische versterking van de ambassades. Zij zijn aangesteld als contractanten op arbeidsovereenkomst van beperkte duur en behoren niet tot de formatie van het ministerie.

Het programma «Sector-specialisten» heeft bewezen aan de behoeften te kunnen voldoen die bij de start van het programma werden geformuleerd. Het programma wordt dan ook gecontinueerd en uitgebreid.

Voorts is besloten dat de contractduur, die thans is beperkt tot drie jaar, zal kunnen worden verlengd tot de reglementair maximale termijn van vijf jaar. Ook zal het mogelijk zijn een sectorspecialist, uiteraard bij goed functioneren, een nieuw contract voor een andere post aan te bieden. Hiervoor gelden dan opnieuw dezelfde termijnen van drie, respectievelijk vijf jaar. In bijzondere gevallen zal een sectorspecialist bovendien kunnen worden geplaatst in een vacature van sectordeskundige op het departement met het daarbij behorende, verbeterde carrièreperspectief.

Voor alle groepen medewerkers bestaan er opleidingsvoorzieningen om de kwaliteit te behouden en te verdiepen. In dit verband valt te denken aan gerichte opleidingen, zowel aan het begin als gedurende een plaatsing.

Voor een goede bezetting van de beschikbare functies en ten behoeve van de continuïteit binnen de dienstonderdelen, is interactie tussen de dienstonderdelen en de personeelsdienst een vereiste. Hierbij zullen de (beleidsmatige) consequenties van de uit te voeren Ontwikkelingssamenwerkings-werkzaamheden ten opzichte van de personele component op structurele wijze aan de orde moeten worden gesteld. Voor een juiste bepaling van de vraag is een eigen actuele interpretatie van bovengenoemde factoren door het DGIS van belang. Binnen het apparaat zal terzake op permanente basis een behoefte-inventarisatie moeten worden opgemaakt, die aan veranderende situaties wordt aangepast. Een overlegstructuur, waarbij vertegenwoordigers van het DGIS en de Personeelsdienst, zo nodig in verschillende samenstelling, regelmatig bijeenkomen, wordt in het leven geroepen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen.

De aangegeven maatregelen bieden het perspectief, dat ook op termijn de continuïteit en de professionaliteit van het apparaat belast met Ontwikkelingssamenwerking, kan worden gewaarborgd.

Hoofdstuk 4 Multilaterale en particuliere kanalen

Er zijn verschillende motieven voor het naast bilaterale kanalen ook gebruiken van multilaterale en particuliere kanalen voor hulpverlening. Naast het handhaven en versterken van een geordend stelsel voor internationaal overleg en samenwerking en de rol, die bepaalde multilaterale kanalen spelen in de internationale beleidsformulering en in het ondersteunen van structurele aanpassingsprocessen, zijn er ook effectiviteits-overwegingen. Het gaat dan niet alleen om zaken als een verlichting van de werklast binnen het DGIS bij het gebruik van andere kanalen voor hulpverlening. Het gaat ook om het realiseren van een vergrote effectiviteit door een gecoördineerde inzet van middelen. Bovendien is vanuit effectiviteitsoogpunt van belang dat bij het gebruik van andere kanalen,

doelstellingen kunnen worden gerealiseerd, die in het kader van bilaterale relaties van overheid tot overheid niet of in veel mindere mate tot de mogelijkheden behoren.

Tegen deze achtergrond wordt ingegaan op een aantal belangrijke multilaterale kanalen en op de rol van niet-gouvernementele organisaties. Daarmee wordt zeker geen uitputtende behandeling gegeven, noch is het de bedoeling de verschillende kanalen onderling te vergelijken en te waarden. Wel zijn juist bij de genoemde kanalen pertinente vragen aan de orde, die van belang zijn voor de kwaliteit van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking en voor de mogelijkheden voor het door de Nederlandse overheid beïnvloeden van de hulpverlening via die kanalen. Per definitie zijn die mogelijkheden beperkter en meer van indirecte aard dan in het geval van bilaterale hulp. Maar ze zijn zeker niet afwezig en in ieder geval van groot belang. Wat betreft de particuliere kanalen is in het algemeen een actieve dialoog de aangewezen weg. Daarbij zijn ook de eenheid van het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de Nederlandse presentatie naar buiten aan de orde. Bij de multilaterale kanalen kan invloed worden uitgeoefend via de daarvoor aangewezen beheersstructuren. Nederland heeft daartoe bewust gekozen voor een zeer actieve participatie, die overigens mede afhankelijk is van de omvang van de Nederlandse financiële bijdrage, als uitdrukking van het belang dat ons land een samenwerking met de betreffende organisaties hecht.

4.1. Multilaterale kanalen

Een belangrijk moment van beïnvloeding van het beleid van multilaterale ontwikkelingslanden en -fondsen wordt gevormd door de onderhandelingen over algemene en speciale kapitaalsverhogingen en middelenaanvullingen. Juist tijdens dergelijke onderhandelingen bestaat de mogelijkheid om door een actieve opstelling invloed uit te oefenen op het beleid van de betreffende instelling voor de komende jaren.

De Nederlandse opstelling komt ook tot uiting door bijdragen aan de bespreking van beleid en operationele zaken in de Raden van Bewindvoerders. Door daar via de bewindvoerder Nederlandse standpunten te doen doorklinken vindt een voortdurende beïnvloeding plaats. Ook de Jaarvergaderingen van de instellingen bieden daartoe de mogelijkheid. Recente voorbeelden zijn de discussies over bevolkingsbeleid, over milieu-effecten van ontwikkelingsactiviteiten en de relatie tussen structurele aanpassing en armoedebestrijding. Hierbij is overigens geen sprake van éénrichtingsverkeer. Het is ook voor de kwaliteit van het Nederlandse beleid van groot belang kennis te kunnen nemen van de ontwikkelingen in het beleidsdenken en in uitvoeringstrategieën van multilaterale organisaties.

Als gevolg van de prominente rol, die de Wereldbank door de donoren heeft toebedeeld gekregen in de donorcoördinatie, vindt regelmatig op technisch niveau overleg plaats over de samenhang van projecten c.q. programma's. Voorts wordt de Bank geïnformeerd over de Nederlandse landenbeleidsplannen. Het gewicht van de Nederlandse ontwikkelingshulp in een aantal landen biedt een mogelijkheid om met name in de aandachtsgebieden of -sectoren het beleid van de instellingen terzake te beïnvloeden.

Een omvangrijke co-financiering en de creatie van consultancy trust funds bij enkele instellingen (met name Wereldbank en IFAD) vormen ook belangrijke instrumenten van beleidsbeïnvloeding. Via co-financiering blijkt een veelheid van Nederlandse doelstellingen te kunnen worden gerealiseerd.

Plaatsingsmogelijkheden voor DBZ-ambtenaren bij de instellingen zijn in beperkte mate aanwezig en zullen dienen te worden vergroot. Hiertoe zullen op korte termijn besprekingen met de betrokken instellingen

worden gestart. Een actief beleid op dit terrein zal de bekendheid bij de VN-instellingen van het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid kunnen vergroten, terwijl tevens de kennis binnen het DGIS over de effectiviteit en inzetbaarheid van de VN als multilateraalkanaal zou toenemen.

Een goede wisselwerking met de multilaterale financiële instellingen vereist een adequate, inhoudelijke inbreng in de beleidsformulering. Een versterking van de macro-economische deskundigheid ten departemente is vereist ten behoeve van een goede dialoog inzake de te hanteren macro-economische beleidsuitgangspunten. Daarenboven kan een gestructureerde inbreng, gevormd door de ervaring met de uitvoering van concrete (landen)programma's en de kennis van specifieke sectoren, een belangrijke aanvulling vormen op de beleidsformulering door deze instellingen.

Er is de laatste jaren een toenemende vervlechting waarneembaar tussen Wereldbank- en IMF-relaties met ontwikkelingslanden. In dit verband is de COCOS/ROS constructie van belang om een coherente beleidsopstelling op het brede terrein van de Ontwikkelingssamenwerking te kunnen verzekeren.

Nederland is een belangrijke donor van ontwikkelingsrelevante programma's en fondsen van de Verenigde Naties en oefent een actieve participatie, in de beheersstructuur van deze intergouvernementele organisaties invloed uit op hun beleid.

Multi-bi samenwerking en trustfonds bieden de mogelijkheid om bepaalde doelstellingen te accentueren, c.q. een meer herkenbaar beleid te voeren. Nederland heeft in dit verband, na de SAVVN inzake Afrika, bij UNDP een trustfund opgericht ter versterking van de publieke administratie in Sub Sahara Afrika.

Bij UNICEF en UNFPA vormen de zogenaamde Multi-bi projecten een aanvullend instrument om de doelstellingen van het Nederlands ontwikkelingsbeleid te realiseren. Bijvoorbeeld door UNICEF f 3 miljoen per jaar (1986-1989) beschikbaar te stellen voor economisch levensvatbare activiteiten voor vrouwen.

Wat de EG betreft kan allereerst worden gewezen op de Conventie van Lomé als belangrijk instrument van het ontwikkelingsbeleid. Voorts onderhoudt de EG intensieve betrekkingen met de Middellandse Zeelanden en bestaat er samenwerking met landen in Latijns-Amerika en Azië.

Het voedselhulpbeleid van de EG heeft zich ontwikkeld tot een essentieel onderdeel van een breed opgezet voedselzekerheidsbeleid. Door een actieve Nederlandse opstelling is het gelukt de Europese voedselhulp los te koppelen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Van groot belang voor ontwikkelingslanden is de voor 1992 voorgenomen voltooiing van de interne markt. Die gevolgen zullen vooral op het terrein van de handelsmogelijkheden liggen. Tegen de achtergrond van de wenselijkheid dat het ontstaan van een economisch fort Europa wordt voorkomen, organiseert Nederland in oktober 1989 een studiebijeenkomst over de gevolgen van 1992 voor ontwikkelingslanden.

Over de gevolgen van 1992 voor de ontwikkelingshulpsector bestaat zeker nog geen eenduidig beeld. Een verder naar elkaar toegroeien van het door de afzonderlijke lidstaten en de EG gevoerde beleid is wenselijk en op grond van recente ervaringen ook mogelijk. In dat geval zal er overigens voor moeten worden gewaakt dat fundamentele Nederlandse uitgangspunten niet uit het zicht verdwijnen. Op dit moment staat echter geen der lidstaten te dringen om bevoegdheden op het terrein van de uitvoering van projecten en programma's over te dragen. Het Brusselse apparaat is zeker nog niet uitgerust om de bilaterale hulp van de lidstaten over te nemen. Een vergroting van de effectiviteit van de hulpverlening zal vooralsnog door een sterk verbeterde coördinatie moeten worden bewerkstelligd.

In de EG/OS-Raad worden ook beleidsdiscussies gevoerd, die niet direct leiden tot gezamenlijke actie, doch de standpunten van de lidstaten en Commissie meer op één lijn brengen. Dank zij Nederlands aandringen is in dit verband een begin gemaakt met het op de agenda van de EG/OS-Raad plaatsen en bespreken van onderwerpen als de voor ontwikkelingslanden zo belangrijke handelsbesprekingen in het kader van het GATT.

Een hechtere communautaire samenwerking op sectorbasis is in het verleden vruchtbaar gebleken (verwoestijning, voedselzekerheid, publieke opinie). Het DGIS, dat bijvoorbeeld expertise heeft op het gebied van voedselveiligheid, zal een dergelijk sectorspecifiek overleg actief stimuleren. Daarnaast kan nog gedacht worden aan de milieuproblematiek en de positie van de vrouw.

Hoewel co-financiering nog beperkt in omvang is zijn er overigens voldoende aanknopingspunten voor nauwere samenwerking. Zowel Nederland als de EG concentreren de hulp op de plattelandontwikkeling. Een voorbeeld is de op gang komende gedachtenvorming over samenwerking op bosbouwgebied.

Een goede kennis van het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (inclusief bilaterale programma's) en van het EG-kader zijn op personeelsterrein voorwaarden voor een optimale beleidsinbreng. Nederland streeft naar een grotere convergentie van EG- en nationaal hulpbeleid. Hierdoor kan de betekenis van de EG/OS Raden groeien.

Voor de beleidsinbreng is het van belang de mogelijkheden om Nederlandse ambtenaren op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking bij de Commissie te detacheren actiever te benutten. Tevens is het intensiveren van de dagelijkse contacten tussen beleidsambtenaren van DGIS en DG VIII en DG I van groot belang.

4.2. Particuliere kanalen

In Nederland erkent en waardeert de overheid de inspanningen van niet gouvernementele organisaties (NGO's) en het specifieke karakter van hun activiteiten. Al vanaf 1964 heeft de regering gebruik gemaakt van zgn. particuliere hulpkanalen bij de besteding van de ontwikkelingshulp. Het zogenaamde Medefinancierings Programma (MFP) is daarvan de meest uitgewerkte vorm van samenwerking.

Dit programmafinancieringsmodel is een blijk van vertrouwen in de kwaliteit van de projecten en programma's en het uitvoeringspotentieel van de MFO's. Het is een ver doorgevoerde vorm van uitbesteding en delegatie van bestedingsbevoegdheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het eigen karakter van het werk van de medefinancieringsorganisaties is vooral gelegen in het uitdrukking geven aan de betrokkenheid bij en zelfwerkzaamheid van mensen (individueel en collectief) in ontwikkelingsprocessen.

De overheid heeft ook op het terrein van voorlichting en bewustwording de rol van het particulier initiatief erkend door de instelling van de Nationale Commissie Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO). Zij vervult al sinds het eind van de jaren '60 een belangrijke rol bij de verbreding van het draagvlak voor Ontwikkelingssamenwerking. Daarbij wordt steeds intensiever samengewerkt met maatschappelijke organisaties, wier hoofdtaak niet ligt op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking, maar die wel een groot bereik hebben.

Een relatief nieuwe ontwikkeling wordt gevormd door de activiteiten van lagere overheden, provincies en gemeenten. Projectkoppeling en twinning van dorpen, steden en openbare nutsbedrijven zijn vormen van internationale samenwerking, die een dimensie toevoegen aan hetgeen centrale overheden kunnen doen. In veel gevallen worden deze activiteiten op een goede wijze gekoppeld aan bewustwordingsprogramma's.

De rol van NGO's varieert door de toenemende differentiatie tussen ontwikkelingslanden onderling. In de armste landen richten hun activiteiten zich in het bijzonder op inkomensgenerering en helpen zij voorzien in de allereerste levensbehoeften. In midden-inkomenslanden doen zij in toenemende mate een beroep op de middenklasse, om die te betrekken tot de armoedebestrijding.

Een relatief nieuwe trend is ook dat NGO's uit ontwikkelingslanden hun partners en donoren aanspreken op hun positie in eigen samenleving. In het bijzonder gaat het daarbij om zaken als de schuldenproblematiek, het landbouwbeleid, de milieuproblemen en om de noodzakelijke bijstellingen in de beeldvorming van de bevolking van donorlanden over ontwikkelingsproblematiek.

Met het oog op de discussie over de kwaliteit van de Ontwikkelingssamenwerking, verdienen de NGO's in ontwikkelingslanden vooral waardering voor de rol die zij vervullen als emancipatiebeweging en bij het proces van participatie van de bevolking in de ontwikkeling. Die rol ondervindt thans in toenemende mate ook in de internationale gemeenschap erkenning.

Met de erkenning van de rol die NGO's in ontwikkelingsprocessen spelen, komt ook de kwaliteit van hun functioneren aan de orde. Professionalisering van hun kader is in dit verband een absolute voorwaarde voor een grotere effectiviteit. Veel aandacht vergt daarnaast het ontwikkelen van doelmatige monitoring-systemen en evaluatietechnieken. Onderzoek dient verricht te worden naar mogelijkheden voor verbetering van de taakverdeling tussen donororganisaties en hun counterparts.

Er wordt de laatste jaren veel kritiek geuit op de versnippering van de particuliere inspanningen. De noodzaak tot verdergaande coördinatie dringt zich op, zeker op nationaal maar ook op Europees en, ruimer, internationaal niveau.

Er dienen instrumenten te worden ontwikkeld voor een verdergaande verlegging van de verantwoordelijkheid voor de bestedingen naar de organisaties in ontwikkelingslanden. Dat drukt zich uit in de ontwikkeling van nieuwe financieringsmodaliteiten, zoals meerjarige programmafinancieringen, het verschaffen van block-grants en dergelijke.

Op uitnodiging van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking participeren MFO's en andere particuliere organisaties (maar de MFO's verreweg het meest substantieel) in noodhulp-, sector-, landen- en regio-programma's.

Tussen overheid en particuliere organisaties wordt een intensivering van de samenwerking nagestreefd. Dat is in het bijzonder het geval waar de overheid deze organisaties vraagt gericht mede inhoud en uitvoering te geven aan het Nederlandse beleid. Het regiobeleid voor Midden Amerika en de Andes is daarvan een goed voorbeeld. Ook de tweede spooractiviteiten in Zuid Afrika kunnen in dit verband worden genoemd.

Steunverlening via particuliere organisaties, die actief opkomen voor de slachtoffers van mensenrechten onder meer door het verlenen van juridische assistentie maar ook anderszins, vormt een categorie van hulpverlening, die in het bijzonder complementair is aan datgene wat in het bilaterale verkeer door een overheid kan worden verricht.

Tenslotte is er nog een vorm van samenwerking, die bestaat uit actieve inschakeling door de overheid van expertise van particuliere organisaties bij de uitvoering van bilaterale projecten en programma's. Dit is tot nu toe nog niet veel toegepast.

Financieringsinstellingen als de Wereldbank, alsook de EG, hebben NGO-liaison committees in het leven geroepen, die het overleg structuur, inhoud en voortgang dienen te geven. Voor de NGO's in ontwikkelingslanden is het essentieel vroegtijdig geconsulteerd te worden over de sociale gevolgen van aanpassingsprogramma's van Wereldbank. In enkele ontwikkelingslanden is een commissie van lokale Wereldbank-staf

en lokale NGO's tot stand gekomen, hetgeen navolging verdient in andere landen.

Naarmate de rol van niet-gouvernementele organisaties, zowel in donorlanden als in ontwikkelingslanden, toeneemt, wordt de noodzaak groter van coördinatie met wat er via bilaterale en multilaterale kanalen plaatsvindt om een zo groot mogelijke effectiviteit te realiseren.

Hoofdstuk 5 Samenvatting

Uitgangspunt van de notitie «Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90» is, dat een discussie over kwaliteit zich niet kan beperken tot vragen van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid. De discussie dient te beginnen met een analyse van voor ontwikkelingslanden relevante ontwikkelingen op internationaal en nationaal niveau. Vervolgens dienen daaruit de consequenties voor het ontwikkelingsbeleid te worden getrokken. Eerst daarna kan de discussie zich richten op doelmatigheid en doeltreffendheid in de beleidsuitvoering en dus op het niveau van de concrete ontwikkelingsactiviteiten. In lijn met dit uitgangspunt worden de belangrijkste uitspraken uit de notitie hier samengevat in drie paragrafen: Algemene beleidsuitspraken, Nederlands beleid en Beleidsuitvoering.

5.1. Algemene beleidsuitspraken

- Het is dringend gewenst, dat een belangrijk deel van de als gevolg van de internationale politieke ontspanning vrijkomende energie en middelen ten gunste van de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden wordt ingezet. Dit geldt in het bijzonder voor die ontwikkelde landen, waarvan de inspanning ver achterblijft bij de 0,7% BNP hulpdoelstelling.
- Het bevorderen van democratische ontwikkelingen, in het bijzonder in landen die een moeizaam proces van structurele aanpassing moeten doormaken, zal ook in de jaren '90 een belangrijk aandachtspunt voor Ontwikkelingssamenwerking moeten zijn.
- Het is van zeer groot belang voor ontwikkelingslanden dat economische blokken niet tot forten verworden. Bovendien zullen tijdig maatregelen moeten worden genomen om de armste landen in Azië en Afrika, die buiten het proces van economische blokvorming vallen, niet nog verder in de periferie van de wereldeconomie terug te dringen. Tegen de achtergrond van de wenselijkheid dat het ontstaan van een economisch fort Europa wordt voorkomen, organiseert Nederland in oktober 1989 een studiebijeenkomst over de gevolgen van 1992 voor ontwikkelingslanden.
- De grensoverschrijdende problemen voor ontwikkelingslanden – armoede, bevolkingsgroei, milieu en schulden – behoren tot de belangrijkste prioriteiten voor Ontwikkelingssamenwerking. Bij de bestrijding van armoede zullen zowel de materiële als immateriële aspecten daarvan voortdurend aan de orde moeten zijn. Donoren zullen prioriteit moeten verlenen aan een adequate ondersteuning van bij voorkeur door ontwikkelingslanden zelf geïnitieerde en gedragen bevolkingsprogramma's. Voor de geloofwaardigheid naar ontwikkelingslanden toe is het van het grootste belang, dat geïndustrialiseerde landen ook maatregelen treffen om hun aandeel in de mondiale milieuproblemen en hun eigen milieuproblemen aan te pakken en te voorkomen dat deze op ontwikkelingslanden worden afgewenteld. Deze landen moeten adequaat worden ondersteund bij het ontwikkelen en benutten van alternatieve, hernieuwbare energiebronnen en bij het ontwikkelen van een eigen milieubeleid en managementcapaciteit op dit gebied. De inbreng van Ontwikkelingssamenwerking bij de schuldenproblematiek ligt, met prioriteit voor de armere ontwikkelingslanden, zowel op het vlak van het verzekeren van een voldoende ontwikkelingsfinanciering, als bij het beleidsmatig zodanig vormgeven van aanpassingsprogramma's, dat, met behoud van effectiviteit, geen onaanvaardbare sociale gevolgen optreden.

– Er is een brede internationale consensus dat voor vele ontwikkelingslanden een proces van structurele aanpassing noodzakelijk is. Daarbij is een bredere aanpak dan een strikt macro-economische vereist. Tegen de achtergrond van de noodzaak van een grotere rol voor de markt dient in de Ontwikkelingssamenwerking voorzichtigheid te worden betracht met het entameren van activiteiten in de publieke sector van ontwikkelingslanden, die de draagkracht van de marktsector blijvend te boven gaan; een evenwichtige en samenhangende ontwikkeling van de publieke en particuliere sector in ontwikkelingslanden is van het grootste belang. Ondanks het economisch belang van informele activiteiten in ontwikkelingslanden is de rol van overheden daarbij gering. Die rol dient zich vooral te richten op het verminderen van ongerechtvaardigde belemmeringen en – specifiek voor donoren – op het vergroten van produktiviteit en kwaliteit van informele activiteiten.

– Met de sociale gevolgen van aanpassing dient geïntegreerd in het aanpassingsbeleid rekening te worden gehouden. De noodzaak van met structurele aanpassing samenhangende grotere behoefte aan programmahulp en betalingsbalanssteun, maakt projecthulp niet ouderwets of overbodig. Per land dient de optimale combinatie van project- en programmahulp te worden bepaald. De Bretton Woods instellingen hebben een centrale rol bij de coördinatie in de ondersteuning van structurele aanpassingsprocessen. Donoren zouden meer dan thans bereid moeten zijn hun bilaterale hulp gecoördineerd met de Wereldbank uit te geven. In het licht van «1992» zal geleidelijk meer gebruik worden gemaakt van de EG als kanaal om de hulpcoördinatie te verbeteren.

– Beklijfbaarheid van de ontwikkelingsinspanningen is van doorslaggevend belang voor de kwaliteit van die inspanningen. Bij die beklijfbaarheid spelen zowel de concrete vormgeving van ontwikkelingsinspanningen als bredere omgevingsfactoren een belangrijke rol.

– Een verantwoord ontwikkelingsbeleid brengt met zich de noodzaak van een permanente en volwassen beleidsdialoog met ontwikkelingslanden. In landen waar de publieke sector te weinig armslag heeft om prioritaire problemen aan te pakken, kan een aanvullende dialoog met de particuliere sector mogelijkheden opleveren om het economisch draagvlak in die landen te versterken.

– Een verbetering van de kwaliteit is geen substituut voor een tekortschietende hulpomvang. Kwaliteit en kwantiteit horen onafscheidelijk bij elkaar.

5.2. Nederlands beleid

– De politieke prioriteit in Nederland voor Ontwikkelingssamenwerking dient zeker te worden gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor de huidige koppeling van de hulpomvang aan het Nederlandse welvaartsniveau. De zogenaamde kapitaalmarkt middelen leggen een extra beslag op de voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen en beperken de flexibiliteit en dus de kwaliteit van het hulpprogramma.

– Structurele armoedebestrijding dient de centrale doelstelling van het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid te blijven. Daarbij is het steeds weer de vraag of een directe benadering van de allerarmsten de beste weg is, of dat het doelmatiger is zich te richten op groepen die een betere startpositie hebben, en zo, via een snel resultaat bij die groepen, de allerarmsten ook meer ontwikkelingskansen te geven.

– Binnen het kader van de doelstelling van structurele armoedebestrijding en de concrete landensituatie (inclusief de eigen wensen en behoeften van het betrokken ontwikkelingsland) dienen de grensoverschrijdende problemen – armoede, bevolkingsgroei, milieu en schulden – meer aandacht te krijgen, zowel via specifiek op die problemen gerichte activiteiten, als in de vorm van prioritaire aandachtspunten bij het vormgeven van andere ontwikkelingsactiviteiten.

– Kwaliteitsverbetering betekent ook het meer systematisch gebruik maken van de toegevoegde waarde van inspanningen van Nederlandse maatschappelijke groeperingen, waaronder het Nederlandse bedrijfsleven; echter niet als doelstelling maar als middel om structurele armoedebestrijding te bewerkstelligen.

– Vermaatschappelijking in ontwikkelingslanden is een hoge prioriteit. Veel aandacht dient daartoe te worden besteed aan institutionele ontwikkeling. Lokale participatie in en autochtonisering van ontwikkelingsactiviteiten is in dit verband van wezenlijk belang en er dient daaraan stelselmatig aandacht te worden besteed bij de voorbereiding en uitvoering van die activiteiten.

– De versterking van de interdepartementale coördinatie en de instelling van de Raad voor Ontwikkelingssamenwerking hebben in de afgelopen periode goede resultaten geboekt. Op deze weg zal in de komende jaren met kracht worden voortgegaan. Het Nederlandse beleid is erop gericht ook op internationaal niveau meer coherentie in het beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden te bevorderen.

– Bij de keuze van landen, waarmee in het kader van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking een relatie wordt onderhouden, zijn vooral van belang de mate van armoede op micro en macro niveau en het beleid van de betrokken overheid, onder meer ten aanzien van mensenrechten in de brede zin van het woord. Voorts speelt daarbij een rol de vraag in hoeverre een ontwikkelingsland in de verdeling van de internationale hulp aan bod komt en in hoeverre op redelijk overzienbare termijn resultaten van ontwikkelingsinspanningen kunnen worden verwacht. Continuïteit in ontwikkelingsrelaties is van groot belang, maar mag niet ontaarden in verstarring. De landenkeuze in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking zal daarom periodiek aan de orde worden gesteld. Bij het huidige aantal landen, waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, is een verdere concentratie van activiteiten in programma en regiolanden noodzakelijk.

– Naarmate in de relaties met bepaalde ontwikkelingslanden toegenomen wederzijdse belangen een rol spelen, dient dat te worden vertaald in navenante inspanningen vanuit andere sectoren dan Ontwikkelingssamenwerking en vanuit de particuliere sector. Daarbij kan Ontwikkelingssamenwerking een katalyserende rol spelen. In dit verband wordt de mogelijkheid van «financial engineering» nader bestudeerd. Bovendien zou de SER kunnen worden gevraagd een advies uit te brengen over het instrumentarium ter bevordering van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden.

– Multilaterale en niet-gouvernementele organisaties hebben blijvend een belangrijke plaats bij het vormgeven van de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen. Er is in de relaties met niet-gouvernementele instellingen alle aanleiding te streven naar een zeker eenheid in beleid en beleidspresentatie. Dit geldt in het bijzonder, wanneer Nederlandse publieke middelen via deze instellingen naar ontwikkelingslanden worden gekanaliseerd.

– Bij het kanaliseren van Nederlandse hulp gelden via multilaterale en particuliere kanalen zijn pertinente vragen aan de orde, die van belang zijn voor de kwaliteit van de Nederlandse hulpverlening en voor de mogelijkheden van het beïnvloeden van de hulpverlening via die kanalen. Wat betreft de particuliere kanalen is een actieve dialoog de aangegeven weg. Bij de multilaterale kanalen kan invloed worden uitgeoefend via de bestaande beheersstructuren. Nederland heeft hierbij bewust gekozen voor een zeer actieve participatie.

– Een verdere verbetering van de donorcoördinatie, waarbij de behoeften van het ontvangende land voorop staan, is noodzakelijk.

– Een verder naar elkaar toegroeien van het door de afzonderlijke

lidstaten en de EG gevoerde beleid op het terrein van de Ontwikkelings-samenwerking is wenselijk en op grond van recente ervaringen ook mogelijk. Er zal in dat geval moeten worden voorkomen dat fundamentele Nederlandse uitgangspunten uit het zicht verdwijnen. Op dit moment is er nog weinig bereidheid uitvoeringsbevoegdheden aan de EG over te dragen. Een vergroting van de effectiviteit van de hulpverlening zal vooralsnog door een sterk verbeterde coördinatie moeten worden bewerkstelligd.

- Er is een toenemende vervlechting waarneembaar tussen Wereldbank en IMF relaties met ontwikkelingslanden. In dit verband is de COCOS/ROS constructie van belang om een coherente beleidsopstelling te verzekeren.

- Tussen overheid en particuliere organisaties wordt een intensivering van de samenwerking nagestreefd. Dat is in het bijzonder het geval waar de overheid deze organisaties vraagt gericht mede inhoud en uitvoering te geven aan het Nederlandse beleid.

5.3. Beleidsuitvoering

- Een aparte Rijksdienst voor de uitvoering van de Ontwikkelingssamenwerking is in de specifieke Nederlandse situatie geen goede oplossing.

- De hoofdregel, dat als uitvoeringsvorm uitbesteding de voorkeur verdient, blijft gehandhaafd. Hierbij zal, omdat het bij uitbesteding van de uitvoering om meer gaat dan technische vaardigheden, meer aandacht worden besteed aan de noodzaak van kennis van de lokale taal en cultuur en het op de hoogte zijn en het kunnen vertalen van ontwikkelingen op belangrijke beleidsterreinen naar concrete projectsituaties.

- Er zal op korte termijn een instructie voor interne en externe advisering worden opgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat in principe elk project technische advisering behoeft. Bovendien wordt er naar gestreefd het zwaartepunt van de behandeling verder te verplaatsen naar ontwikkelingslanden. Wat de interne advisering betreft, zal de nadruk worden verschoven naar de fasen van identificatie en formulering van ontwikkelingsactiviteiten. De eenheid Technische Advisering zal aanmerkelijk worden uitgebreid. De landeneenheden zullen een plan opstellen voor de externe advisering van hun programma. Daarbij kunnen afspraken voor een bepaalde periode worden gemaakt over de inschakeling van externe adviseurs in «minimum quantity contract» vorm.

- In de Nederlandse hulp wordt reeds in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van lokale expertise. Het beleid terzake zal worden geïntensiveerd en per land nader worden uitgewerkt. Op korte termijn zal bovendien een onderzoek opdracht worden geformuleerd, gericht op het identificeren van nieuwe, verdergaande mogelijkheden voor het inschakelen van lokale deskundigheid en capaciteit.

- Het delegatiemodel, waarbij identificatie van activiteiten en begeleiding van de uitvoering volledig worden overgedragen aan de ambassade, wordt gehandhaafd. In deze opzet is het departement verantwoordelijk voor beleidsvorming, projectvoorbereiding en ex-post evaluatie. Ook de bevoegdheid tot het aangaan van financiële verplichtingen, alsmede de inhoud van contracten met uitvoerende instanties en met het ontvangende land blijven bij het departement. Alvorens het delegatiemodel volledig kan worden uitgevoerd, dienen een aantal maatregelen te worden genomen onder meer op personeelsterrein, die er toe moeten leiden dat deskundigen de voor Ontwikkelingssamenwerking van belang zijnde functies in ambassades en op het departement bekleden.

- Tegen de achtergrond van de noodzaak van een verbeterd financieel beheer en een systematische controle wordt het huidige financiële informatiesysteem aangevuld met een financiële verplichtingenadministratie

en wordt een documentair informatiesysteem verder ontwikkeld. Met het begin van de werkzaamheden van de departementale accountantsdienst is de accountantsfunctie binnen het DGIS geïntegreerd. Voor de bilaterale hulp is inmiddels een controlebeleidsplan opgesteld. Met de medefinancieringsorganisaties (MFO's) zullen in 1989 besprekingen worden gevoerd over de administratieve voorschriften voor de MFO's en de aard en inhoud van de over te leggen accountantsverklaring.

– Voor de verdere ontwikkeling van de evaluatie zullen in de komende periode de volgende aspecten aandacht krijgen: coördinatie en kwaliteitsbewaking van de interne evaluaties, meer nadruk op evaluatie van «impact» en «sustainability» in projecten, gezamenlijke uitvoering van evaluaties met lokale deskundigen en systematische terugkoppeling van evaluatie resultaten.

– Voor een adequate bezetting van de functies binnen het DGIS en op de posten is behoefte zowel aan generalisten als aan specialisten op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking. De volgende maatregelen bieden het perspectief dat ook op termijn de continuïteit en de professionaliteit van het apparaat belast met Ontwikkelingssamenwerking kan worden gewaarborgd:

* Een actiever wervingsbeleid waarbij kandidaten met affiniteit voor Ontwikkelingssamenwerking specifiek worden aangemoedigd zich bij de werving voor jonge beleidsmedewerkers voor de Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ) te melden. Er is besloten dat aan deze kandidaten in het vooruitzicht zal worden gesteld dat zij een substantieel deel van hun loopbaan op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking werkzaam kunnen zijn.

* Er zal strakker op worden toegezien dat bij vervolgplaatsingen verdieping van deskundigheid en ervaring op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking worden gerealiseerd. Bovendien worden de mogelijkheden vergroot de plaatsingsduur in een bepaalde functie aan de behoefte aan te passen en zal een flexibeler systeem voor het aanwijzen van plaatsen voor niet-overplaatsbare ambtenaren worden ingevoerd.

* Bij functies met een structureel specialistisch karakter wordt sector-deskundigen een verbeterd carrièreperspectief geboden via uitzicht op een vast dienstverband in de DBZ.

* Het sectorspecialistenprogramma zal worden uitgebreid. Het contract van sectorspecialisten kan worden verlengd en vernieuwd. In bijzondere gevallen kan een sectorspecialist bovendien worden geplaatst in een vacature van sectordeskundige op het departement met het daarbij behorende, verbeterde carrièreperspectief.

* Om de personele consequenties van de uit te voeren Ontwikkelingssamenwerkingswerkzaamheden op structurele wijze te benaderen wordt op permanente basis een behoefte-inventarisatie gemaakt. Om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen wordt een overlegstructuur tussen DGIS en de personeelsdienst in het leven geroepen.

– De plaatsingsmogelijkheden voor DBZ-ambtenaren bij multilaterale instellingen en de EG dienen door een actief beleid te worden vergroot. Hiertoe zullen op korte termijn besprekingen met de betrokken instellingen worden gestart. Wat betreft de EG is het intensiveren van de contacten tussen beleidsambtenaren van DGIS en van DG VIII en DGI van groot belang.

– Een versterking van de macro-economische deskundigheid ten departemente is vereist, onder meer ten behoeve van een goede dialoog met de multilaterale financiële instellingen. De Nederlandse ervaring met de uitvoering van concrete (landen)programma's en de kennis van specifieke sectoren kunnen in die dialoog een belangrijke rol spelen.

– De RAWOO zal worden gevraagd advies uit te brengen over een instrumentarium ter bevordering van een modern ontwikkelingsrelevant onderzoek. Met het oog op het effectiever benutten van het Nederlandse

wetenschappelijke potentieel zou kunnen worden overwogen een institutionele opzet zoals het Overseas Development Institute in het Verenigd Koninkrijk ook in Nederland te realiseren.