

# **EVALUATIE**

## **van de Nederlandse ontwikkelingshulp**

**onderzoek verricht in opdracht  
van de Nederlandse regering**

INHOUD

Voorwoord	pagina	1
<u>SAMENVATTING</u>		3
Opdracht en uitvoering		3
Methode en organisatie van evaluatie		3
Algemene beschouwing omtrent samenstelling en vorm van de hulpverlening		5
De financiële bilaterale hulp		7
De technische bijstand		10
Het beurzenprogramma		14
De deskundigenhulp		15
Projecten van technische bijstand		17
Medefinanciering van projecten zonder winstoogmerk		19
Het vrijwilligersprogramma		20
Stimulering van ondernemingsinvesteringen in ontwikkelingslanden		21
<u>Deel I Algemeen</u>		
<u>Hoofdstuk I</u>		
1. Opdracht en uitvoering		24
1.1 Inhoud van de opdracht		24
1.2 Taakverdeling		26
1.3 Wijze van uitvoering		28
<u>Hoofdstuk II</u>		
2. Methode van evaluatie in zijn toepassing op de nederlandse hulpverlening		32
2.1 Doel en middelen van hulpverlening		32
2.1.1 Het doel		32
2.1.2 De middelen		36
2.2 Vormen van hulpverlening in het algemeen		37
2.3 De evaluatie-relaties en het niveau van evaluatie		45
2.3.1 De verschillende relaties		45
2.3.2 De geografische niveaus		46

2.3.3.	De niveaus van projectevaluatie	pagina	47
2.4	De methode en technieken van evaluatie		47
2.4.1.	De methode		47
2.4.2.	Problemen bij het gebruik van technieken en indicatoren		47
2.4.3.	Criteria bij projectevaluatie		54

### Hoofdstuk III

3.	Een vergelijkende macro-economische beschouwing omtrent de betekenis van de westerse hulpverlening		58
3.1.	Inleiding		58
3.2.	Omvang, samenstelling en verdeling van de hulp		58
3.3.	Ontvangen hulp en economische groei		66
3.4.	Projectenhulp, planhulp of bunch-hulp		74

### Hoofdstuk IV

4.	De nederlandse bijdrage in de totale hulpverlening		86
4.1.	Enkele vergelijkende gegevens omtrent de totale kapitaalstroom en het nederlandse aandeel		86
4.1.1.	Inleiding		86
4.1.2.	De totale kapitaalstroom en het publieke resp. particuliere aandeel daarin		87
4.1.3.	Multilaterale en bilaterale hulp		92
4.1.4.	Voorwaarden waaronder hulp wordt verleend		100
4.1.5.	Kapitaalhulp en technische bijstand		103
4.1.6.	Commitments en disbursements		106
4.2.	Het nederlandse aandeel in de mondiale technische bijstand		109
4.2.1.	Inleiding		109
4.2.2.	Het kwantitatieve aandeel		111
4.2.3.	Het kwalitatieve aandeel		114

Deel II De nederlandse hulpverlening.

Hoofdstuk V

5.	Omvang en samenstelling van de nederlandse hulpverlening sinds 1960	pagina 118
5.1	Omvang	118
5.2	Samenstelling	120
5.3	Beheerskosten van de technische hulpverlening	122

Hoofdstuk VI

6.	De bilaterale finaciële hulp	126
6.1	Omvang en indeling	126
6.2	Organisatie, kanalen, vormen	129
6.3	De verdeling naar landen van bestemming	135
6.4	De binding aan besteding in Nederland	143
6.5	De binding van besteding aan goederen - categorieën	150
6.6	Financiële voorwaarden	152
6.7	Hulp bij calamiteiten	157

Hoofdstuk VII

7.	Het beurzenprogramma	158
7.1	Inleiding	158
7.2	De behoefte aan het beurzenprogramma	158
7.2.1	De buitenlandse student	158
7.2.2	Ontwikkeling, onderwijs en technische bijstand	159
7.2.3	Bijstand van donor-landen in of buiten het ontwikkelingsland	161
7.2.4	Onderwijsbijstand in het donorland	162
7.3	Doelstelling en ontwikkeling van het nederlandse programma	163
7.3.1	De internationale instituten	163
7.3.2	De individuele programma's	164
7.3.3	Het middelbaar en hoger vakonderwijs	164
7.3.4	De doelstellingen van het beurzenprogramma	168
7.3.5	De omvang en spreiding	169

7.3.6	Nederlandse specialismen in het programma	pagina	171
7.4	De waardering van het programma		172
7.4.1	Inleiding		172
7.4.2	Periode voor aankomst van de bursaal in Nederland		173
7.4.3	Studieperiode in Nederland		174
7.4.4	De periode na terugkeer		175
7.4.5	De waardering voor de instellingen		177
7.4.6	De individuele programma's		177
7.4.7	De subuniversitaire opleidingen		178
7.5	Kostenbeschouwing		179
7.6	Conclusies		180

#### Hoofdstuk VIII

8.	Het deskundigenprogramma		181
8.1	Inleiding		181
8.2	Omvang en ontwikkeling		182
8.3	Het aantal nieuwe uitzendingen en contractverlengingen		182
8.4	De vraag naar nederlandse deskundigen		184
8.5	Het aanbod van nederlandse deskundigen		186
8.6	Problemen rond aanbod en recrutering		187
8.7	De analyse van de nederlandse des- kundigenhulp		192
8.8	Conclusies en aanbevelingen		197

#### Hoofdstuk IX

9.	Uitgebreide technische hulp aan ont wikke- lingsprojecten		201
9.1	Inleiding		201
9.2	Behoefte en vraag		201
9.3	De beschikbaarheid		201
9.4	Ontwikkeling van het programma		202
9.4.1	Achtergrond en ontstaan		202
9.4.2	Begroting en realisatie		204
9.4.3	Projecten en uitvoering; typen en geografische verdeling		207

9.5	Waardering van de projecthulp	pagina	208
9.5.1	Werkwijze		208
9.5.2	Waardering van doelmatigheid en effectiviteit		209
9.5.3	Conclusies inzake doelmatigheid en effectiviteit		212
9.5.4	De criteria voor projecthulp		218
9.6	Conclusies en aanbevelingen		221

## Hoofdstuk X

10.	Maatregelen van de nederlandse overheid tot stimulering van ondernemingsinvesteringen in ontwikkelingslanden		224
10.1	Inleiding		224
10.2	Nationale ontwikkelingsbanken		226
10.3	Drempelprojecten		226
10.4	De Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden		231
10.5	Conclusies		233

## Hoofdstuk XI

11.	Het medefinancieringsprogramma		235
11.1	Inleiding		235
11.2	De behoefte aan het middel en de actuele vraag		235
11.3	De ontwikkeling van het programma		236
11.4	Geografische spreiding en verdeling naar type		237
11.4.1	De spreiding		237
11.4.2	Het type		237
11.5	De waardering van de voorbereidende fase		238
11.5.1	De indiening van het project		238
11.5.2	De projectenbeoordeling		238
11.5.3	De criteria		239
11.5.4	De prioriteit		241
11.6	De uitvoering		242
11.7	Conclusies en aanbevelingen		243

Hoofdstuk XII

12.	Het vrijwilligersprogramma	pagina	246
12.1	Inleiding		246
12.2	De vrijwilligersconceptie		247
12.3	Het nederlandse programma		249
12.4	De vraag naar en de beschikbaarheid van nederlandse vrijwilligers		253
12.5	De bruikbaarheid van het middel		254
12.6	Programmakosten		256
12.7	Waardering van het programma		258
	12.7.1 De doelmatigheid		258
	12.7.2 De effectiviteit		260
	12.7.3 De betekenis		261

Deel III

Hoofdstuk XIII

13.	Organisatie van de evaluatie door de overheid		266
13.1	Opdracht		266
13.2	Ambtelijke, buiten-ambtelijke en gecombineerde evaluatie		266
13.3	Evaluatie als functie binnen het totale beleid		271
Appendix I	Het beurzenprogramma (tabellen)		275
Appendix II	Tabular presentation of a plan for formal evaluation		278
Appendix III	Gebruikte afkortingen		279
Bijlage I	Een macro-economische beschouwing omtrent de betekenis van de ontvangen ontwikkelingshulp.		
Bijlage II	Some reflections on the effectiveness of project versus plan aid		
Bijlage III	Het nederlandse beurzenprogramma		
Bijlage IV	Het nederlandse deskundigenprogramma		
Bijlage V	Nederlandse overheidshulp aan ontwikkelingsprojecten		
Bijlage VI	Medefinanciering van ontwikkelingsprojecten		
Bijlage VII	Het nederlandse vrijwilligersprogramma		
Bijlage VIII	Het gebruik van richtgetallen bij evaluatie		

VOORWOORD

De opdracht tot evaluatie van de nederlandse hulpinspanning, door de regering aan de Werkgroep verleend in de persoon van de toenmalige Minister voor Ontwikkelingshulp, Z.E. Mr.Th.H. Bot, impliceert de medewerking van regeringsfunctionarissen. De wijze, waarop deze op verschillend niveau bij de diverse departementen en hun afdelingen door velen werd verleend rechtvaardigt echter een woord van byzondere dank.

Dit geldt vooral ook voor de bijdrage aan het onderzoek, door de hoofden van de nederlandse buitenlandse vertegenwoordigingen in de ontwikkelingslanden. Hun dikwijls uitgebreide beantwoording van een groot aantal schriftelijk gestelde vragen was voor ons van grote betekenis.

Op byzondere wijze gaat verder onze dank uit naar de zeer velen, die een zeer uitgebreide post-enquête beantwoordden: de bursalen en ex-bursalen en in niet mindere mate de deskundigen. Hun medewerking was wezenlijk voor het slagen van de opdracht.

Onder deze deskundigen willen we gaarne diegenen vermelden, die zich beschikbaar stelden voor een gesprek inzake de problematiek van de nederlandse hulpverlening in algemene zin. Deze gesprekken variëerden in duur van enkele uren tot soms een gehele dag. Onze zeer byzonder erkentelijkheid gaat daarvoor uit naar: prof.dr. J.van Baal, prof.dr. A.K.Ballendux, dr. W.J.L. Bloem, J. van Ettinger, ir. W. Franke, prof.dr. J.J. Hanrath, prof.dr. J.H. de Haas, prof.dr. G.H. van der Kolff, prof.dr. O.J.M. van Kranendonk, prof.dr. G.J. Kruyer, ir. A.H.J. Kroon, prof.dr. P. Kuin, prof.dr. R.A.J. van Lier, prof.dr. J.A. Ponsioen, prof.dr.ir. W. Schermerhorn, prof.dr. G.J.A. Terra, prof.ir. J.P. Thijsse, prof.dr. J.Tinbergen, prof.dr. J. Verkuyl, prof.dr. E. de Vries en prof.dr. L.J. Zimmerman.



Voor de uitvoering van het werk was voor ons uiteraard van beslissende betekenis de medewerking van de velen binnen de instellingen, waar we werkzaam zijn.

Naar hen, die we hier niet allen persoonlijk kunnen noemen, gaat onze grootste dank uit.

De Werkgroep - Evaluatie  
Nederlandse Ontwikkelingshulp.

## SAMENVATTING

### OPDRACHT EN UITVOERING (Hoofdstuk I)

1. De opdracht aan de werkgroep hield in een beoordeling te geven van de nederlandse hulpverlening aan ontwikkelingslanden; hierbij is de hulpverlening aan de delen van het Koninkrijk (thans ongeveer een vierde deel van de totale hulp) uitdrukkelijk door de opdrachtgever uitgesloten; buiten beschouwing diende ook te blijven de omvang van de hulpverlening. De werkgroep heeft zich voorts beperkt tot de publieke hulpverlening in strikte zin; het onderzoek heeft zich dan ook niet uitgestrekt tot onderwerpen als algemeen-politieke stellingname, handelspolitiek, gewenste structuurwijzigingen in de nederlandse economie; private activiteiten zijn slechts in het beeld betrokken, voorzover de publieke hulpverlening daar rechtstreeks aan gekoppeld is.

Uitgangspunt van de studie is steeds geweest het belang van de ontwikkelingslanden en de hulpcapaciteit; andere motieven die bij de hulpverlening een rol spelen, met name het nederlandse economische eigenbelang, komen slechts ter sprake voorzover deze motieven interfereren met de eigenlijke doelstelling van de hulpverlening.

### METHODEN EN ORGANISATIE VAN EVALUATIE (Hoofdstukken II en XIII)

2. Door de complexiteit van het ontwikkelingsproces en de huidige beperktheid van de inzichten, is geen algemeen antwoord te geven op de vraag of de ene vorm van hulp meer resultaat heeft voor de ontwikkeling dan de andere. Dit dwingt zowel bij evaluatie als bij beleidsvoering tot een min of meer casuïstische benadering. Preferenties en prioriteiten, soms steunend op bewijs en redenering, soms bepaald op meer intuïtieve gronden, dienen wel, waar mogelijk, te worden afgezet tegen de objectieve gegevens van de kosten.

3. Gezien de onder punt 2 genoemde onzekerheid lijkt het, met name voor wat betreft de technische bijstand, verstandig

voor de gevestigde programma's, die blijkens de aanvragen in een duidelijke behoefte voorzien (beurzen, deskundigen, projecten), een geleidelijke uitbouw te bevorderen. Hoewel nieuwe vormen niet moeten worden uitgesloten, moet toch gewaakt worden tegen een onzeker en wisselvallig beleid.

4. De nederlandse hulpverlening is, in wereldverband gezien, gering. Dit ontnemt Nederland niet de verantwoordelijkheid over het eigen, zij het beperkte, aandeel in deze hulpverlening. Aangezien de hulpverlening van een aantal grote donors mede bepaald wordt door overwegingen van politiek of economisch eigenbelang, zonder verband met het eigenlijke ontwikkelingsdoel, kan conformatie aan de gestie van anderen leiden tot een onjuiste richting van de nederlandse hulpinspanning. Anderzijds moet er voor gepleit worden dat Nederland zoveel mogelijk gebruik maakt van internationale studies, gebaseerd op objectieve gegevens en onverdachte uitgangspunten. Voor wat betreft de kapitaalhelp lijkt dit grotendeels te geschieden middels de inpassing in consortia en andere hulpverleningsgroepen; het nederlandse beleid ten aanzien van de technische bijstand rust veelal op eigen uitgangspunten, die deels intrinsieke waarde hebben, deels arbitrair zijn en nu eens strak dan weer zeer soepel gehanteerd worden (zie ook de hoofdstukken VIII, IX, X en XI).
5. Bij evaluatie en beleidsvorming is een heldere omschrijving van de doeleinden van de hulp (in totaal en in onderdelen) zeer noodzakelijk. De werkgroep constateert, dat in de nederlandse programma's veelal oneigenlijke en eigenlijke, aan het ontwikkelingsdoel ontleende doeleinden niet worden onderscheiden, terwijl ook de eigenlijke doeleinden vaak te weinig worden gearticuleerd.
6. Evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten kan geschieden op twee niveau's: dat van de doelmatigheid en de effectiviteit (bereikt men de doeleinden van een programma met een optimale

aanwending van middelen), en dat van de betekenis van een programma (wat is de wijdere zin van een programma). De werkgroep is van mening dat de beoordeling van het eerste punt, doelmatigheid en effectiviteit, gedeeltelijk een taak kan zijn van ambtelijke instanties, gedeeltelijk inschakeling van buiten-ambtelijke deskundigen vergt. De beoordeling van de wijdere betekenis zal zeker externe bijstand vragen, waarbij bovendien de mening van het ontvangende land moet worden ingebouwd (Hoofdstuk XIII).

7. Het voorgaande punt leidt tot het voorstel de departementale organisatie van de hulpverlening uit te breiden met een evaluatie-eenheid, die de minister steunt in zijn beoordelende taak, een eenheid die vertakkingen moet hebben tot op het operationele niveau in het terrein (voor wat betreft dit laatste moet gesteld worden dat de huidige organisatie op ambassadeursniveau onvoldoende op deze problematiek is afgesteld). Er zal een vorm gevonden moeten worden, waarbij belangrijke buiten-ambtelijke steun aan de evaluatie-eenheid gegarandeerd is (Hoofdstuk XIII).

ALGEMENE BESCHOUWINGEN OMTRENT SAMENSTELLING EN VORM VAN DE HULPVERLENING (Hoofdstukken III, IV en V)

8. In de hulpverlening kunnen, naar verschillende gezichtspunten, de volgende onderscheidingen worden gemaakt:
  - kapitaalhelp en technische bijstand;
  - bilaterale en multilaterale hulp;
  - schenkingen en leningen;
  - projecthulp en planhulp;
  - naar landen van bestemming.
9. De juiste verdeling van de hulp over kapitaalhelp en technische bijstand kan slechts van land tot land en van geval tot geval worden aangegeven. De wereldhulpverlening in totaal is vrijwel constant wat de technische bijstand betreft; een aantal bilaterale programma's echter vertoont een stijging van die bijstand; tot voor kort ook het nederlandse programma (Hoofdstuk IV, 4.2)

10. In tegenstelling tot de meeste grote donorlanden, doch in overeenstemming met enkele andere kleine donorlanden, heeft Nederland steeds relatief veel nadruk gelegd op multilaterale hulp. Voor kapitaalhelp moet in het algemeen de voorkeur uitgaan naar de multilaterale vorm, die een juiste verdeling van de hulp mogelijk maakt. Vele donors prefereren echter de bilaterale vorm, omdat aldus besteding van de hulp in het gevende land beter gegarandeerd kan worden. Overigens zijn, door de vorming van consortia en andere hulpgroepen, de mogelijkheden tot coördinatie van de bilaterale hulpstromen sterk toegenomen. Bij de technische bijstand kunnen ook aan het ontwikkelingsdoel ontleende argumenten een rol spelen bij de beslissing om de hulp in bilaterale vorm te verlenen. Onderdelen van het beurzen- en van het deskundigenprogramma zijn voornamelijk van de nederlandse bijdragen afhankelijk. (Zie ook Hoofdstuk VII, 7.3 en VIII).
11. De nederlandse kapitaalhelp in multilateriaal verband en de technische bijstand in zijn geheel (zowel bilateraal als multilateraal) bestaan voor een groot deel uit giften. De bilaterale kapitaalhelp (buiten het Koninkrijk) gaat echter in de vorm van leningen; alleen voor Indonesië wordt van deze regel afgeweken. Nederland onderscheidt zich op dit punt niet gunstig van andere donors. (Met name Hoofdstuk V).
12. Het nederlandse programma omvat zowel algemene, niet aan specifieke projecten gebonden, kapitaalhelp, als projecthelp. Vanuit een oogpunt van flexibiliteit in de ontwikkelingshulp verdient de algemene planhelp in beginsel de voorkeur. Via binding van projecten kan echter, in bepaalde omstandigheden, een gunstige invloed op planning en uitvoering worden uitgeoefend. De keuze tussen planhelp en projecthelp kan aldus van geval tot geval verschillen. Wel moet bij projecthelp steeds de ontwikkeling van het ontvangende land als geheel

in aanmerking worden genomen. Het nederlandse beleid tracht duidelijk met dit beginsel rekening te houden. (Zie ook Hoofdstuk VII, VIII, IX en XI).

13. Uitgaande van het ontwikkelingsdoel zal de hulp, met name de kapitaalhelp, bij voorkeur gericht moeten worden op landen die

- laag welvaartspeil kennen;
- weinig mogelijkheden hebben om op andere wijze kapitaal aan te trekken;
- de hulp naar verwachting effectief zullen aanwenden.

De eerste twee normen zijn redelijk te kwantificeren; bij de derde norm ligt dit moeilijker.

Bij de technische bijstand kunnen nog andere criteria gelden zoals specifieke hulpactiviteiten van een donor, of speciale bekendheid met bepaalde landen.

In hoeverre de nederlandse hulpverlening op dergelijke objectieve criteria is gebaseerd, wordt bij de afzonderlijke deelprogramma's ter sprake gebracht.

#### DE FINANCIËLE BILATERALE HULP (Hoofdstuk VI)

14. De nederlandse bilaterale kapitaalhelp (buiten koninkrijksverband) wordt overwegend gegeven binnen het kader van consortia, consultatieve groepen en de intergouvernementele groep inzake Indonesië.

Er is een sterke en toenemende concentratie op India, Pakistan en Indonesië. Deze drie landen ontvingen gedurende de jaren 1966-1968 circa 90% van de bilaterale kapitaalhelp; voor 1968 zal dit percentage waarschijnlijk de 100 dicht benaderen.

15. Uitgaande van het in punt 13 genoemde criterium van de relatieve hulpbehoefte moet men de concentratie op India, Pakistan en Indonesië als een gelukkige keuze beschouwen. De werkgroep is er echter niet van overtuigd, dat deze keuze welbewust op grond van genoemde objectieve uitgangspunten is geschied. Zij moet er ook op wijzen dat een aantal landen, die

in het verleden kapitaalhelp - zij het van bescheidener omvang - hebben ontvangen, zoals Griekenland, Turkije, Maleisië, Colombia en Tunisië, niet of in veel mindere mate aan de genoemde criteria voldoen. De werkgroep acht dan ook de concrete uitwerking van de genoemde objectieve criteria als basis voor de keuze van hulpontvangende landen van groot gewicht.

16. De werkgroep staat gereserveerd tegenover de toenemende relatieve nadruk op hulp aan Indonesië. In 1968 zal Indonesië waarschijnlijk rond twee derde gedeelte van de totale bilaterale kapitaalhelp ontvangen. Dit vormt een bedreiging voor de uitbouw van de op India en Pakistan gerichte hulpverlening.
17. In het verleden heeft de regering het lidmaatschap aanvaard van alle consortia en consultatieve groepen. In een groot aantal van deze groepen is de nederlandse financiële bijdrage nihil of onbetekenend.  
De werkgroep is van mening dat deze nederlandse deelname weinig zinvol is en dat aldus zelfs afbreuk kan worden gedaan aan het doelmatig functioneren van de betreffende groep. Zij bepleit daarom beëindiging van het lidmaatschap in alle gevallen waar geen uitzicht bestaat op een substantiële nederlandse bijdrage in de naaste toekomst.
18. De nederlandse bilaterale hulp buiten het Koninkrijk is, zoal niet formeel dan toch in praktijk, bijna volledig gebonden aan leveranties uit Nederland. De werkgroep onderkent zowel de nadelen van een dergelijke binding voor het ontvangende land als ook de mogelijke nadelen aan nederlandse zijde van eventuele besteding in het buitenland. De werkgroep adviseert tot een vergelijkende kwantitatieve studie van beide facetten. Voorshands adviseert zij tot tenminste een gedeeltelijke ontbinding van de hulp.

19. Behalve gebonden aan leverantie uit Nederland, is de hulp, ook de programmahulp via allerlei beperkingen, gebonden aan bepaalde goederencategorieën. De door Nederland hierbij gehanteerde criteria, bijv. voorkeur voor kapitaalgoederen boven grondstoffen, en voor zgn. productieve goederen boven goederen bestemd voor de productie van consumptiegoederen, zijn vanuit het ontwikkelingsprobleem gezien in het algemeen onjuist. De gevolgde procedures werken niet alleen vertragend, doch leggen bovenal onnodige extra beperkingen op aan de toch reeds door zovele beperkingen belemmerde ontwikkelingspolitiek van de ontvangende landen. De werkgroep meent dan ook dat het systeem van de zogenaamde "shopping list" in zijn geheel moet worden afgeschaft, waarbij slechts in die gevallen waarin onvoldoende algemene garanties voor een juiste besteding van de hulp aanwezig worden geacht, een zekere controle kan worden behouden. Ten opzichte van India en Pakistan, landen die een zeer gerichte eigen controle op de importen uitoefenen, lijkt de thans gevolgde restrictieve politiek niet op zijn plaats; aan Indonesië wordt daarentegen wel erg veel vrijheid van handelen gelaten.
20. Het werkelijke offer van de hulp wordt bepaald door de nettobijdrage, na aftrek van terugbetalingen door de ontwikkelingslanden. Bij de bepaling van het hulpverleningsplafond hoort hiermede rekening gehouden te worden; in het nederlandse meerjarige programma is dit niet geschied.
21. De nederlandse kapitaalhelp is overwegend gericht op enige zeer arme landen, die nog lange tijd behoefte aan buitenlandse steun zullen hebben. Daarbij staat wel vast, dat de groeiende dienst op ontwikkelingsleningen slechts mogelijk zal zijn uit nieuwe credieten. Dit leidt tot een voor de hulpontvangende landen onhanteerbare schuldpositie. De werkgroep meent dat er onvoldoende valide argumenten zijn, zelfs gezien vanuit het nederlandse economische belang om de hulp in de vorm van leningen te verstrekken. Zij bepleit daarom



een volledige omzetting van de hulpverlening inclusief de reeds bestaande schulden in giften, met wellicht een uitzondering voor die landen, die reeds een aanzienlijk hoger welvaartspeil dan de hier beschouwde landen hebben bereikt. Ook hier valt het de werkgroep op, dat voorwaarden ten aanzien van Indonesië aanzienlijk liberaler zijn dan ten aanzien van de overige hulpontvangende landen.

22. De werkgroep suggereert voorzieningen te treffen die bijstand bij calamiteiten mogelijk maken zonder dat dit gefinancierd dient te worden uit de regelmatige hulpverlening. (H.II, 2.2)

#### DE TECHNISCHE BIJSTAND (Hoofdstukken VII, VIII, IX, XI en XII)

23. De nederlandse technische bijstand wordt zowel in bilaterale als in multilaterale vorm gegeven. Aangezien technische bijstand, in tegenstelling met financiële hulp, een vaste institutionele infrastructuur in het gevende land vereist, zijn er duidelijke argumenten om althans een deel van de technische bijstand in bilaterale vorm te verstrekken.

24. Deze institutionele infrastructuur heeft verschillende aspecten.

Allereerst moet aandacht worden gegeven aan de opbouw van het menselijk potentieel dat bij de technische hulp betrokken zal zijn. Dit is mede een kwestie van logistiek: de aantallen assistent-deskundigen van thans horen een functie te zijn van de voor de toekomst gewenste aantallen deskundigen, het onderwijs dient te weten hoeveel afgestudeerden geplaatst zullen kunnen worden op de diverse terreinen, enzovoort. Dit vraagt om planning.

Daarnaast zijn er de activiteiten die betrekking hebben op werving, selectie, begeleiding en nazorg van deskundigen, vrijwilligers en beursstudenten. Een betere behartiging van deze zaken zou bereikt kunnen worden door een zekere delegatie aan geëigende instituten en instellingen. Met instemming

heeft de werkgroep geconstateerd dat deze gedachten blijkbaar ook leven bij de regering; met name voor de deskundigenuitzending zou echter meer consequente toepassing gewenst zijn.

Tenslotte is het voor al deze activiteiten van groot belang dat er continuïteit is in het beleid. Het behouden en vergroten van het menselijk potentieel is slechts mogelijk bij een volgehouden en gericht programma. Hoewel nieuwe oriëntaties belangrijk kunnen zijn, zodat hier ruimte voor hoort te blijven, meent de werkgroep dat het nederlandse programma mank gaat aan een teveel aan initiatieven, waardoor onzekerheid voor de groei van de min of meer beproefde programma's ontstaat.

25. Bij het verlenen van technische bijstand behoort het antwoord op de vraag, of de ondernomen activiteit lang genoeg zal blijven doorwerken, één van de belangrijkste overwegingen te zijn. Een garantie voor deze continuïteit kan op verschillende manieren gevonden worden. Eén van de wegen is, de activiteiten te richten op rechtstreekse overdracht van kennis op counterparts. Andere garanties kunnen liggen in een bevestigend antwoord op vragen als: is het waarschijnlijk dat het ontvangende land bereid zal zijn de terugkerende lasten in de toekomst te blijven dragen, of zijn er andere donors die dit willen verzorgen; is de gekwalificeerde mankracht aanwezig om het project te doen werken; zijn wij eventueel zelf bereid langere tijd bijstand te verlenen; enzovoort. In het nederlandse programma is dit criterium van de continuïteit in sterke mate verengd tot een eis van directe kennisoverdracht. Dit heeft bijvoorbeeld bij het vrijwilligersprogramma geleid tot een onjuiste oriëntatie op community development, met uitsluiting van veel zinvoller vacaturevervulling. Het vereiste van kennisoverdracht in het deskundigenprogramma kan de recipiënt voor grote moeilijkheden plaatsen, en het werk van de deskundige belemmeren. Benaadrukt moet dan ook worden, dat loutere kennisinbreng, los

van kennisoverdracht, evenzeer een wezenlijk onderdeel van technische hulp kan zijn.

26. Naast het te nauwe criterium van kennisoverdracht worden de programma's ook gehinderd door andere beperkende criteria, zoals maxima aan duur en kostenomvang, opgesteld zonder relatie met het ontwikkelingsdoel. Voor medefinancierings-, vrijwilligers- en overige technische hulpprojecten dienen deze criteria opnieuw te worden bezien. Ook het vereisen van bepaalde eigen offers aan de kant van de recipiënt kan een bedreiging voor het welslagen van een activiteit vormen.
27. In de ontwikkeling van diverse programma's heeft de praktijk duidelijk gemaakt dat de toevoeging van kapitaalselementen aan de technische bijstand de effectiviteit verhoogt. Ook onderlinge combinatie van verschillende vormen van technische bijstand (bijvoorbeeld deskundigenuitzending en beursverlening) verdienen vooral aandacht.
28. De behoefte aan technische bijstand hetzij in totaal, hetzij in zijn verschillende onderdelen, is nergens exact vastgesteld. De ontwikkeling van de programma's van verschillende donors geeft echter een duidelijke indicatie. De daaruit blijkende tendens is niet in tegenspraak met de intuïtieve of uit ervaring voortkomende oordelen.  
De vraag naar de behoefte is echter vooral relevant voorzover Nederland in die behoefte kan voorzien en voorzover deze uit aanvragen blijkt. Met de nodige voorzichtigheid omtrent de terreinen, waar die behoefte is, meent de werkgroep te mogen stellen, dat het menselijk potentieel voor technische bijstand methodisch kan worden uitgebouwd zonder dat men voorlopig met een opdrogende behoefte rekening dient te houden. Daarbij wil zij er op wijzen, dat het werkterrein van technische bijstand nauwelijks meer in overeenstemming is met de gebruikte term; vooral op het terrein van de institutionele voorzieningen, nodig voor ontwikkeling, is in de loop der jaren een behoefte gebleken. (Zie ook Hoofdstuk IV, 4.2)

29. De bilaterale hulpverlening in het algemeen en de oriëntatie op bepaalde landen in het bijzonder vereist internationaal overleg, of tenminste aanpassing aan de bestaande internationale situatie. Een eenzijdig optreden, dat mede bepaald wordt door extrinsieke overwegingen, is niet in overeenstemming te brengen met het hanteren van meer objectieve, aan het ontwikkelingsvraagstuk ontleende criteria.  
(Zie ook Hoofdstuk VI, 6.3)

30. Bij de keuze van concentratie-landen kunnen voor de technische bijstand criteria gelden, die niet van betekenis zijn voor het verlenen van financiële hulp.

Technische bijstand is immers sterker gebonden aan de eigen, min of meer vastliggende hulpcapaciteit dan financiële bijstand. Zo hangt het bescheiden aandeel van Nederland in de onderwijssector samen met de beperkte spreiding van het Nederlands.

Het hanteren van objectieve macro-economische criteria verdient voor de technische hulpverlening uitbreiding met andere overwegingen. Traditionele binding met een ontwikkelingsland of overzichtelijkheid van de problematiek voor een kleine donor zijn zulke overwegingen.

31. Een aantal vormen van technische bijstand leent zich naar haar aard niet tot geografische concentratie. Steeds zal moeten worden nagegaan, of concentratie niet zou leiden tot het onbenut blijven van een deel van het hulpotentieel. Zeer in het algemeen gesproken, meent de werkgroep dat bij bewuste concentratie er naar gestreefd dient te worden om de traditionele spreiding te handhaven, terwijl een extra hoeveelheid wordt toegevoegd aan de zgn. keuze-landen. Het heeft de werkgroep verontrust dat, in tegenspraak met de aangegeven beleidslijn, Indonesië de laatste jaren in de technische bijstand een relatief groot aandeel heeft gekregen ten detrimente van de bijstand aan andere landen.

HET BEURZENPROGRAMMA (Hoofdstuk 7)

32. Het Nederlandse beurzenprogramma, zowel in bilateraal als in multilateraal verband, beweegt zich hoofdzakelijk op het niveau van de "post-graduate mid-career men". Dit betekent dat de drainage van intellect binnen het Nederlandse programma van beperkte omvang is, terwijl dit zich voor beurzenprogramma's in Groot-Brittannië of de Verenigde Staten, die ook het universitair niveau insluiten, beweegt boven de 20% tot 60% toe. Ook van acculturatie-conflicten is nauwelijks iets waarneembaar.

Uit een evaluatie van de werkzaamheden, die de ex-bursaal in het ontwikkelingsland verricht, blijkt dat de studie, althans voor de positie van de betrokkene, vrucht heeft afgevoerd op het betreffende vakterrein: 80% van de ondervraagden schrijft aan de opleiding positieverbetering toe.

Afgezien van bepaalde tekorten is de werkgroep van mening dat de opleidingen aan de zgn. internationale instituten on-dubbelzinning hun waarde bewijzen. (Zie ook Hoofdstuk IV,4.2)

33. In tegenstelling tot het post-universitair onderwijs, gegeven aan internationale, veelal Engelstalige instituten, is het onderwijs op universitair en het subuniversitair vakonderwijs-niveau gewoonlijk gebonden aan het Nederlands. Zowel voertaal als het betreffende diploma vormen hier een moeilijkheid; uiteraard is een dergelijke opleiding als regel ook niet op het ontwikkelingsland gericht. De werkgroep heeft echter geconstateerd dat een aantal vakopleidingen en met name de opleiding voor Afrikaanse meisjes, op middelbaar niveau deze handicaps hebben doorbroken.

Zij concludeert dat onderwijs op middelbaar niveau bijzonder belangrijk is, dat de behoefte aan hulp verleend zowel in het donor-land als in het ontvangende land nog enige decennia zal voortduren; dat uitbouw van ervaren instituten moet worden nagestreefd en dat beursverlening op middelbaar niveau aan daartoe uitgeruste instituten moet berusten op een meerjarig beleid en niet op - overgangsmaatregelen -.

34. Een evenwichtige spreiding van het nederlandse beurzenprogramma over studenten van verschillende landen is in de laatste jaren doorbroken door een onevenredig groot aantal uit het voorkeurland Indonesië.
35. De bruikbaarheid van nederlandse diploma's in de ontwikkelingslanden wordt verminderd door het ontbreken van een internationale classificatie.
36. Zowel bemiddeling bij beursverlening via de nederlandse vertegenwoordigingen als de nazorg van overheid of instituten is onbevredigend.

#### DE DESKUNDIGENHULP (Hoofdstuk 8)

37. De vraag naar nederlandse deskundigen is vele malen groter dan het aanbod. De vraag zal ook in de nabije en middellange toekomst naar verwachting groot blijven. De Directie Internationale Technische Hulp trad bemiddelend op voor de vraag naar deskundigen bij de internationale organisaties; de bemoeienis met de werving en selectie van deskundigen voor het bilaterale programma was intensiever. Het resultaat in zijn geheel van de bemiddelingsinspanningen was pover; aan slechts 11 à 14% van de aanvragen kon worden voldaan, naar bleek uit een onderzoek over een driejarige periode. Actievere recruiting o.a. via de normale publiciteitskanalen, kan hierin - zij het slechts ten dele - verbetering brengen. Institutionele voorzieningen van het nederlandse deskundigenbestand, zoals een adequate uitbouw van de deskundigen-pool, extra-formatieplaatsen, het ophogen van salarissen, onderwijsfaciliteiten voor de kinderen van deskundigen, kunnen evenwel een belangrijke bijdrage leveren tot een intensiever gebruik van het aanwezige potentieel. Ook een systematische, statistische analyse van de vraag- en aanbodverhoudingen voor de deskundigenhulp zal aan het beleid kunnen bijdragen.

Het belangrijkste is echter een gericht beleid van de overheid met structurele voorzieningen op lange termijn, zodat het potentiëel vergroot wordt.

38. Een belangrijk initiatief in dit opzicht heeft de overheid genomen met het assistent-deskundigen programma, dat ook internationaal aangeslagen is en voor het nederlandse deskundigenbestand beslissende positieve betekenis heeft. Het opleidingsaspect laat echter veel te wensen over. Inpassing van de jonge afgestudeerde in nationale en internationale organisaties, in plaats van toevoeging aan individuele experts, zou overweging verdienen.
39. De beschikbare deskundigheid ligt vooral op academisch niveau, terwijl deze deskundigen zelf in meerderheid de behoefte op middelbaar niveau signaleren. Naar het oordeel van de werkgroep schuilt hier een onvoldoende aangeboord hulp potentiëel, dat vooral in het bilaterale programma tot zijn recht zou kunnen komen.
40. Behalve aan de omvang van het nederlandse deskundigenbestand, zal in toenemende mate aan de kwaliteit van de deskundigheid aandacht moeten worden geschonken. Hierbij is te denken aan een goede voorbereiding van de deskundigen, aan een goede regeling van de deskundigenpool, aan een binding van de deskundigen in het veld aan vaktechnische instituten. De associatie van deskundigen met daartoe geëigende instituten in Nederland biedt bovendien de gelegenheid om een ervaring hier te lande, op te bouwen en evaluatie te vergemakkelijken. De kwaliteit van de uitzendingen is ook gediend met teamwerk in het veld.
41. Uit het onderzoek is komen vast te staan dat Nederland als donor het effect van de deskundigenhulp kan verhogen door een nadere aandacht voor een goede planning, de taakomschrijving de feitelijke voorbereiding van de komst van de deskundige, en een goede fondsenvoorziening. De deskundigen-

hulp is voor de ontwikkelingslanden vaak ook van grote betekenis in uitvoerende functies.

42. De verbinding van het deskundigenprogramma met het projecten- en het vrijwilligersprogramma is een goede zaak, die voortgezet dient te worden. Voorts zal ook de scherpe scheiding tussen de in Nederland aanwezige deskundigheid en de in het veld opererende deskundigen meer dan tot op heden doorbroken dienen te worden.

#### PROJECTEN VAN TECHNISCHE BIJSTAND (Hoofdstuk IX)

43. Projecthulp richt zich op een overzichtelijk afgebakend object met duidelijke doel- en taakstelling en bestaat uit een combinatie van technische hulp en kapitaalselementen. Aan de verhouding tussen deze beide en wel in die zin dat het financiële deel ondergeschikt dient te zijn, wordt echter te strak de hand gehouden. In een aantal gevallen zal de bereidheid tot een hogere hulpcomponent voor investering en lopende kosten een hogere effectiviteit leveren. (Zie Hoofdstuk XI en XII)
44. Bij de, zorgvuldige, beoordeling en keuze van projecten laat men zich leiden door het criterium dat technische hulp kennisoverdracht behoort te zijn. Dit eenzijdige uitgangspunt leidt er toe, dat Nederland niet steeds de meest dringende projecten kiest, andere uitvoert onder weinig belovende omstandigheden en in een enkel geval het project naar dit ver-eiste ombuigt. (Zie ook Hoofdstuk XI en XII)
45. Continuïteit en complementariteit van de projecthulp is het beste gewaarborgd bij inpassing in een institutioneel kader; daarbij is de bereidheid van de recipiënt om goede counterparts af te staan en het project blijvend te financieren van doorslaggevende betekenis.
46. De reeds gegroeide bereidheid tot inschakeling van bestaande instituten en organisaties in Nederland en delegatie van



de uitvoering is waardevol en verdient nog verdergaande integratie en delegatie.

47. De integratie van projecthulp met andere nederlandse hulpvormen is niet zeer ver gevorderd; dat geldt ook voor internationale integratie.
48. De meeste projecten zijn nog te korte tijd in het uitvoeringsstadium om een goed oordeel te vormen over de betekenis van deze hulpvorm. Voor een aantal is de gekozen hulptermijn duidelijk te kort. De opleiding van goede counterparts vormt meermalen een groot probleem.
49. Er is een grote verscheidenheid van projecttypen, maar vrijwel alle richten zich op kennisoverdracht. Er is geen concentratie op specifieke nederlandse deskundigheid en het beperkte aanbod van deskundigen is hiervan de duidelijke verklaring. Ook standaardisatie van een project, zoals het modelproject technisch onderwijs, heeft om deze reden niet aan de verwachting beantwoord. De keuze van projecten komt eerder voort uit de eventuele beschikbaarheid van deskundigen dan omgekeerd. Alleen de opbouw van een deskundigenpotentieel in dit opzicht kan een gericht beleid waarborgen.
50. Bij de binnen enkele jaren te verwachten beëindiging van de hulp aan een aantal projecten zal een geleidelijke afvloeiing van deskundigen alsmede een goed doordacht systeem van nazorg een noodzakelijke voorwaarde vormen voor een duurzaam succes van de hulp.
51. De waardevolle informatie uit de verslaggeving inzake projecten wordt onvoldoende gebruikt voor terugkoppeling op het beleid; door een evaluatie-eenheid zou hierin dienen te worden voorzien door analyse en vergelijking van de gegevens.

52. De zogenaamde handelspolitieke projecten hebben getoond in hun tweeslachtigheid weinig levenskans te hebben en tot ad hoc-beslissingen te voeren. De werkgroep meent te moeten adviseren tot afschaffing van een dergelijke projecttoewijzing, waardoor projecten niet op grond van de bestaande behoefte, maar uit ander oogmerk aan een land worden aangeboden.

MEDEFINANCIERING VAN PRIVATE PROJECTEN ZONDER WINSTOOGMERK

(Hoofdstuk XI)

53. Het doel van dit programma is financiële overheidshulp te verlenen aan projecten welke worden ondernomen door nederlandse organisaties zonder winstoogmerk (missie, zending, NOVIB). De meeste projecten liggen in de sfeer van onderwijs en gezondheidszorg.
54. Het programma wordt gehandicapt door het nauwe criterium van de kennisoverdracht; een aanmerkelijk ruimere uitbouw van het programma is mogelijk wanneer kennisinbreng als criterium voldoende zou zijn. Ook worden te nauwe criteria voor omvang, duur en lasten aangelegd. Overigens moet worden geconstateerd, dat deze criteria in de praktijk betrekkelijk soepel worden gehanteerd.
55. "Fund-raising" voor een eenmalige kapitaaluitgave is gemakkelijker dan het zeker stellen van een geregeld inkomen. De mogelijkheid tot medefinanciering van exploitatiekosten dient daarom nader bestudeerd te worden.
56. Het programma heeft, althans voor bepaalde deelnemers, een grote verwerkingscapaciteit. Ofschoon het niet duidelijk is, in hoeverre de aanvragen van de betreffende organisaties ook de werkelijke ontwikkelingsbehoefte dekken, meent de werkgroep dat dit in grote lijnen gegarandeerd wordt door de positie, die deze organisaties ter plaatse innemen. Een forse uitbouw van het programma lijkt dus gerechtvaardigd.

57. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de ondernomen projecten is een indirecte. De primaire verantwoordelijkheid voor beoordeling, keuze en uitvoering hoort, volgens de werkgroep, te berusten bij de initiatiefnemers. Dit neemt de plicht van de overheid tot een zeker toezicht niet weg. De werkgroep hecht weinig waarde aan stilzwijgende goedkeuring van de regering van het ontvangende land aan de uitspraak van locale of regionale functionarissen of aan de mening van de nederlandse vertegenwoordigingen ter plaatse. De werkgroep adviseert de beoordelende en controlerende taak te leggen bij de door haar voorgestelde evaluatie-eenheid van het departement. Bezoeken van deskundigen naar aanleiding van een aanvraag en voorts een repressieve controle tijdens het verdere beloop lijken aan te bevelen.

#### HET VRIJWILLIGERSPROGRAMMA (Hoofdstuk XII)

58. Door voor het vrijwilligersprogramma als symbool te kiezen de lage beloning, uitdrukking van idealisme, wordt het aanbod van kandidaten afgeremd, evenals door de hiermede samenhangende voorwaarde van het ongehuwd zijn. Andere voorwaarden, zoals het stellen van een leeftijdsgrens en een beperking in de duur van de uitzending, limiteren de mogelijke kwaliteit van de hulpverlening.

Het nederlandse vrijwilligersprogramma is, mede door deze ambivalentie, niet tot ontplooiing gekomen. De verwachting dat het bestaande idealisme, met een dergelijk programma, zou leiden tot een vergroot aanbod voor het werk in ontwikkelingslanden, is niet in vervulling gegaan. Ook het niveau van de vrijwilligers blijft achter bij de verwachtingen. Hierdoor werd een zeer intensieve projectbegeleiding noodzakelijk geoordeeld.

Bij de projectkeuze worden beperkende criteria gehanteerd, die bijv. vacature-vervulling uitsluiten. Daardoor werd het accent verlegd naar het uitermate moeilijke terrein van de community development, hetgeen eveneens leidde tot intensie-

ve materiële en personele projektbegeleiding.

Mede door deze oorzaken werd het vrijwilligersprogramma zeer duur, hetgeen nog verzaamd is door de hoge vaste kosten drukkend op een gering aantal vrijwilligers in het veld.

59. Het vrijwilligersprogramma heeft de halve niet aan de verwachting beantwoord en de thans gekoesterde verwachting komt de werkgroep niet reëel voor. Zij wil echter de gewijzigde conceptie van het programma, die tendeert naar het primaat van deskundigheid, zeer positief waarderen. De praktijk lijkt te leren, dat er geen behoefte bestaat aan vrijwilligers, maar wel aan deskundigen van middelbaar niveau, die aan normale kwaliteitseisen voldoen. Men dient dan ook, meent de werkgroep de betrekkelijke zelfstandigheid van de organisatie op te heffen. Hierbij openen zich twee mogelijkheden: een nauwe aansluiting bij de deskundigenuitzending of het opgaan als een regelmatig onderdeel van DITH want uit de praktijk blijkt immers dat het vrijwilligerswerk geen hulpvorm "sui generis" is. De bindingen met het particulier initiatief behoeven voor het laatste geen beletsel te zijn.

STIMULERING VAN ONDERNEMINGSINVESTERINGEN IN ONTWIKKELINGS-  
LANDEN. (Hoofdstuk X)

60. Sinds 1965 kent Nederland het drempelprojectenprogramma dat beoogt door overheidsbijdragen in een bepaald type initiële kosten ondernemingsinvesteringen in ontwikkelingslanden te stimuleren. De regering beoogt thans op ruimere schaal tot medefinanciering van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden te komen. De activiteiten, inclusief de drempelprojecten, zouden worden ondergebracht in de Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), waarin overheid en

bedrijfsleven participeren. Financiering van de maatschappij zou plaats vinden via de begrotingen en via de kapitaalmarkt. De uitgaven, inclusief het deel dat op de kapitaalmarkt gedekt wordt, zouden geheel onder het van de publieke hulp gebracht worden. Volgens het meerjarig programma zou in 1971 ongeveer één vierde deel van de totale bilaterale kapitaalshulp via deze weg geleid worden.

61. Via de FMO zouden ook de nederlandse participaties in nationale ontwikkelingsbanken geleid worden. Dit reeds bestaande programma is een duidelijk publieke aangelegenheid, waarbij medezeggenschap van het nederlandse bedrijfsleven, tot een onnodige vermenging van doeleinden zou leiden, die bovendien ongewenst is.

62. Het drempelprojectenprogramma vertoont in de praktijk een teleurstellende ontwikkeling. Sinds 1965 zijn f 46 miljoen gevoteerd, waartegenover nog geen uitgaven staan. Wel zijn 15 projecten goedgekeurd, maar het merendeel daarvan blijkt niet aan de criteria van het programma te voldoen, dusdanig dat de overheidsbijdrage niet geacht kan worden aan het ontwikkelingsdoel ten goede te komen. Ook voor de toekomst lijkt een bevredigende ontwikkeling nauwelijks te verwachten.

63. De overheidsactiviteit in dit programma lijkt zich niet te richten op het wegnemen van werkelijk belangrijke obstakels tegen investeringen in ontwikkelingslanden, bovendien biedt het in principe geen duidelijk complement op de eigen activiteiten van het bedrijfsleven (zoals bijvoorbeeld wel het geval is bij het verzekeren van politieke risico's).

64. De overheid mist het instrumentarium om, zonder excessieve kosten, het bestaan van 'drempels' aan te tonen en de merites van de projecten voor de ontwikkelingslanden te beoordelen. Onderbrenging van dit programma bij de FMO dreigt het ontwikkelingscriterium nog verder naar de achtergrond te dringen.
  
65. Dit laatste geldt ook voor de overige activiteiten die voor de FMO voorzien worden. Het nut van private investeringen voor ontwikkelingslanden moet van geval tot geval beoordeeld worden, hetgeen niet mogelijk is dan na uiterst zorgvuldige studies, die in de praktijk niet verricht zullen kunnen worden. Waar duidelijk te formuleren belangen van het nederlandse bedrijfsleven gesteld worden tegenover vaak moeilijk aantoonbare belangen van de ontwikkelingslanden dreigt in de praktijk een dusdanige invloed van het eigen belang, dat het ontwikkelingsaspect niet tot zijn recht zal komen. Het vervult de werkgroep met zorg dat de regering voorstelt in 1971 reeds 25 procent van de bilaterale kapitaalhelp in deze vorm te doen plaats vinden.
  
66. Gezien het bovenstaande adviseert de werkgroep de participatie in ontwikkelingsbanken als een strikt publieke zaak te blijven behandelen- de drempelprojecten en de overige activiteiten van de FMO, zo deze wordt opgericht, niet te beschouwen als ontwikkelingshulp doch louter als een ondersteuning van het nederlandse bedrijfsleven. Deze houding lijkt ook daarom juister, omdat een groot deel van de activiteiten van de FMO niet via de begroting, doch door de kapitaalmarkt zal worden gefinancierd.

DEEL I Algemeen

HOOFDSTUK I

1. Opdracht en uitvoering

1.1 Inhoud van de opdracht

In een schrijven van de Minister voor Ontwikkelingshulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan Prof.Dr. L.H. Janssen s.j. van 2 juni 1965, nr. DG IS/SA - 80061 werd de opdracht tot een evaluatie-onderzoek van de nederlandse hulpinspanning aldus geformuleerd:

"Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt door Nederland op toenemende schaal hulp aan ontwikkelingslanden verstrekt. De vormen van deze hulp en de kanalen waarlangs de bijstand wordt gegeven zijn voor een deel bepaald door historische ontwikkelingen en voor een deel door vrije beleidskeuze.

In 1964 is door de regering besloten om de nederlandse hulpinspanning te laten evalueren. Het behoeft geen betoog, dat een dergelijke beoordeling van de verscheidene nederlandse hulpactiviteiten van belang is voor het vaststellen van de prioriteiten voor toekomstige beleidsopbouw.

Bij de gevoerde besprekingen tussen U, Prof. Tinbergen, Prof. Brand, Dr. Bos, Dr. Ponsioen en Drs. de Wit enerzijds en enkele medewerkers van het Departement van Buitenlandse Zaken anderzijds is naar voren gekomen dat de methodiek van evaluatie nog in de kinderschoenen staat en dat het ontwikkelen van wetenschappelijk verantwoorde waarderingmethoden een werk van lange adem is.

Anderzijds vergt de realiteit dat dagelijks beleidsbeslissingen worden genomen over toewijzing van de ontwikkelingsgelden en het is derhalve voor de overheid gewenst zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen redelijke termijnen over verantwoorde beoordelingen terzake te kunnen beschikken.

Een volledige evaluatie van de nederlandse hulpinspanning zal intussen betekenen, dat men niet alleen een oordeel moet geven over de verschillende methoden waarop Nederland hulp verstrekt (deskundigen, projecten, fellows, kapitaalhelp, etc.), maar ook een waardering van de sector, waarin de hulpverlening in de ontwikkelingslanden terecht komt (infra-structuur, exploratie, exploitatie, etc.).

Teneinde aan bovenstaande problemen tegemoet te komen, moge ik U voorstellen het evaluatie-onderzoek in twee onderdelen te splitsen.

Ten eerste een onderzoek van korte termijn, dat bijvoorbeeld na een jaar zou kunnen worden afgesloten. Dit korte termijn onderzoek zou dienen in te houden een voorlopige waardering van de verschillende hulpprogramma's welke Nederland op basis van vrijwilligheid onderneemt of waarin Nederland deelneemt. Het aldus te formuleren voorlopig oordeel kan mede al reeds van nut zijn voor het nemen van toekomstige beleidsbeslissingen. Dit voorlopi-onderzoek kan zich evenwel beperken tot de techniek van hulpverlening en behoeft zich niet te verdiepen in de toewijzing per sector. Bruikbare methoden voor dit onderzoek zijn onderzoekingen bij hulpverlenende instanties welke op verschillende wijze dezelfde soort hulp verstrekken, enquetes onder deskundigen, fellows, vrijwilligers, assistentdeskundigen, etc..

Naast dit onderzoek op korte termijn dient voorts een onderzoek voor langere termijn te worden aangevangen; hierbij wordt gedacht aan een periode van maximaal drie jaar. Dit langere termijn onderzoek ware dienstbaar te maken aan het ontwikkelen van wetenschappelijk verantwoorde evaluatiemethoden voor alle nederlandse hulpverleningsactiviteiten, zowel naar techniek als naar sector.



Met beide onderzoeken ware gelijktijdig een aanvang te maken. Gegeven het multi-disciplinair karakter van het ontwikkelingsprobleem acht ik het wenselijk om bij de evaluatie niet alleen te zien naar louter economische aspecten maar steeds, voorzover mogelijk, daarbij ook te betrekken de relevante aspecten van andere disciplines".

In besprekingen die aan deze opdracht vooraf gingen, is verder komen vast te staan, dat bij de evaluatie als criterium zou gelden hoe het hoogste rendement van hulpverlening verkregen zou kunnen worden gezien vanuit het belang van de ontwikkelingslanden.

## 1.2 Taakverdeling

Aan het onderzoek namen verschillende wetenschappelijke instituten deel. In wisselende mate werkten mee:

- 1) van het Nederlands Economisch Instituut (N.E.I.) te Rotterdam, Prof.Dr. H.C. Bos, Drs. J.P. Pronk, Drs. E.J. Schreuel en incidentele medewerkers.
- 2) Van het Institute of Social Studies (I.S.S.) te Den Haag, Drs. C.A. van Ravenswaaij en een aantal academisch gevormde field-workers, die ontwikkelingslanden bezochten.
- 3) Van het Instituut voor sociaal-economisch minder-ontwikkelde gebieden (ISMOG) te Amsterdam, de Heer D.H. Boevink, Drs. A. Klaasse Bos, Drs. R.K. Tesseler, Drs. Y.B. de Wit, Prof.Dr. L.J. Zimmerman.
- 4) Van het Instituut voor de Sociologie der niet-westerse volken te Nijmegen, Drs. F.J.A. Bouman.
- 5) Van de afdeling Sociologie en Sociografie voor de niet-westerse gebieden van de Landbouwhogeschool te Wageningen, Dr. Ir. D.B.W.M. van Dusseldorp en Ir. B.E.J.C. Lekanne dit Deprez.

- 6) Van het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken (IVO) te Tilburg, Mej. D.M.M. Horsten, Prof.Dr. L.H.Janssen s.j., Drs. F.P. Jansen, Dr. C.S.I.J. Lagerberg, Drs. J. Vingerhoets en Drs. A. Wouters.

De financieel-economische aspecten werden hoofdzakelijk uitgewerkt door de instituten van Rotterdam, Amsterdam en Tilburg. Een beschouwing omtrent de macro-economische betekenis van de hulpverlening, de hulpverlening van donorlanden en multilaterale instellingen en een aantal vergelijkende gegevens omtrent de omvang en samenstelling van de hulp werd geschreven door het Nederlands Economisch Instituut.

Een uitwerking van omvang en samenstelling van de nederlandse hulp en de kostenbeschouwing van het hulpverlenend apparaat en van de diverse programma's werd hoofdzakelijk geleverd door het Instituut voor sociaal-economisch minder-ontwikkelde gebieden te Amsterdam.

De beschouwing inzake de nederlandse kapitaalhelp werd geschreven door het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken te Tilburg.

De bijdragen inzake de technische hulpverlening werden vooral geleverd door Amsterdam, Den Haag, Nijmegen en Wageningen. Het Instituut te Amsterdam hield zich vooral bezig met projectenhelp inclusief de zogenaamde drempelprojecten en de projecten van medefinanciering.

Het Institute of Social Studies richtte zich vooral op het beurzenprogramma, het Instituut voor de Sociologie van de niet-westerse volkeren hield zich bezig met het vrijwilligersprogramma; het Instituut van de Landbouwhogeschool besteedde aandacht aan het deskundigen- en assistent-deskundigenprogramma.

Het Instituut te Tilburg, dat een algemeen coördinerende en redigerende taak had, leverde zijn bijdrage zowel in onderdelen van de financiële hulp als van de technische bijstand. Het spreekt welhaast vanzelf, dat de verschillende onderdelen niet exclusief aan de verschillende

deelnemers werden toebedeeld; dit zou onmogelijk zijn geweest, omdat gaandeweg in een interdisciplinaire samenwerking een algemene evaluatiemethodiek ontwikkeld moest worden, die voor de verschillende onderdelen kon worden gehanteerd en die men dan ook in de verschillende bijdragen terugvindt.

### 1.3 Wijze van uitvoering

#### 1.3.1

Het onderzoek werd opgedeeld in een onderzoek op korte termijn dat zijn neerslag vond in tussenrapporten en een lange termijn onderzoek, dat zich uitstreckte over de gehele opdrachttermijn van ruim drie jaar. Ofschoon de evaluatie-opdracht verleend werd op 2 juni 1965 duurde het tot 1 januari 1966 alvorens de werkgroep evaluatie in zijn geheel geformeerd was. Het korte termijn onderzoek richtte zich voornamelijk, conform de opdracht, op een evaluatie van de hulpverleningstechniek en niet op het ontwikkelen van een wetenschappelijke evaluatiemethodiek, hetgeen ook in voorlopige vorm niet mogelijk was, omdat deze materie in belangrijke mate "terra incognita" bleek.

#### 1.3.2

In de eerste periode van het onderzoek hielden de deelnemers zich vooral bezig met een aantal prealabele voorwaarden van de diverse hulpprogramma's; een relatief sterk accent viel derhalve op de nederlandse organisatie; dit organisatorische aspect is in de loop van het onderzoek aanzienlijk gewijzigd en slechts voorzover een en ander nog relevant is, worden resultaten in dit eindrapport vermeld.

In de tweede fase van het onderzoek werd vooral aandacht besteed aan het resultaat van de hulp in de betreffende landen. Op verschillende manieren werd informatie ingewonnen uit die landen zowel door een drietal omvangrijke post-enquetes als door kennisname van allerlei rapportages. Deelnemers aan het onderzoek bezochten een groot aantal landen in de verschillende regio's en dit komt o.m. tot uiting in enkele - case-studies -. Ook werden in Nederland vele personen geïnterviewd, die voor een korter of langer verblijf hier, uit ontwikkelingslanden terugkeerden. Er werd tenslotte voortdurend geput uit literatuuronderzoek en er was contact met zowel nederlandse als buitenlandse geleerden. Onder nederlandse topdeskundigen werd een afzonderlijk onderzoek ingesteld teneinde hun standpunt over een aantal kernproblemen te vernemen; hetzelfde geschiedde onder de nederlandse vertegenwoordigers in ontwikkelingslanden, omdat immers deze ambassadeurs sterk bij de actuele verlening van ontwikkelingshulp betrokken zijn.

### 1.3.3

In het verslag van het onderzoek is gekozen voor twee vormen, een rapport, waarvoor de deelnemers zich gezamenlijk volledig verantwoordelijk voelen en een aantal bijlagen of deelrapporten, waarin de verschillende onderdelen van het hulpprogramma uitvoeriger door de betreffende deelnemer worden behandeld. Deze werkwijze werd gekozen omdat op het niveau van een bepaald programma tal van zaken van belang kunnen zijn die voor een algemeen rapport minder relevant zijn. Het geeft bovendien de betreffende rapporteur een grotere vrijheid in redactie en presentatie, die dan ook een per-

soonlijker stijl zal hebben. Naar de inhoud ligt de verantwoordelijkheid echter ook bij de groep als geheel, die immers in het hoofdrapport de fundamentele conclusies voor haar rekening neemt.

Dezelfde werkwijze werd gevolgd voor de beide interim-rapporten, die elk in soms omvangrijke bijlagen voor de verschillende onderdelen werden uitgewerkt.

#### 1.4 Interpretatie van de opdracht

In het volgende hoofdstuk wordt besproken wat men onder evaluatie kan verstaan. Voor de interpretatie van de opdracht ligt de kern hierin, dat men de doelstellingen van de hulpprogramma's, zoals die gegeven zijn, aanvaardt of niet. De werkgroep kreeg van de regering als maatstaf voor evaluatie het belang van het ontwikkelingsland. Omdat in de hulpverlening ook andere motieven meespelen, kan men de hulp niet eenvoudig afmeten aan zijn doelstellingen. De werkgroep onthoudt zich van een oordeel over die extrinsieke doeleinden tenzij deze in aanzienlijke mate interfereren met het intrinsieke doel, het belang van het ontwikkelingsland.

Op de vraag wat het belang van het ontwikkelingsland is heeft de werkgroep het praktische antwoord gegeven: datgene, wat het betreffende land daaronder verstaat, tenzij dit duidelijk onjuist is. Omdat evaluatie de praktijk van de hulpverlening aan zijn doelstelling toetst, dient het alle relevante facetten van die praktijk te toetsen en daartoe behoort niet slechts de organisatie van de hulpverlening, maar het gehele beleid, hoezeer dit ook ingegeven moge zijn door andere overwegingen dan de intrinsieke. Over deze ruime interpretatie was enige gedachtenwisseling met de opdrachtgever zonder dat dit leidde tot een andere zienswijze bij de werkgroep, dan dat het gevoerde beleid een gegeven is in de hulpverlening.

Dit belang van het ontwikkelingsland is verder opgevat als het belang voorzover dat relevant is voor de actuele of potentiële nederlandse hulpcapaciteit.

Intussen spreekt het vanzelf, dat door voortdurend overleg met de opdrachtgever op de verschillende niveaus getracht is de opdracht te interpreteren, zoals deze bedoeld is. In het voorgaande werd reeds aangegeven, dat het object van onderzoek in de eerste en in de tweede fase verschilde, maar dan toch zo, dat in het eindoordeel de eerste fase verwerkt is.

Hierbij heeft de werkgroep getracht zich steeds te stellen op de basis van de realiteit, d.w.z., dat er rekening gehouden werd met een bepaalde hulpcapaciteit, met de gegeven omvang en richting van de hulp zonder op grond van de behoeften van de ontwikkelingslanden alles discutabel te stellen wat ondernomen is en wordt. Zij signaleert echter wel bepaalde recente gegevens, die zich in de tijd tot een bepaalde trend zouden kunnen ontwikkelen, ook al is die trend nog niet met alle waarschijnlijkheid voorspelbaar.

De werkgroep heeft zich beperkt tot een analyse van de publieke hulpverlening, in strikte zin. Private activiteiten komen slechts ter sprake voorzover de overheid daaraan in enige vorm medewerking verleent.

Bredere onderwerpen die met de ontwikkelingssamenwerking verband houden, zoals algemeen-politieke stellingname, handelspolitiek, structuurveranderingen in eigen land zijn eveneens buiten het beeld gehouden.

De werkgroep heeft zich conform de opdracht onthouden van het bezien van de omvang van de hulp; hetzelfde geldt voor de hulpverlening binnen het Koninkrijk.

## HOOFDSTUK II

### 2. Methode van evaluatie in zijn toepassing op de nederlandse hulpverlening

#### 2.1 Doel en middelen van hulpverlening

##### Het doel

2.1.1 Evaluatie van ontwikkelingshulp is het toetsen van de praktijk van het hulpverleningsbeleid aan zijn doelstelling. Door deze toetsing moet worden vastgesteld of de behaalde resultaten in overeenstemming zijn met de aangewende middelen. Op die wijze kan men actuele of toekomstige ontwikkelingsactiviteiten beter richten en effectiever afstemmen op de ontwikkelingsbehoeften.

In de evaluatie-opdracht geeft de regering als critterium voor de toetsing: het belang van het ontwikkelingsland. Op het eerste gezicht zou men kunnen menen, dat de doelstelling van het hulpverleningsbeleid en het belang van het ontwikkelingsbeleid identiek zijn, maar dat is niet juist. Het hulpverleningsbeleid wordt mede bepaald door een aantal motiveringen van economisch, politiek of militair-strategisch eigenbelang van de donor en door diens hulpcapaciteit en dit alles kan zowel in het voordeel als in het nadeel van het ontwikkelingsland zijn. Zo wordt hierdoor tot op grote hoogte niet alleen de omvang van de hulp, maar ook de samenstelling en de vorm bepaald.

Deze extrinsieke factoren zijn niet steeds voor wijziging vatbaar: internationale verdragsverplichtingen kunnen bijvoorbeeld een zeker deel van de gelden door multilaterale kanalen voeren zonder dat er in de praktijk een alternatief voor bestaat.

Zo kan ook zorg voor de eigen betalingsbalanspositie of aandacht voor het eigen exportbelang de keuzemogelijkheid in de aanwending van gelden praktisch sterk beperken. Deze problematiek dient buiten de evaluatiestudie te blijven, tenzij deze factoren positief of negatief interfereren in aanwijsbare mate. Het is niettemin juist van meet af aan aandacht te hebben voor het feit, dat de omvang, de samenstelling (technische bijstand, kapitaalhelp, e.d.), het kanaal (multilateraal, bilateraal, consortium) en de vorm (harde leningen, zachte leningen, giften) van de hulpverlening weliswaar tot op grote hoogte de waarde of de kwaliteit van de hulp bepalen, maar dat dit in de praktijk dikwijls givenheden zijn. Het gedeelte van de hulp, waarmede gemanoevreerd kan worden is praktisch beperkt en evaluatie zal dus niet steeds als functie een terugkoppeling op het totale beleid kunnen hebben.

Bij het stellen van een criterium dient men dus als doel van hulpverlening te nemen: de bijdrage aan de ontwikkeling van het ontvangende land.

De definitie en de waardering van dit begrip ontwikkeling kan uiteenlopen.

In deze studie wordt onder ontwikkeling verstaan het algemeen levensniveau in de tijd; dit is geen objectief vastliggend gegeven en de waarde-oordelen zullen verschillen. Bepaalde ontwikkelingsprojecten kunnen door het ontwikkelingsland hoog gewaardeerd worden, zozeer zelfs, dat zij gehouden worden voor kenmerken van de nationale identiteit (luchtvaartmaatschappij, een stadion), terwijl een donorland ze betitelt als prestigeprojecten. Ook het omgekeerde is waar.



Een project van curatieve gezondheidszorg kan voor de donor de hoogste prioriteit hebben, terwijl het ontvangende land het resultaat in de tijd anders verdisconteert en de voorkeur geeft aan een project van preventieve gezondheidszorg.

Het begrip ontwikkeling heeft verschillende dimensies. In deze studie wordt als regel met ontwikkeling bedoeld de sociaal-economische ontwikkeling, maar deze sector bestrijkt vanzelfsprekend niet het gehele veld: men kan met recht een culturele, een religieuze of een politieke sector onderscheiden. Naar de aard van de opdracht wordt het onderzoek ook zoveel mogelijk toegespitst op nationale ontwikkeling. Niettemin zijn er verschillende begrenzungen van het begrip in dit opzicht mogelijk, geografisch of functioneel, men kan locale, regionale, nationale en ook internationale ontwikkeling onderscheiden of de ontwikkeling volgen als een totaal proces of als een deelproces, als een project. Deze onderscheidingen zijn niet academisch; voor het laatste onderscheid is dit vanzelfsprekend; het evalueren van een ontwikkelingsactiviteit, die de vorm heeft van een project, verloopt anders het waarderen van een nationaal ontwikkelingsproces als geheel.

In het volgende wordt dieper ingegaan op het evalueren van projecten, die deel zijn of moeten zijn van een breder proces, zowel in de ruimte als in de tijd. Verder moge er hier op gewezen worden, dat het nationale ontwikkelingsproces in deze studie voor zijn macro-economische aspecten is benaderd door een vergelijkend onderzoek van de diverse ontwikkelingslanden.

Wat de verschillende geografische niveaus van onderzoek betreft ligt het niet alleen voor de hand, dat bepaalde ontwikkelingsactiviteiten vooral gegevens opleveren op een lokaal niveau, maar evenzeer dat er activiteiten zijn, die gevolgen kunnen hebben op een ander dan nationaal niveau en soms ook impliciet worden nagestreefd. Indien toekomstige leiders van een ontwikkelingsland bijvoorbeeld een Syriër en een Israëli, tesamen studierend aan een internationaal instituut, elkaar persoonlijk en zakelijk leren waarderen, dan is dit een gunstig effect, dat in de evaluatie van het beurzenprogramma gesignaleerd wordt. Iets dergelijks is ook het geval, wanneer als effect van het vrijwilligersprogramma wordt geconstateerd, dat door de uitzendingen het klimaat voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland verbeterde. Ook de fase, waarin een activiteit verkeert is van belang bij de beoordeling, zodat men dient te onderscheiden een voorbereidend, een uitvoerend en een voltooid stadium.

Men zou een model kunnen maken van de verschillende dimensies die men in de evaluatie van het ontwikkelingsproces wil onderscheiden, vooral voor de projectevaluatie kan dit van belang zijn. Men kan immers een project beoordelen op zijn effecten, beoogd of niet beoogd, direct of indirect of op zijn uiteindelijke betekenis in samenloop met de effecten van andere ontwikkelingsactiviteiten. Hierbij is het natuurlijk van belang de relaties te doorgronden tussen de verschillende sectoren of subsectoren, zoals onderwijs, volksgezondheid, communicatie e.d., de verschillende geografische niveaus en de fase, waarin een ontwikkelingsactiviteit verkeert.

Hoe men dit ook methodisch wil aanpakken er blijft het probleem van de waardering van de verschillende doeleinden van ontwikkeling. De componenten van dat begrip kan men onderscheiden als finale en intermediaire doeleinden; tot de eerste groep behoren dan waarden als voeding, behuizing, gezondheid, opvoeding, zekerheid, e.d., tot de tweede werkgelegenheid, industrialisatie; soms geldt zowel het een als het ander: onderwijs of gezondheid kunnen goed zijn op zich, maar bijzondere betekenis hebben als middel tot productieverhoging, etc.

Bij het geven van prioriteiten spelen allerlei waarde-oordelen mede; een ontwikkelingsbehoefte als gezondheid kan bijvoorbeeld verschillend gewaardeerd worden in de tijd en men staat dan voor het klassieke dilemma van curatieve of preventieve gezondheidszorg.

In deze studie is steeds uitgegaan van de waardering van de ontwikkelingsdoeleinden, zoals die door de recipient operationeel gemaakt zijn in een ontwikkelingsplan. De maatstaf voor evaluatie van de doeleinden is dan ook het ontwikkelingsbeleid van het ontvangende land, voorzover dat niet duidelijk afwijkt van wat men in het algemeen werkelijke ontwikkeling moet noemen.

#### 2.1.2 De middelen

Iets soortgelijks is aan de hand met de waardering van de middelen; indien men bijvoorbeeld in onderwijs kan voorzien door beursverlening in een ontwikkeld land of door verhoging van de onderwijscapaciteit in het ontwikkelingsland, dan kan dit om

allerlei redenen verschillend gewaardeerd worden.

Bij het waarden van de middelen, die via hulpverlening ter beschikking komen zal de donor zich gemakkelijker laten leiden door de eigen visie dan bij de waardering van de doeleinden, maar hoe dit zij, het onvermijdelijke hanteren van subjectieve waarde-oordelen, zowel over doel als over middelen, maakt evaluatie tot een hachelijke zaak en verklaart mede het mislukken van talrijke pogingen. De mate, waarin het ontvangende land bij deze studie in de waardering kon worden betrokken, was beperkt, omdat de uiteindelijke betekenis pas na de voltooiing van een activiteit definitief bepaald kon worden.

## 2.2 Vormen van hulpverlening in het algemeen

Men kan verschillende vormen van ontwikkelingshulp onderscheiden naar de doeleinden, naar de projecten en sectoren, waarop de hulp is gericht en naar de middelen. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt op grond van de organisatorische vorm waarin de overdracht plaatsvindt. De diverse onderscheidende criteria vallen overigens gedeeltelijk met elkaar samen.

2.2.1 De doeleinden der ontwikkelingshulp kunnen onderscheiden worden in economische, sociale, culturele, politieke en militaire doeleinden. De politieke en militaire doeleinden zullen in dit rapport niet worden besproken, omdat ze voor de nederlandse ontwikkelingshulp nauwelijks relevant zijn. De sociale en culturele doeleinden zullen vooral beschouwd worden in hun samenhang met de economische doeleinden. Groei van de welvaart veronderstelt immers een voordurende toename van de productie. Maar verandering in de productiestructuur veronderstelt enerzijds verandering op het sociale en culturele

vlak, terwijl zij tevens, somtijds ongewenste, veranderingen op dit terrein teweeg brengt. De ontwikkelingshulp kan daarom gericht zijn op het aanbrengen van de noodzakelijke veranderingen en op het wegnemen of verzachten van de ongewenste veranderingen in het sociale of culturele vlak. Wij zullen daarom onze aandacht vooral concentreren op de hulp die gegeven wordt voor de sociaal-economische doeleinden, d.w.z. ten behoeve van de directe of indirecte verhoging van de welvaart in het hulpontvangende land. Aangezien voor een blijvende welvaartsverhoging een structurele verhoging van de (per capita) productie is vereist, kan incidentele hulpverlening, welke na leniging van nood op korte termijn beoogt (bijv. in het geval van rampen, hongersnood bij oogstmislukkingen of acute betalingsbalansmoeilijkheden) hier buiten beschouwing gelaten worden. Niettemin moet men stellen, dat deze moeilijkheden dikwijls samenhangen met de situatie van onderontwikkeling of in elk geval in die situatie vrijwel onoplosbaar zijn. Het is dus van belang in dit type hulpverlening structureel te voorzien en niet op ad hoc basis bij te springen.

- 2.2.2 Een onderscheid kan gemaakt worden tussen ontwikkelingshulp die verstrekt wordt voor specifieke ontwikkelingsprojecten en hulp, die verstrekt wordt om het ontwikkelingsland bij te staan in de uitvoering van haar ontwikkelingsprogramma in het algemeen. De besteding van de zogenaamde projecthulp is afhankelijk van de uitvoering van het desbetreffende project, terwijl de besteding van de programmahulp wordt overgelaten aan het hulpontvangende land. Zowel teneinde de effectiviteit te kunnen beoordelen van

al dan niet aan specifieke projecten gekoppelde hulp, als om de geschiktheid na te gaan van de verschillende vormen van ontwikkelingshulp voor bepaalde projecten, is het dienstig een aantal categorieën te onderscheiden. Daartoe kan een indeling van de projecten (en dus van de op projecten gerichte hulp) gemaakt worden aan de hand van de functies der projecten. Een dergelijke indeling kan uiteraard niet anders dan globaal zijn, omdat sommige projecten meer dan één functie vervullen. (Zo zal bijvoorbeeld aan een ziekenhuis veelal een verpleegsteropleiding verbonden zijn). Aangezien bovendien niet iedere categorie voor elke sector even belangrijk is, wordt naast de omschrijving der diverse categorieën volstaan met het geven van slechts enkele voorbeelden.

- a) exploratieprojecten: projecten, die voornamelijk gericht zijn op het vergroten van de kennis omtrent de ontwikkelingsmogelijkheden. Binnen deze categorie kunnen, in volgorde van toenemende specificatie, onderscheiden worden:
- algemene researchprojecten: het verrichten van wetenschappelijke research met betrekking tot bepaalde aspecten van de ontwikkelingspolitiek (bijv. United Nation Research Institute for Social Development in Geneve; laboratoria met betrekking tot tropische ziekten);
  - surveys: het verzamelen van basisgegevens ten einde inzicht te verwerven in de mogelijkheden om andere projecten op te zetten (bijv. fotogrammetrisch onderzoek, bodemonderzoek);
  - projectstudies: het beoordelen van verwachte kosten en opbrengsten van welomschreven projecten (bijv. wegstudie);

- proefprojecten: naar hun aard exploitatieprojecten (zie onder), welke echter niet worden opgezet vanwege een verwachte directe bijdrage tot de sociaal-economische ontwikkeling, doch teneinde in de praktijk de mogelijkheden te toetsen van toekomstige soortgelijke projecten om een dergelijke bijdrage te leveren (bijv. met Ruygersgelden gefinancierde dadelstroopfabriek in Lybië).
- b) kennisoverdrachtprojecten: projecten, die voornamelijk ten doel hebben kennis, die de economisch meer ontwikkelde landen te hunner beschikking hebben, over te dragen aan ontwikkelingslanden. Binnen deze categorie kunnen onderscheiden worden:
  - onderwijsprojecten (bijv. ambachtsscholen, landbouwonderwijs, lerarenopleidingen);
  - demonstratieprojecten (bijv. voorlichtingscentra, aardappelteelt, family planning-schema's).
- c) coördinatieprojecten: projecten, die ten doel hebben de planning en implementatie van de economische ontwikkeling binnen en tussen de diverse sectoren en regionen te coördineren (bijv. United Nations Economic Projections and Programming Center in New York).

Wanneer a), b), en c) tesamen worden opgevat als "pre-investment"projecten, kan de volgende categorie beschouwd worden als die der

- d) investeringsprojecten: projecten, die voornamelijk ten doel hebben een directe bijdrage te leveren tot de sociaal-economische ontwikkeling (bijv. wegen, elektrische centrales, ziekenhuizen, textiel-fabrieken, theeplantages).

2.2.3 Naar de middelen kan de hulpverlening in eerste instantie onderscheiden worden in kapitaalhelp en technische bijstand. Technische hulpverlening aan ontwikkelingslanden is gericht op de aanwending van bepaalde, in de ontwikkelingslanden schaarse, vormen van arbeid ten behoeve van deze landen. Kapitaalhelp daarentegen beoogt vooral de aanwending van besparingen van hulpverlenende landen ten behoeve van ontwikkelingslanden; meestal houdt kapitaalhelp een overdracht van beschikkingsmacht over deze besparingen in. Een scherpe grens tussen beide vormen van hulpverlening is niet te trekken, omdat technische hulpverlening voor haar uitvoering financieringsmiddelen vereist en bovendien veelal additionele kosten (materiaal e.d.) met zich mee brengt, terwijl kapitaalhelp in feite meestal gepaard gaat met kennisoverdracht. Beide vormen zijn complementair.

Binnen deze twee categorieën komen verschillende vormen van kapitaalhelp en van technische bijstand voor:

Kapitaalhelp wordt doorgaans onderscheiden in schenkingen en leningen. Beide vormen kunnen verder onderverdeeld worden naar de voorwaarden, waaronder zij plaatsvinden. Ten aanzien van de leningen hebben dergelijke voorwaarden betrekking op de hoogte van het rentepercentage, op de lengte van de periode waarvoor de lening wordt verstrekt <sup>1)</sup>,

---

1) Het is dienstig om, in overeenstemming met het algemeen spraakgebruik, het onderscheid naar de lengte van de termijn als volgt te maken: onder een zeer korte termijn verstaan we een periode korter dan 1 jaar; onder een korte termijn 1-5 jaar; onder middellange termijn 5-10 jaar; onder lange termijn 10-40 jaar en onder een zeer lange termijn meer dan 40 jaar. Het maken van een dergelijk onderscheid impliceert natuurlijk niet, dat al deze vormen ook werkelijk als ontwikkelings"help" kunnen worden aangemerkt. In de cijfers van de OECD zijn de leningen op zeer korte termijn en op korte termijn dan ook niet opgenomen (in de cijfers van de Verenigde Naties geldt dit alleen voor de leningen op zeer korte termijn).



op de lengte van de periode, waarna aflossing en rentebetaling dienen aan te vangen, alsmede op de valuta waarin de lening moet worden terugbetaald. Hoe lager het rentepercentage, hoe langer de termijnen en hoe eenvoudiger het ontwikkelingsland in kwestie de desbetreffende valuta kan verkrijgen, hoe gunstiger de voorwaarden. (Als zeer gunstig kunnen worden aangemerkt de zgn. "soft loans": leningen, tegen een nominale rente, op zeer lange termijn en met de mogelijkheid haar terug te betalen in zgn. "local currency").

Ten aanzien van leningen, zowel als schenkingen, kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen hulp in gebonden vorm en hulp in ongebonden vorm ("tied aid" en "Untied aid"). Een land, dat ongebonden hulp ontvangt, is vrij in de besteding daarvan, zodat het niet verplicht is om de verkregen hulp in het hulpverlenende land te besteden. Het feit, dat het niet zeker is dat de tengevolge van de ongebonden hulpverlening ontstane belasting van de betalingsbalans van het donorland langs indirecte weg weer zal worden goedgeemaakt, vormt de verklaring voor het binden van de hulp. Deze vorm van hulp wordt verleend onder de voorwaarde dat zij in het land van herkomst wordt besteed. Een in de praktijk veel voorkomende vorm van gebonden hulp is de zgn. dubbel-gebonden hulp; hieronder wordt verstaan hulp, die gekoppeld is aan een specifiek investeringsproject in het betreffende ontwikkelingsland, terwijl de voor dat project noodzakelijke importgoederen alleen uit het donorland betrokken mogen worden.

Technische bijstand bestaat doorgaans uit het uitzenden van experts (inclusief assistent-experts en

vrijwilligers), voor docerende, adviserende of operationele functies, alsmede uit het verlenen van beurzen aan personen uit ontwikkelingslanden om elders te studeren.

Naast technische bijstand en (op investeringen gerichte) kapitaalhelp kan onderscheiden worden de voedselhelp: het ter beschikking stellen van voedseloverschotten uit de welvarende landen aan landen, die niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien en evenmin in staat zijn de betreffende import te financieren uit exportinkomsten.

Zowel kapitaalhelp en technische bijstand als voedselhelp impliceren een overdracht van middelen door economisch ontwikkelde landen aan ontwikkelingslanden. Daarnaast is te onderscheiden de internationale handelspolitiek der economisch ontwikkelde landen. Deze kan beschouwd worden elementen van hulpverlening te bevatten voorzover de economisch ontwikkelde landen ten behoeve van de ontwikkelingslanden afstand doen van het volledig aanwenden van hun economische macht op de internationale markten. De onderdelen van de internationale handelspolitiek die zich daarop richten worden wel samengevat onder de term "handelshulp".

2.2.4 Tenslotte kunnen verschillende vormen van ontwikkelingshulp worden onderscheiden naar de kanalen via welke zij verleend wordt. Daartoe zijn verschillende onderscheidende criteria mogelijk.

In de eerste plaats kan onderscheid gemaakt worden tussen bilaterale en multilaterale hulp. Van bilaterale hulpverlening wordt gesproken, wanneer het een directe hulpverlening betreft van het ene aan

het andere land; van multilaterale hulpverlening, wanneer kapitaal of gespecialiseerde arbeid ter beschikking wordt gesteld van een internationale organisatie welke beslist over de allocatie van de hulp per land en per sector.

In de organen van dergelijke internationale instellingen zijn zowel hulpverlenende als hulpontvangende landen vertegenwoordigd.

Ook met betrekking tot dit institutionele onderscheid van de hulpverlening is de grens niet zeer nauwkeurig te trekken. De situatie, waarin welvarende landen gezamenlijk hulp verlenen (bijv. verenigd in een consortium) zou gekenschetst kunnen worden als semi-bilaterale hulpverlening.

In de tweede plaats kan een onderscheid gemaakt worden tussen officiële en particuliere hulpverlening. Het ter beschikking stellen van officiële hulp, hetzij direct aan een ontwikkelingsland, hetzij aan een internationale instelling, geschiedt door overheidsinstanties van het hulpverlenende land. Particuliere hulpverlening, welke ook zowel langs multilaterale als langs bilaterale weg kan geschieden, is hulp, welke verstrekt wordt door particuliere organisaties. Naast de particuliere hulpverlening kunnen de met buitenlands kapitaal gefinancierde particuliere investeringen in de ontwikkelingslanden onderscheiden worden. In het kader van het onderhavige rapport wordt op dit commerciële gedeelte van de "flow of international resources" slechts ingegaan voorzover de overheid haar hulpverleningspolitiek mede afstemt op de stimulering daarvan.

## 2.3 De evaluatie-relaties en de niveaus van evaluatie

### 2.3.1 De verschillende relaties

Het is niet zonder belang bij evaluatie in het oog te houden door wie geëvalueerd wordt en voor wie. Zo is deze evaluatiestudie van het hulpverleningsbeleid de toetsing van een hulpprogramma, uitgevoerd door een wetenschappelijke groep ten behoeve van "de regering". Maar deze regering bestaat uit functionarissen, die beleidsbeslissingen nemen op hoog of minder hoog niveau, die uitvoerend werk verrichten of met het toezicht daarop belast zijn.

In het voorgaande bleek reeds, dat men het begrip ontwikkeling kon benaderen door een fundamentele analyse van de componenten, of door dit begrip te verstaan, zoals het in een ontwikkelingsplan operationeel is geformuleerd. In het eerste geval ziet men een formulering, die vooral van belang is, indien wetenschappelijke onderzoekers werken voor wetenschappelijke doeleinden.

In deze studie kon de groep zich naar haar inzicht beter aansluiten bij het tweede, praktische concept. De evaluatie geschiedt immers voor beleidsfunctionarissen, en wel voor regeringsfunctionarissen op verschillend niveau. Het hulpbeleid valt bovendien uiteen in hulpprogramma's, waarin op eigen wijze ontwikkelingsdoeleinden worden geformuleerd, die afgeleid zijn uit de veronderstelde behoeften van de ontvangende landen. Omdat evaluatie wil zijn een terugkoppeling op lopende of toekomstige activiteiten, dient zij aan functionarissen met verschillende verantwoordelijkheid informatie te verschaffen.

Terzijde zij hierbij vermeld, dat de regering in haar opdracht niet alleen een evaluatie van het hulpbeleid verlangde, maar ook een evaluatiemethode, die zijzelf in de praktijk zal kunnen hanteren.

Hierover wordt later in Hoofdstuk XIII van dit rapport gesproken, maar nu kan reeds gesteld worden, dat dit een andere evaluatie-relatie betreft, omdat in zulk een situatie de uitvoerende functionaris informatie moet verschaffen aan de controlerende functionaris, de controlerende aan de beleidvoerende, etc.

### 2.3.2 De geografische niveaus

In de verschillende evaluatie-relaties zal de inhoud niet steeds hetzelfde zijn. Hetgeen in de voorliggende studie voorop heeft gestaan is de bijdrage van de hulp aan de nationale ontwikkeling van een land.

Het gaat dus niet om mondiale, regionale, provinciale of locale ontwikkeling. In principe gaat het derhalve om macro-evaluatie op nationaal niveau, maar in de praktijk, vooral als een project van beperkte strekking getoetst wordt, zal het niet steeds mogelijk zijn de resultaten op nationale schaal te interpreteren.

In de voorliggende studie is een tweevoudige benadering gekozen, de nationale benadering (die vooral gericht is op het economische terrein) en de bestudering per project. De laatste bestaat voor een gedeelte uit "case-studies", die uiteraard zoveel mogelijk geplaatst zijn tegen een nationale achtergrond. Het verlangen elke ontwikkelingsactiviteit, hoe partiëel ook, zoveel mogelijk te plaatsen in het totaal van de nationale inspanning, hangt samen met de overtui-

ging, dat alleen op dit niveau een balans gemaakt kan worden van directe, en indirecte, beoogde en niet-beoogde gevolgen.

### 2.3.3 De niveaus van projectevaluatie

Een ontwikkelingsactiviteit met beperkte doelstelling, zoals bijvoorbeeld een project voor agrarische productie, zal onvoorziene en onberekende gevolgen kunnen hebben voor de positie van de vrouw, voor de gezagsstructuur van een gemeenschap, voor het marktwezen, etc., die plaatselijk van onvoldoende omvang zijn om als een invloed van betekenis onderkend te worden. Toch zijn zij van betekenis als men niet alleen de effectiviteit van een bepaald project wil berekenen (d.w.z. de beoogde gevolgen), maar ook uit de uiteindelijke betekenis (de "significance" of impact). Hiermede zijn de twee niveaus van projectevaluatie onderscheiden, nl. het niveau van de betekenis, waarbij men de uitkomst van een activiteit toetst aan zijn invloed op verschillende componenten van het welzijn en het niveau van de effectiviteit, waarbij men de mate, waarin de beoogde doelstelling is bereikt, als maatstaf neemt. Nauw verwant aan dit laatste criterium van de effectiviteit is dat van de doelmatigheid of efficiëntie, waarmee het beoogde doel wordt nagestreefd. Hierbij gaat het om het economisch gebruik van de middelen.

## 2.4 De methode en de technieken van evaluatie

### 2.4.1 De methode

In de voorgaande beschouwing werd gesteld, dat de inhoud van de evaluatie kan verschillen, omdat de

benadering kan geschieden van bovenaf, zodat deze de gehele sociaal-economische ontwikkeling van een land omvat of van onderop, d.w.z. voor een project of een gedeelte van het project. De inhoud is tevens afhankelijk van de bestemming van de evaluatie, m.a.w. van de vraag, wie voor wie evalueert; afhankelijk van de bestemming zal men ook het niveau hoger of lager stellen in die zin, dat men evalueert met als toetssteen de uitgewerkte "target" van een concreet project of het dieper liggende concept van finale ontwikkelingsdoeleinden.

Wat echter ook de situatie zijn mag, het gaat er steeds om de resultaten te meten van een activiteit tussen een beginpunt en een eindpunt. Hierbij zijn in principe twee methoden mogelijk. Men legt de uitgangssituatie vast, formuleert de doelstelling en ziet in hoeverre deze gerealiseerd wordt; uiteraard met inachtneming van de kosten van de aangewende middelen. Of men hanteert een tweede methode, eveneens toegepast in deze studie, en onderzoekt de middel-gevolg relatie. Deze methode is vooral van nut als een scherpe doelomschrijving ontbreekt. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de vrijwilligersprojecten met een community development karakter. Het vrijwilligersprogramma werd eerder ingegeven door de beschikbaarheid van het middel, de vrijwilliger, dan door het onderkennen van een concrete, expliciet geformuleerde ontwikkelingsbehoefte. Hier vond dus ook geen toetsing plaats van de praktijk van een programma aan het doel, maar het was een onderzoek naar de gevolgen van het gebruik van een bepaald middel, waaruit de bruikbaarheid van het middel, vrijwilligers, werd afgeleid. De doelstelling van de projecten blijkt dan met het inzicht in die bruikbaarheid te evolueren.

Ook bij deze tweede methode is het vastleggen van de uitgangssituatie een voorwaarde. Dit ontbrak met name bij de vrijwilligersprojecten; als ook de scherpe doelstelling afwezig is, weet men dus niet waar men staat en waar men gaat.

Het probleem van het formuleren van de uitgangssituatie ontstaat mede, omdat men de relevante factoren niet kent. Maar het is niet noodzakelijk die situatie reeds bij het begin van een activiteit uitputtend vast te leggen, want dan zou men in principe op alle welvaartscomponenten moeten letten.

Bij een onderwijsproject zou men moeten bezien in hoeverre dit de behuizing, de gezondheid, de gezagsstructuur, etc. beïnvloedt. In de praktijk zal men daarom bij het optreden van onbeoogde neveneffecten moeten trachten alsnog de uitgangssituatie voor dat aspect te reconstrueren en het gaat er dus om op bepaalde effecten bedacht te zijn; al is dat reeds moeilijk genoeg.

#### 2.4.2 Problemen bij het gebruik van technieken en indicatoren.

Bij een benadering van bovenaf, waarbij de gehele sociaal-economische en culturele ontwikkeling van een land het object van evaluatie is, doet zich een aantal technische problemen voor.

Het wegingsprobleem, d.w.z. de verschillende waardering voor de diverse ontwikkelingsdoeleinden, werd reeds eerder vermeld. Een speciale moeilijkheid voor het berekenen van de bijdrage, die de hulpverlening voor die ontwikkeling betekent, vloeit voort uit de omstandigheid, dat men niet weet welk gedeelte van het totale resultaat men aan de hulp moet toerekenen.



Dit toerekeningsprobleem geldt evenzeer voor de evaluatie van een project en met name voor de bijdrage aan een gedeelte van een project. Immers ook als de hulpverlening een geheel afgerond en in zekere zin geïsoleerd project zou omvatten, dan nog moet men zich de vraag stellen of het project zonder hulp op generlei wijze gerealiseerd zou zijn. Zou dit immers wel zo zijn, dan is het resultaat van de hulp slechts datgene, wat men het ontwikkelingsland bespaart en de hulp bestaat dan uit datgene, wat door die besparing mogelijk werd.

Het vaststellen van resultaten van een activiteit wordt trouwens bemoeilijkt, doordat de effecten van het een die van het ander beïnvloeden. Een project voor verbeterde voeding en hygiëne kan bijvoorbeeld verhogend werken op het kindertal, dat men probeert laag te houden met een project van family-planning. De gevolgen van het een verduisteren het uitzicht op de gevolgen van het ander en ook deze interdependentie zou men een vraagstuk van toerekening kunnen noemen.

Dit laatste probleem toont duidelijk aan, dat evaluatie van de nationale ontwikkeling de evaluatie per project niet overbodig maakt.

Bij deze problemen voegt zich een derde zeer wezenlijke moeilijkheid, nl. het metingsvraagstuk. Hieronder verstaan we de opgave om bepaalde verschijnselen van kwalitatieve aard zo weer te geven, dat zij met gegevens van kwantitatieve aard vergelijkbaar worden of gegevens van kwantitatieve aard, die niet vergelijkbaar zijn met andere kwantitatieve gegevens zodanig te herleiden, dat zij het wel zijn.

Deze metingsproblemen dienen in verschillende situaties verschillend te worden opgelost. Als het object

van evaluatie de ontwikkeling van een land is, dan betekent dit, dat men zijn aandacht richten moet op een gamma van doeleinden van culturele, politieke, sociale en economische aard, die weliswaar onderling samenhangen, maar niet steeds op doorzichtige wijze.

Een tekort aan gegevens, gebrek aan inzicht in de diverse relaties en beperktheid van eigen achtergrond hebben de onderzoekers belet het kader voor een alomvattende analyse tot stand te brengen. Voor de evaluatie van een geheel waarden- of doeleindencomplex wordt in de praktijk dan ook een enkelvoudige indicator gehanteerd, die slechts een gedeelte van de werkelijkheid dekt, nl. de groei van het nationaal inkomen, incidenteel aangevuld met gegevens over inkomensverdeling, werkgelegenheid, voedselvoorziening, e.d..

Geheel in overeenstemming hiermede richten de beschouwingen inzake de middelen om deze ontwikkelingsdoeleinden te realiseren zich vooral op de hoogte van de investeringen met incidentele aandacht voor andere traditionele instrumenten van economische politiek, zoals prijs- en belastingbeleid, deviezencontrole, e.d.. De ontwikkeling wordt derhalve gemeten met een hoofdzakelijk economische indicator en doeleinden van andere aard dreigen daardoor minder scherp belicht te worden.

Er is getracht deze enkelvoudige, zij het ook synthetische indicator te vervangen door een meer comprensieve of door een samengestelde indicator: het algemeen levensniveau.

Voor een aantal ontwikkelingsdoeleinden vindt men bruikbare en gangbare indicatoren. De welzijnscomponent "gezondheid" kan men volgen met statistisch hanteerbare indicatoren inzake kindersterfte, levensverwachting, aantal doktoren, e.d..

Voor de basisbehoeften liggen de indicatoren als het ware in het ontwikkelingsdoel besloten.

Er zijn echter bij de huidige stand van de research in dit opzicht twee moeilijkheden, die pas in een beginfase van oplossing verkeren. In het concept van het algemeen levensniveau worden de immateriële behoeften gevangen in vage termen als menselijke vrijheden, zekerheid, e.d.. Verder dient niet alleen de mate van voldoening aan een ontwikkelingsbehoefte geïndiceerd te worden, maar tevens de spreiding over de inwoners van een land.

Wat het eerste betreft: het is duidelijk, dat achter de vage aanduidingen onwetendheid schuilgaat omtrent waarde en betekenis van factoren in de ontwikkeling, die voornamelijk liggen op het niet-strikt-economische terrein.

Hoe interessant de pogingen ook zijn het ontwikkelingsconcept tot op zijn kern te doorgronden en statistisch hanteerbare data voor de verschillende componenten en hun functies in het proces vast te stellen, het is toch wel duidelijk, dat zij onvoldoende operationeel zijn om van nut te kunnen zijn in een evaluatie, die bestemd is voor een regering, die beleidsbeslissingen moet nemen op verschillend niveau. Het is evenwel van betekenis te wijzen op de voortdurende poging de lacunes aan het licht te brengen, die bestaan bij de huidige macro-economische benadering van het nationale ontwikkelingsvraagstuk. Waaraan ook deze studie niet kon ontkomen voorzover het de landenvergelijking betreft.

In het voorgaande werd reeds gesteld, dat het sociaal economische en culturele ontwikkelingsconcept beter tot uiting komt in de ontwikkelingsdoeleinden, die de betreffende landen zichzelf gesteld hebben

dan in onvoldoende uitgewerkte theoretische analyses. Maar tegelijkertijd is ook de betrekkelijke waarde van de ontwikkelingsplannen aangegeven. Waar vindt men intermediaire ontwikkelingsdoeleinden geformuleerd van een immateriële karakter, zoals emancipatie van de vrouw, democratisering of sociale structuurverandering? En zij zouden toch de operationele weergave moeten zijn van immateriële ontwikkelingscomponenten, zoals menselijke vrijheid, waardigheid of zekerheid. De praktijk loopt gelukkig op de theorie vooruit. Er worden middelen gehanteerd om doeleinden te bereiken, die ongearticuleerd en weinig expliciet geformuleerd zijn, maar die niettemin worden nagestreefd.

In projecten van community development bijvoorbeeld streeft men naar mentaliteitsverandering, nieuwe gezagsstructuren, acculturatie, institutieverbetering, e.d., terwijl bij het hanteren van dit instrumentarium het nagestreefde doel slechts vaag gedefiniëerd wordt. De oplossing lijkt hier te liggen in een nauwkeurige beschrijving per casus, die pas achteraf kan leiden tot het vaststellen van generaliserende regels. Deze beschrijving per casus is verder noodzakelijk, omdat:

- 1) de ontwikkelingsbehoeften zowel per land als in de tijd zullen verschillen en dus ook de daaruit voortvloeiende doeleinden;
- 2) de ontwikkelingsbehoeften en de relatieve schaarste-verhoudingen een verschillende combinatie van middelen zullen verlangen;
- 3) de prerequisieten voor ontwikkeling kunnen verschillen en de toerekening van de resultaten aan de middelen moet variëren.

Bij evaluatie zal men dus alleen onderling weinig verschillende situaties mogen vergelijken; macro-evaluaties van India, Congo- Kinshasa of Brazilië zijn onvergelijkbaar, maar Tunesië en Marokko 1965 wel.

#### 2.4.3 Criteria bij projectevaluatie

De projectevaluatie heeft een byzondere moeilijkheid die niet geldt voor macro-evaluatie, nl. hoe een project als deelactiviteit past in het geheel van het ontwikkelingsbeleid en met name wat de betekenis is gezien in de tijd. Dit geeft aanleiding tot het ontwikkelen van criteria, die aangeven in hoeverre een activiteit andere aanvult of complementeert, in hoeverre een activiteit zich spontaan verbreidt of in welke mate een activiteit zich consolideert. Bij projectbeoordeling zijn dit belangrijke maatstaven om de uiteindelijke betekenis of impact af te tasten. Indien men immers de resultaten van de beperkte doelstellingen nagaat aan de hand van indicatoren, die aan dat projectdoel zijn ontleend (bijv. verbeterde methode van rijstbouw in eenheden meeropbrengst) dan zal men uit de eventuele spontane spreiding van zulk een verbetering kunnen afleiden of het maatschappelijk klimaat voor ontwikkeling verbeterd is of wordt. Op het eerste niveau echter is evaluatie van een project de waardering van een onderdeel van het ontwikkelingsbeleid. Projecthulp wordt verstrekt ten behoeve van speciale ontwikkelingsactiviteiten, waarbij de donor in samenspraak met het ontvangende land de bestemming vaststelt; het is dus een meer gebonden vorm van hulp dan de bijdrage aan het ontwikkelings

plan van een land, in welk geval het ontvangende land het initiatief heeft bij het bestedingsoverleg.

Projecthulp is een bijdrage aan een afzonderlijke combinatie van productiemiddelen, aangewend voor een bepaalde ontwikkelingsactiviteit. Deze bijdrage voorziet in een tekort aan kennis (technische bijstand) of kapitaal (kapitaalhelp). Dikwijls is er sprake van projecten, waarin beide hulpvormen tegelijkertijd worden aangewend bijvoorbeeld bij een onderwijsproject, dat niet alleen leerkrachten vraagt, maar ook de financiering van scholenbouw of exploitatiekosten. De projecten laten zich onderscheiden in pre-investerings- en investeringsprojecten. Onder de eerste kan men verstaan: exploratie-, kennisoverdracht- en coördinatieprojecten, onder de tweede projecten, die een directe bijdrage leveren.

Het is duidelijk dat evaluatie van de laatste soort projecten, die zich richten op het leveren van een directe bijdrage voor de ontwikkeling, het minst moeilijk is, althans voor wat het niveau van de effectiviteit betreft.

Een evaluatie van projecten als de bouw van een weg, een ziekenhuis, een elektrische centrale, een textiel-fabriek, etc. ligt als het ware in de doelstelling besloten en zowel nut als offers kunnen op traditionele wijze berekend worden. De betekenis van zulk een project in wijdere zin is moeilijker te schatten, zoals reeds eerder betoogd werd.

De pre-investmentprojecten zoals research- en proefprojecten, onderwijs-, demonstratie- en planningprojecten leveren een indirecte bijdrage, waarvan het uiteindelijk resultaat dikwijls verder ligt in de tijd.

Bij evaluatie van sommige projecten van dit type dreigt het onderscheid tussen effectiviteit en betekenis soms vrijwel academisch te worden. Evalueert men bijvoorbeeld een survey van bodemonderzoek dan kan dit onderzoek leiden tot een gunstig advies inzake het opzetten van een bepaald project en dat zal zelfs de bedoeling zijn, maar als de uitvoering na gunstig advies om welke reden dan ook achterwege blijft, is het resultaat toch eigenlijk ook voor wat de effectiviteit betreft nihil. Deze ontwikkelingsactiviteit is immers onderdeel van een reeks activiteiten: concipiëren, onderzoeken, plannen en uitvoeren. Bij projecten met een pre-investment karakter springt de onverbrekelijkheid van project en follow-up duidelijk in het oog: op onderwijs dient passende werkgelegenheid aan te sluiten, na research en voorlichting moet uitvoering volgen, projectstudies en surveys dienen tot andere projecten te leiden, etc. Projecten, die een indirecte bijdrage leveren hebben derhalve als het ware een dimensie meer, zij bevinden zich in een stadium van de ontwikkelingsactiviteit, dat vooraf gaat aan de uitvoeringsfase.

In dit licht bezien is het duidelijk, dat bijvoorbeeld de evaluatie van het beurzenprogramma niet kon blijven staan bij het antwoord op de vraag of de studenten na hun studie met goed gevolg te hebben voltooid naar hun land zijn teruggekeerd, want het eindpunt van de evaluatie ligt in het antwoord op de vragen wat zij met hun studie konden doen, of de studie aan hun land was aangepast e.d..

Voor sterk sociaal-getinte programma's kan dat antwoord in de tijd ver weg liggen: als een community development-project bestaat uit een huishoudcursus voor dorpsvrouwen,

maar tevens emancipatie van die vrouwen beoogt, dan zal het uiteindelijk resultaat later zichtbaar zijn. Bij projectevaluatie dient men voor de vaststelling van de betekenis in principe al datgene te toetsen wat men in de conceptuele fase in de overweging betrokken heeft: het is een terugkeer naar de relevante punten van de uitgangssituatie. En die relevantie kent men pas post factum. Dit betekent een sterke beperking op de definitieve evaluatie van tal van projecten.



### HOOFDSTUK III

## 3. Een vergelijkende macro-economische beschouwing omtrent de betekenis van de westerse hulpverlening

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele economische criteria die gehanteerd kunnen worden bij de evaluatie van ontwikkelingshulp. Daarbij is bewust gekozen voor macro-economische criteria voor de betekenis van ontwikkelingshulp in het algemeen. Criteria ter beoordeling van afzonderlijke hulpverleningsprojecten worden hier niet besproken. De overwegingen die bij deze keuze een rol speelden zijn tamelijk uitvoerig gepresenteerd in de eerste twee hoofdstukken van Bijlage I bij dit rapport ("Een Macro-Economische Beschouwing omtrent de betekenis van de Ontvangen Ontwikkelingshulp", verder korthedshalve aan te duiden als "Bijlage I"). Aan dit hoofdstuk liggen ten grondslag enkele onderzoeken naar het verband tussen de omvang en de samenstelling van de door een aantal ontwikkelingslanden ontvangen hulp en een aantal macro-economische grootheden der betrokken landen. Deze onderzoeken zijn in detail beschreven in de hoofdstukken 3 t/m 7 van Bijlage I, alsmede in Bijlage II ("Some Reflections on the Effectiveness of Project Versus Plan Aid", verder aangeduid als "Bijlage II").

### 3.2 Omvang, samenstelling en verdeling van de hulp

3.2.1 Voor een macro-economische evaluatie van de door de ontwikkelingslanden ontvangen hulp is niet alleen kennis van de omvang, maar ook van de samenstelling noodzakelijk. Wil men de betekenis van de door het ene land ontvangen hulp vergelijken met de betekeni

van de door een ander land ontvangen hulp, dan zal men per land moeten weten hoeveel de hulp bedroeg per hoofd van de bevolking, hoe groot het aandeel was van de technische bijstand in verhouding tot dat van de kapitaalhelp, hoe groot dat van de giften in verhouding tot dat van de leningen, hoe groot het aandeel van de multilaterale t.o.v. de bilaterale hulp, etc..

Een en ander is nagegaan voor 93 ontwikkelingsgebieden met in totaal 1.470 miljoen inwoners, die gedurende de periode 1960-1964 tesamen gemiddeld \$ 5,3 miljard per jaar aan ontwikkelingshulp ontvingen. De resultaten zijn samengevat in tabel 3.1, waarin vier qua bevolkingsomvang nagenoeg even grote groepen van ontwikkelingslanden zijn onderscheiden op basis van het per capita inkomen.

De relatieve welvaart der ontwikkelingslanden zou beschouwd kunnen worden als een maatstaf voor de effectiviteit van de verdeling der hulp gelden over de diverse hulpontvangende landen, omdat ceteris paribus uitgegaan mag worden van de veronderstelling, dat bij een laag inkomen de betekenis van additioneel inkomen groter is dan bij een hoger inkomen. Uit tabel 3.1 blijkt echter dat de meest welvarende groep van ontwikkelingslanden veruit de meeste hulp ontving, daarna volgde de minst welvarende groep, terwijl het in feite even arme India de minste hulp ontving.

Het is interessant na te gaan of het onderhavige criterium ten aanzien van alle categorieën hulpverlening een even onbelangrijke rol heeft gespeeld. Zo mag men veronderstellen, dat bij de beslissing over de vraag of de hulp in de vorm van giften of in die van leningen wordt gegeven het criterium van

het inkomen een relatief nog belangrijkere rol dient te spelen dan bij de beslissing over de omvang van de hulp (hoewel ook bij de beslissing of de hulp al dan niet als schenking wordt gegeven andere overwegingen zullen meespelen; de mogelijkheden van een land tot aflossing en rentebetaling hangen immers niet alleen af van de hoogte van het nationale inkomen, maar ook van het deviezeninkomen). Uit de tabel blijkt echter dat de rangorde der inkomensgroepen naar ontvangen giften dezelfde is als die naar de totaal ontvangen hulp. Wel is er een verschil in relatieve zin: de meest welvarende groep ontving relatief iets minder hulp in de vorm van giften dan twee minder welvarende groepen, doch wel meer dan India. Uit de tabel is tevens af te leiden in hoeverre aan het onderhavige criterium een verschillend gewicht wordt gegeven in bilateraal dan wel multilateraal genomen beslissingen. Het blijkt dat de multilaterale instellingen zich niet speciaal op de armste ontwikkelingslanden hebben gericht. Dit betekent overigens niet dat zij dezelfde criteria hebben aangelegd als de bilaterale donors. Deze laatsten nemen hun beslissingen immers mede op basis van andere dan de genoemde effectiviteitscriteria; juist de extrinsieke doeleinden zullen de grillige verdeling van hun hulp over de ontwikkelingslanden hebben veroorzaakt. Bij de multilaterale hulp speelt mede, dat een deel van deze hulp (met name die van de Wereldbank), gegeven moet worden tegen voorwaarden die vaak juist voor de armste landen te hard geacht moeten worden.

- 3.2.2 De relatieve rijkdom of armoede van de potentiële hulpontvangende landen kan natuurlijk niet het enige criterium zijn voor de effectiviteit van de verdeling der hulpgelden.

Ook de groeimogelijkheden van deze landen vormen zo'n criterium. Ontwikkelingshulp kan immers omschreven worden als een bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid der hulpontvangende landen en deze doelstellingen worden doorgaans vertaald in een streven naar economische groei. Niet ieder land evenwel is daartoe op dezelfde wijze in staat; de uitgangspositie speelt een belangrijke rol. Vanuit deze gedachten-gang is de hulp dus effectiever naarmate zij meer gericht is op landen met grotere groeimogelijkheden <sup>1)</sup> Hiermede rekening houdend is niet alleen de verdeling van de ontvangen hulp over de in tabel 3.1 genoemde categorieën van belang, maar vooral ook die in technische bijstand, voedselhulp en kapitaalhelp. Voor elk der 93 ontwikkelingsgebieden is onderzocht welk percentage van de totale hulp bestond uit technische bijstand en welk percentage uit voedselhulp. Voor de gezamenlijke ontwikkelingslanden bedroeg dit 21% voedselhulp en 14% technische bijstand (er zijn echter grote verschillen per land), zodat gesteld kan worden dat gemiddeld 65% bestond uit kapitaalhelp. Hieruit kan echter niet de conclusie worden getrokken, dat de ontwikkelingshulp een toeneming van de investeringen in de ontwikkelingslanden heeft mogelijk gemaakt ten bedrage van 65% van deze hulp. De niet-kapitaalhelp kan immers voor een gedeelte betrekking hebben gehad op consumptieve bestedingen, die, wanneer deze hulp niet zou zijn verstrekt, toch zouden zijn verricht, maar dan gefinancierd uit andere bron. Voorzover dit het geval is geweest hebben

---

1) Op basis van het behoeftebeginsel kan echter evenzeer het uitgangspunt verdedigd worden dat landen met een laag groeipotentieel juist extra hulp nodig hebben om in ieder geval een bepaalde minimum groei te behalen.

Tabel 3.1 Enkele gegevens omtrent de samenstelling van de hulp aan ontwikkelingslanden in 1960-1964 (1)

groep	gemiddeld per capita inkomen in 1958	in 1960-1964 gemiddeld jaarlijks per capita ontvangen						
		totale hulp in dollars	giften		leningen in dollars	multilaterale hulp		bilaterale hulp in dollars
			in dollars	in % van tot.hulp		in dollars	in % van tot.hulp	
I	\$ 60	\$ 3,90	\$ 3,04	77,9 %	\$ 0,86	\$ 0,29	\$ 3,61	
II	\$ 100	\$ 3,07	\$ 2,79	90,9 %	\$ 0,16	\$ 0,16	\$ 2,91	
III	\$ 250	\$ 5,81	\$ 3,70	63,7 %	\$ 2,11	\$ 0,51	\$ 5,30	
India	\$ 70	\$ 1,93	\$ 1,10	57,0 %	\$ 0,83	\$ 0,14	\$ 1,79	
totaal	\$ 115	\$ 3,55	\$ 2,54	71,5 %	\$ 1,01	\$ 0,27	\$ 3,28	

Tabel 3.2 Enkele gegevens omtrent de samenstelling van de hulp aan ontwikkelingslanden in 1960-1964 (2)

groep	per capita inkomen in 1958	in 1960-1964 gemiddeld jaarlijks per capita ontvangen						
		totale hulp in dollars	technische bijstand		investeringshulp		consumptiehulp	
			in dollars	in % van het tot.	in dollars	in % van het tot.	in dollars	in % van het totaal
I	\$ 60	\$ 3,90	\$ 0,78	20,0 %	\$ 2,84	72,8 %	\$ 0,28	7,2 %
II	\$ 100	\$ 3,07	\$ 0,50	16,3 %	\$ 2,08	67,8 %	\$ 0,50	16,3 %
III	\$ 250	\$ 5,81	\$ 0,58	10,0 %	\$ 4,44	76,4 %	\$ 0,80	13,8 %
India	\$ 70	\$ 1,93	\$ 0,05	2,7 %	\$ 1,65	85,7 %	\$ 0,22	11,6 %
totaal	\$ 115	\$ 3,55	\$ 0,45	12,7 %	\$ 2,67	75,2 %	\$ 0,43	12,1 %

deze vormen van hulp middelen uit andere bron vrijgemaakt, waarmede investeringen kunnen worden gefinancierd.

Daarom is voor elk der betrokken ontwikkelingsgebieden berekend welk gedeelte van de ontvangen hulp, hetzij direct, hetzij indirect, heeft kunnen resulteren in een toeneming van de investeringen. Dit gedeelte zou "de investeringscomponent van de hulp" genoemd kunnen worden. Deze is volgens een grove wijze berekend door het totale hulpbedrag, dat een land ontving te verminderen met het hulpbedrag, dat werd verstrekt in het kader van de technische bijstand en met een gedeelte van de voedselhulp. Aan de eerste aftrek ligt de (vereenvoudigende) veronderstelling ten grondslag, dat de in het kader van de technische bijstand uitgezonden experts en verleende studiebeurzen additioneel zijn in die zin, dat deze bestedingen bij achterwege blijven van de hulp niet zouden hebben plaatsgevonden. Het gedeelte van de voedselhulp dat in mindering werd gebracht bestaat uit die voedselhulp welke geschat werd in additionele consumptie te hebben geresulteerd (zie Bijlage I, Hoofdstuk 3).

Uitgaande van een aldus resulterende uitsplitsing van de hulp in technische bijstand, "investeringshulp" en "consumptiehulp" kan nagegaan worden in hoeverre de samenstelling van de ontvangen hulp samenhangt met het ontwikkelingsstadium waarin het land verkeert, waarbij het nationaal inkomen per capita als indicatie voor dit ontwikkelingsstadium zou kunnen worden gehanteerd. In tabel 3.2 is een en ander weer samengevat.

Verondersteld kan worden, dat de omvang van de door een land ontvangen voedselhulp en in het bijzonder de omvang van de in een additionele consumptie resulterende voedselhulp vooral samenhangt met de voedselsituatie in dit land. Aangezien deze voedselsituatie niet noodzakelijkerwijs samenhangt met het ontwikkelingsstadium, hoeft de omvang van de ontvangen voedselhulp geen directe samenhang te vertonen met dit ontwikkelingsstadium. Uit de tabel blijkt, dat deze veronderstelling niet onredelijk is: de landen met het laagste per capita inkomen ontvingen bepaald niet de meeste consumptiehulp. Zelfs deed zich in feite de tegenovergestelde situatie voor. Aangezien het echter bekend is dat de voedselsituatie in enkele van de armere ontwikkelingslanden (o.a. in India) zowel structureel als t.g.v. incidentele oorzaken in de betrokken periode slecht was, lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat een aantal landen in absolute zin te weinig voedselhulp ontving.

Overigens mag uit het feit, dat de landen met het laagste per capita inkomen in absolute zin minder consumptiehulp ontvingen, niet de conclusie getrokken worden, dat de aan deze landen verstrekte hulp meer op economische groei was afgestemd, terwijl in de hulpverlening aan de minder arme ontwikkelingslanden meer nadruk op de uitbreiding van de consumptiemogelijkheden gelegd zou zijn. De grens tussen de arme en de minder arme ontwikkelingslanden zal immers tussen enerzijds India en de groepen I en II, en anderzijds groep III getrokken moeten worden. Geschiedt dit, en let men op de relatieve samenstelling van de ontvangen hulp i.p.v. op de absolute omvang der onderscheiden categorieën, dan blijkt de veronderstelde tendens niet aanwezig.

Een algemene richtlijn voor de verhouding tussen consumptiehulp (meer in algemene zin, dus niet uitsluitend voedselconsumptiehulp) en "groeihulp" (= technische bijstand + investeringshulp) is trouwens nauwelijks te bepalen. Enerzijds kan men er immers vanuit gaan, dat de armere ontwikkelingslanden per definitie meer consumptiehulp zouden moeten ontvangen dan de minder arme, anderzijds kan ook gesteld worden, dat de armere ontwikkelingslanden een groter gedeelte van hun inkomen zullen moeten besteden aan de voorziening in direct noodzakelijke consumptieve behoeften, waardoor minder middelen beschikbaar zijn voor investerings- en onderwijsdoel-einden. Op grond van dit laatste uitgangspunt zouden de armere landen dus juist meer groeihulp dienen te krijgen. Wat dit betreft zal eerder een aanknopingspunt gezocht moeten worden in de omvang van de hulp dan in de samenstelling.

Het voordeel van de hier gehanteerde uitsplitsing van de hulp is vooral, dat op deze wijze beter de onderlinge verhouding tussen de technische bijstand en de kapitaalhelp - in de zin van in een uitbreiding der investeringen resulterende kapitaaltransfers - kan uitkomen. Deze onderlinge verhouding komt vanwege de fluctuaties in de consumptiehulp nog beter tot zijn recht wanneer we de omvang van beide categorieën niet uitdrukken in procenten van het totaal doch in procenten van de groeihulp (= totale hulp minus consumptiehulp), hetgeen in tabel 3.3 is geschied. In deze tabel zijn echter slechts drie categorieën onderscheiden: India, de overige arme ontwikkelingslanden (groep I en II) en de minder arme ontwikkelingslanden (groep III).



Het eerste dat opvalt is de sterk afwijkende samenstelling van de hulp aan India: de technische bijstand is zeer gering in verhouding tot de investeringshulp. Wat dit betreft sluit de samenstelling van de door India ontvangen hulp aan bij de door gaans geaccepteerde veronderstelling, dat kapitaal de belangrijkste bottleneck vormt in India. Laten wij India buiten beschouwing, dan valt er een tendens te constateren tot een relatief kleinere omvang van de technische bijstand aan de ontwikkelingslanden in een verder gevorderd stadium van economische ontwikkeling: de verhouding tussen de technische bijstand en de investeringshulp bedraagt voor deze landen gemiddeld ongeveer 1 op 8 en voor de minder ver gevorderde ontwikkelingslanden 1 op 4. Op zichzelf is dit niet meer dan een constatering, maar wanneer men de resultaten van recente onderzoeken als juist accepteert - nl. dat gebrek aan gekwalificeerde arbeid in de beginstadia van de economische ontwikkeling een groter knelpunt vormt dan in latere stadia - dan kan gesteld worden, dat wat dit betreft de samenstelling van de hulp in overeenstemming was met de behoefte.

### 3.3 Ontvangen hulp en economische groei

3.3.1 We zullen nu nader ingaan op de verhouding tussen eigen besparingen en ontvangen hulp. Voor 42 ontwikkelingslanden werd nagegaan hoe hoog de gemiddelde jaarlijkse investeringen en het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans waren in de vijfjaarsperiode 1960-1964. Vervolgens werd berekend welk gedeelte van de investeringen gefinancierd werd

Tabel 3.3 Enkele gegevens omtrent de samenstelling van de hulp aan ontwikkelingslanden in 1960-1964 (3)

groep	gemiddeld jaarlijkse samenstelling van de groeihulp in 1960-1964			technische bijstand in % van de investeringshulp
	technische bijstand in % van de groeihulp	investeringshulp in % van de groeihulp	technische bijstand in % van de investeringshulp	
I + II	20,7 %	79,3 %	26,1 %	
India	3,1 %	96,9 %	3,2 %	
III	<u>11,5 %</u>	<u>89,5 %</u>	<u>12,8 %</u>	
totaal	14,4 %	85,6 %	16,8 %	

Tabel 3.4 De financiering van de investeringen in een aantal ontwikkelingslanden in 1960-1964 (4)

groep	gemiddeld investeringspercentage	gemiddelde besparingen in % van de invoer	gemiddelde binnenl. spaarquote	buitenl. besparingen in % van de investeringen	ontwikkelingshulp in % van de investeringen	overige buitenlandl. besparingen in % v.d. invest.
A	21,3 %	86,9	18,5 %	13,1	6,9	6,2
B	16,0 %	79,2	12,7 %	20,9	14,9	6,0
C	<u>12,5 %</u>	<u>78,1</u>	<u>9,8 %</u>	<u>21,9</u>	<u>16,0</u>	<u>5,9</u>
totaal	16,6 %	81,4	13,5 %	18,6	12,6	6,0

met buitenlandse besparingen (in omvang gelijk aan het genoemde saldo) en welk gedeelte met binnenlandse besparingen. Voor de groep als geheel bedroegen deze percentages 18,6%, resp. 81,4%; er traden echter grote verschillen op tussen de afzonderlijke ontwikkelingslanden. Er bleek geen enkel verband te bestaan tussen de grootte van de investeringsinspanning en de financieringswijze. Voor de groep als geheel bleek de ontvangen hulp iets meer dan twee-derde gedeelte van het tekort op de lopende rekening te dekken, d.w.z. 12,6% van de investeringen. De overige ( $18,6 - 12,6 =$ ) 6% van de investeringen die uit buitenlandse besparingen werd gefinancierd, werd mogelijk gemaakt door overige vormen van hulp dan de beschouwde (0,6%), door particuliere investeerders afkomstig uit het buitenland (3,5%) en de rest (1,9%) uit leningen op korte termijn en onttrekkingen aan de deviezenreserves.

Voorzichtige conclusies kunnen wederom getrokken worden aan de hand van een indeling der betrokken ontwikkelingslanden in categorieën, al naar de hoogte van het investeringspercentage (tabel 3.4). Hieruit blijkt dat de landen met hoge investeringspercentages ook door hogere binnenlandse spaarquoten gekenmerkt worden. Dit hoeft op zichzelf nog niet te betekenen dat de groepen landen, die relatief meer investeerden ook een groter gedeelte van hun investeringen financierden uit eigen middelen. In het onderhavige geval was dat echter wel het geval: naarmate het gemiddelde investeringspercentage hoger ligt zijn de investeringen in toenemende mate van de binnenlandse en dus in minder sterke mate van de buitenlandse besparingen afhankelijk. Uit de la

ste drie kolommen van tabel 4 blijkt dat de verschillen in de relatieve omvang van de buitenlandse besparingen nagenoeg geheel verklaard kunnen worden uit de verschillen in de relatieve omvang van de ontvangen hulp. Landen met een relatief grote omvang van de investeringen financierden dus een relatief geringer gedeelte daarvan uit ontwikkelingshulp en een relatief groter gedeelte uit binnenlandse besparingen. Hieruit valt te concluderen, dat ontwikkelingshulp meer heeft gediend ter aanvulling van lage binnenlandse besparingen, ten einde daardoor de investeringen in de betrokken landen toch enigszins op peil te brengen, dan als een supplement van op zich relatief hoge binnenlandse besparingen in ontwikkelingslanden.

3.3.2 Naast de onderlinge welvaartsverhouding van de ontvangende landen, is in paragraaf 3.2 reeds genoemd het criterium van de effectiviteit: de groeimogelijkheden van de landen in verhouding tot de geboden hulp. Het is moeilijk op globale wijze na te gaan in hoeverre dit criterium door de donors gehanteerd is; het gaat immers om de toekomstige groei, die slechts zeer beanderd kan worden geschat, op grond niet alleen van enige algemene grootheden in het verleden, maar mede op grond van gedetailleerde, vaak slechts kwalitatieve, inzichten per land. Een derde criterium zou kunnen zijn: meer hulp naar mate het land minder in staat is op andere wijze middelen uit het buitenland te verkrijgen. Vergelijking van de laatste twee kolommen uit tabel 3.4 leert dat de verdeling van de hulp daarmee niet in strijd is geweest; het criterium lijkt echter geen rol van betekenis te hebben gespeeld.

3.3.3 Voor dezelfde groep van 42 landen werd nagegaan hoe hoog het groeipercentage was van het bruto binnenlands product waarna werd berekend welk gedeelte van dit groeipercentage toegeschreven kan worden aan de ontvangen hulp. Als het daarvoor relevante bedrag aan hulp werd aangemerkt de hierboven omschreven investeringscomponent van de hulp. Voor de toerekening werd gebruik gemaakt van marginale bruto kapitaalcoëfficiënten. Op de pro's en contra's van de gebezigde methode is uitvoerig ingegaan in Hoofdstuk 4 van Bijlage I. Uit de berekening blijkt dat voor drie kwart van de betrokken landen het aan de hulp toegerekende gemiddelde jaarlijkse groeipercentage in de betrokken periode variëerde tussen 0,2% en 1,4%. Drukt men deze cijfers uit in percentages van de per capita groeicijfers in die jaren, dan krijgt men een indicatie in hoeverre de welvaartsstijging per inwoner het gevolg was van de ontvangen hulp:

van de geanalyseerde groep van 42 landen

- a) zouden zes landen (Costa Rica, Birma, Marokko, Iran, Jordanië en Vietnam) bij afwezigheid van de hulp in plaats van een toeneming van de welvaart een vermindering van de welvaart hebben ondergaan, terwijl voor één land (Dominicaanse Republiek) de toch opgetreden welvaartsdaling bijna driemaal zo groot zou zijn geweest;
- b) hebben zes landen (Pakistan, Bolivia, Turkije, Honduras, Cambodja en de Republiek Korea) hun welvaartsstijging voor de helft of meer te danken aan de buitenlandse hulp;

- c) hebben elf landen (Israël, Panama, Cyprus, Brazilië, Taiwan, Trinidad-Tobago, Ecuador, Tunesië, Chili, India en Paraguay) 20-50% van hun welvaartsstijging te danken aan buitenlandse hulp;
- d) hebben acht landen (Guatemala, Nigeria, Thailand, Columbia, El Salvador, Sudan, Ghana en de Filippijnen) 10-20% van hun welvaartsstijging te danken aan buitenlandse hulp, terwijl bij afwezigheid van de hulp de in Ceylon toch opgetreden welvaartsdaling 10 à 20% groter zou zijn geweest;
- e) hebben zeven landen (Irak, Syrië, Argentinië, Griekenland, Mexico, Maleisië en Jamaica) nagenoeg hun totale welvaartsstijging uit eigen middelen tot stand moeten brengen, terwijl de hulp aan twee landen (Uruguay en Peru) geen enkel positief effect op de groei heeft gehad.

Geconcludeerd mag worden dat de onder de genoemde veronderstellingen aan de hulp toegerekende groei-percentages weliswaar doorgaans in absolute zin niet erg hoog zijn, maar dat de betekenis van de hulp veelal toch belangrijk was, omdat hij verantwoordelijk blijkt voor een niet gering gedeelte van de per capita welvaartsstijging. Daarbij kan nog worden opgemerkt, dat buiten beschouwing zijn gebleven de technische bijstand (die immers geen deel uitmaakt van de investeringscomponent) welke op iets langere termijn bijdraagt tot de per capita economische groei en de consumptiehulp die ook een bijdrage levert tot de welvaartsstijging, zij het dan dat deze niet direct in een primaire inkomens toeneming tot uitdrukking komt.

3.3.4 Uit een vergelijkende analyse van een aantal macro-economische gegevens betreffende deze groep van landen kunnen voorts de volgende conclusies worden getrokken (Hoofdstuk 5 van Bijlage I):

- a) de hoogte van het investeringspercentage in deze landen is doorgaans bepaald door die van de binnenlandse spaarquote;
- b) de omvang van de ontvangen hulp speelde meer een ondersteunende of corrigerende (hetzij stimulerende, hetzij remmende) rol; die rol kan echter van buitengewoon belangrijke betekenis zijn;
- c) de per capita groei blijkt iets meer door de hoogte van de kapitaalcoëfficiënt dan door de omvang van de investeringen of de bevolkingsgroei bepaald te worden;
- d) in zeven landen (Israël, Cyprus, Tunesië, Jordanië, Bolivia, Panama en de Republiek Korea) heeft de hulp tot een per capita groei geleid die niet alleen duidelijk lager zou zijn geweest zonder deze hulp, maar die bovendien hoog was;
- e) over het algemeen ligt het per capita groeicijfer van de landen die minder hulp ontvingen lager dan dat van de landen die veel hulp ontvingen.

3.3.5 De uitkomsten van het onderzoek betreffende de 42 landen gaven aanleiding om het verband tussen het groeipercentage van het BBP en twee groeibepalende factoren: het investeringspercentage en de kapitaalcoëfficiënt aan een nader onderzoek te onderwerpen. Daartoe werd een onderzoek verricht dat zich niet alleen beperkte tot een aantal ontwikke-

lingslanden, maar zich tevens uitstreckte tot een aantal geïndustrialiseerde landen met een hoger per capita inkomen. Aldus werd een internationale vergelijking gemaakt tussen zes-en-twintig landen met een inkomen per hoofd variërend van circa 50 tot circa 2.000 US dollars. Een tweede verschil met het eerdere onderzoek was gelegen in het feit dat nu niet alleen waarnemingen beschouwd werden met betrekking tot één en dezelfde periode, doch voor een drietal perioden 1950-55, 1955-60, 1960-65.

De resultaten van dit onderzoek zijn in Bijlage I (Hoofdstuk 6) grafisch weergegeven. Zij kunnen als volgt worden samengevat:

- a) de groeipercentages van het nationale inkomen zijn voor de arme landen duidelijk meer gespreid dan voor de rijke landen;
- b) deze spreiding is echter geringer voor de per capita groeipercentages;
- c) tot een inkomen van circa 300 US dollars neemt het investeringspercentage toe; daarboven blijft het constant, zij het met een ruime spreiding;
- d) iedere systematische samenhang tussen het groeipercentage en het investeringspercentage ontbreekt, m.a.w. de landen met hoge investeringspercentages zijn niet noodzakelijk de landen met het hoogste groeitempo;
- e) de waarde van de kapitaalcoëfficiënt is hoger naarmate het per capita inkomen hoger ligt;
- f) een hoog groeitempo gaat gepaard met een lage kapitaalcoëfficiënt en omgekeerd;
- g) de landen met een hoog investeringspercentage hebben ook een relatief hoge kapitaalcoëfficiënt.



Uit deze globale relaties kunnen geen conclusies omtrent de causaliteit van de geconstateerde statistische samenhangen getrokken worden. Het ontbreken van samenhang tussen investeringspercentage en groeipercentage, de positieve samenhang tussen investeringspercentage en kapitaalcoëfficiënt en de daarmee consistente dominerende negatieve samenhang tussen de kapitaalcoëfficiënt en het groeitempo vestigt nog eens de aandacht op de wenselijkheid om naast het stimuleren van de investeringen ook, waar mogelijk, maatregelen te nemen gericht op een verlaging van de kapitaalcoëfficiënt.

### 3.4 Projectenhulp, planhulp of bunchhulp

3.4.1 In deze macro-economische evaluatie van de ontvangen hulp zijn wij tot op heden vooral ingegaan op de omvang van deze hulp en op de verdeling in technische bijstand, kapitaalhelp, e.d.. Daarnaast zal echter ook aandacht geschonken moeten worden aan enkele andere kwalitatieve aspecten. Daarvoor komen in het bijzonder in aanmerking:

- de verdeling in multilaterale en bilaterale hulp;
- de voorwaarden waaronder de hulp wordt verstrekt (het giftenaandeel, de looptijd, het rentepercentage e.d.);
- de mate van binding van de hulp aan de export van het donorland;
- de verhouding tussen projecthulp en planhulp.

De eerste drie aspecten komen elders in dit rapport ter sprake. Wij zullen ons daarom beperken tot de vraag of, en zo ja in hoeverre, het geven van projecthulp de voorkeur verdient boven planhulp. Voor een uitvoerige bespreking van deze vraag zij verwezen naar Bijlage II.

3.4.2 Alvorens over te gaan tot de afweging van de voor- en nadelen van projecthulp is het dienstig enkele te hanteren begrippen nader te omschrijven:

- project: dit begrip zij in navolging van Little en Clifford in een ruime zin opgevat als "any unit of expenditure which, for reasons of administration, accounting or purpose, it is convenient to define as such";
- projecthulp: hulp die gekoppeld is aan dergelijke specifieke uitgaveneenheden (hetzij voor kapitaalgoederen, hetzij voor lopende inputs, hetzij voor consumptiegoederen, hetzij voor de verwerving van technische kennis of voor combinaties daarvan), waarbij alleen de directe kosten van deze projecten in aanmerking worden genomen (de kosten die door de uitvoering van het desbetreffende project ontstaan in complementaire sectoren van de economie worden door de aldus gedefiniëerde projecthulp niet gefinancierd);
- planhulp: hulp die verstrekt wordt om een bepaald niveau van de uitgaven voor de realisering van het ontwikkelingsplan (c.q.

de ontwikkelingspolitiek) mogelijk te maken zonder dat deze gekoppeld wordt aan de uitvoering van specifieke projecten.

Deze twee typen vormen, aldus gedefiniëerd, uitersten van een scala van hulptypen die elementen van beide in zich verenigen. Op een specifieke tussenvorm zullen wij in de paragrafen 4.4 en 5. nader ingaan.

De term "programmahulp" zullen wij voorlopig vermijden, omdat deze in de literatuur in verschillende betekenissen wordt gebruikt.

3.4.3 De discussie over de voor- en nadelen van project-versus planhulp heeft zich in de literatuur gedeeltelijk bewogen rond de vraag naar de doelstellingen van de hulp. Een aantal van de vaak gehanteerde argumenten is gebaseerd op extrinsieke doelstellingen. Laten wij deze buiten beschouwing dan blijft de vraag of het donorland dan wel het hulpontvangende land het best kan beoordelen wat goed is voor het bereiken van de intrinsieke doelstelling: de ontwikkeling van het hulpontvangende land. Deze vraag speelt zo'n belangrijke rol in de onderhavige discussie omdat de beide hulpvormen de donor een verschillende mogelijkheid bieden tot beïnvloeding van het ontwikkelingsbeleid.

Doorgaans gaat men ervan uit dat het geven van projecthulp de donor een grotere invloed verschaft dan het geven van planhulp. Tegen deze opvatting kan echter ingebracht worden dat het hier om een vermeende invloed gaat: het project waarvan de uitvoering door de additionele hulp wordt mogelijk ge-

maakt kan immers een ander zijn dan dat waaraan de hulp gekoppeld werd. Wanneer dat laatste project ook zonder de hulp toch wel uitgevoerd zou zijn, maar dan gefinancierd met eigen middelen, betekent het koppelen van de additionele hulp aan dit project niets anders dan dat er eigen middelen worden vrijgemaakt die in een alternatieve richting zullen worden aangewend. De donor financiert dus eigenlijk het marginale project.

Deze redenering, die bekend staat als het "fungibility-" of substitutie-argument is in beginsel volledig juist. Toch vormt deze redenering geen doorslaggevend argument tegen iedere vorm van projectgebonden hulp. Er moeten nl. enkele kwalificaties worden aangebracht:

- a) het koppelen van de hulp aan intra-marginale projecten, die ook zonder die hulp zouden zijn uitgevoerd, kan desondanks zinvol worden geacht omdat daardoor de mogelijkheid wordt geopend de wijze van uitvoering van het gekozen project te beïnvloeden (o.a. doordat op deze wijze beter in de complementaire behoefte aan technische bijstand kan worden voorzien);
- b) in situaties waarin de donor zichzelf een juister oordeel toekent omtrent hetgeen goed is voor de ontwikkeling van het hulpontvangende land, dan dat land zelf, is het substitutie-argument niet relevant, voorzover het project, waaraan de hulp gekoppeld is, door de recipiënt als extra-marginaal wordt beschouwd; andere projecten kunnen weer zo groot of ingewikkeld zijn, dat zij zonder directe bijstand van de donor niet tot stand zouden zijn gekomen.

Wel kan worden opgemerkt, dat uitsluitende micro-beïnvloeding tot kortzichtigheid aanleiding kan geven.

Verwacht zou mogen worden dat juist donors die twijfelen aan het goede inzicht van recipiënten in hetgeen hun ontwikkeling bevordert, meer aandacht geven aan invloed op macro-niveau (totale besparingen en investeringen, werkgelegenheid, betalingsbalans, etc.), naast of zelfs in plaats van invloed op het niveau van afzonderlijke projecten.

- 3.4.4 Een bijkomend gevaar bij het verlenen van projectgebonden hulp ontstaat wanneer men, zoals in de praktijk nogal eens geschiedt, bij de keuze van projecten alleen de directe opbrengsten en kosten in aanmerking neemt. De totale opbrengsten en kosten zijn echter veel groter omdat er ook indirecte effecten bestaan.

Op de opbrengstenzijde gaan wij hier niet in, omdat daaraan op andere plaatsen in dit rapport aandacht wordt geschonken (zie ook Bijlage II, Hoofdstuk 4). Wij beperken ons tot de kostenzijde en zullen ons daarbij afvragen welk gedeelte van de totale kosten van een project buiten beschouwing blijft wanneer projectgebonden hulp wordt verleend (d.w.z. wanneer de donor alle directe kosten van het project zou financieren, hetgeen in de praktijk doorgaans al niet geschiedt).

Bij deze analyse kan gebruik gemaakt worden van de in input-output-tabellen beschreven productiestructuur van een economie. De diverse sectoren in een economie zijn interdependent. Zo maakt de uitbreiding van de productie in sector h (bijv. omdat in deze sector een bepaald project ten uitvoer wordt gebracht) het noodzakelijk dat h meer grondstoffen, kapitaalgoederen, e.d. van de overige sectoren trekt.

Voor die additionele leveranties aan h zullen al die overige sectoren zelf weer zowel van elkaar als van h inputs moeten betrekken.

Bij de beoordeling van een project zullen niet alleen de kosten direct verbonden aan de uitvoering van dit project zelf, maar ook de kosten van de complementaire activiteiten in aanmerking genomen moeten worden. Zowel de totale kapitaal- of investeringskosten als het totale beslag op buitenlandse valuta kunnen gemeten worden met behulp van input-output-analyse.

Waar die complementaire activiteiten moeten plaatsvinden hangt echter af van de aard van die activiteiten. Er zijn bepaalde activiteiten die om technisch-economische redenen noodzakelijkerwijs in het land zelf moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de hoogte van de transportkosten invoer van de desbetreffende producten verhindert. In de economische ontwikkelingsplanning worden zij wel aangeduid als de producten van de zgn. nationale sectoren: de infrastructuur, het overgrote gedeelte van de energieproductie, van de dienstensector e.d..

Internationale sectoren daarentegen zijn bedrijfstakken die goederen produceren die wel ingevoerd (en uitgevoerd) kunnen worden (de meeste agrarische en industriële sectoren).

Past men dit onderscheid tussen nationale en internationale sectoren toe bij het bepalen van de samenhang tussen sectoren in de zgn. input-outputanalyse, dan kan men stellen dat een project in sector h (bijv.: de uitbreiding van de landbouwproductie) om technisch-economische redenen gepaard moet gaan met complementaire activiteiten in de nationale sectoren (er zullen meer wegen moeten worden aange-

legd, bevoeiingswerken uitgevoerd, de energieproductie zal moeten worden aangepast, etc.). De al even nodige kunstmest, landbouwmachines, e.d. behoeven echter niet noodzakelijkerwijs in het land zelf te worden geproduceerd, maar kunnen worden ingevoerd. De totaal noodzakelijke investeringen (nl. de investeringen in een project in een internationale sector plus de investeringen in daarmee complementaire projecten in de nationale sectoren) en het totale betalingsbalanseffect (de vergroting van de uitvoer of de vermindering van de invoer die van het desbetreffende project het gevolg kan zijn minus de invoer van de voor dit project noodzakelijke grondstoffen, kapitaalgoederen, etc., die geproduceerd worden in internationale sectoren) worden met behulp van deze zgn. "semi-input-outputmethode" gemeten op basis van de veronderstelling dat alle inputs met een internationaal karakter worden ingevoerd.

In Hoofdstuk 5 van Bijlage II is een model beschreven dat kan dienen om deze effecten te berekenen. In Hoofdstuk 6 is het bij wijze van voorbeeld toegepast op India, waarbij elf sectoren werden onderscheiden:

1. landbouw
2. mijnbouw en metaalindustrie
3. machine-industrie, transportmiddelenindustrie, e.d
4. chemische industrie
5. cement-, glas- en houtverwerkende industrie
6. voedingsmiddelen- en kledingindustrie
7. electriciteitsvoorziening
8. transport
9. constructies (wegenaanleg, woningbouw, etc.)
10. woningbezit
11. overige sectoren

De sectoren 1 t/m 6 kunnen beschouwd worden als internationale, de overige als nationale sectoren.

In tabel 3.5 is weergegeven welk gedeelte van de in totaal noodzakelijke investeringen verwaarloosd wordt wanneer, zoals het geval is bij projectenhulp, alleen het project in isolement wordt beschouwd. Tevens is aangegeven welk gedeelte van de totale importbehoefte dan buiten beschouwing wordt gelaten.

Tabel 3.5 Percentage van de totale investeringen en van het totale betalingsbalanseffect dat verwaarloosd wordt bij projecthulp (India)

	project in sector					
	land- bouw	mijnbouw	machine indus- trie	chemi- sche in- dustrie	cement-, glas- en houtver- werking	voedings- middelen + kleding- industrie
verwaarloosd percentage van de totale inves- teringen	53	48	51	50	58	49
verwaarloosd percentage van de totale im- portbehoefte	55	58	43	58	58	41

Uit deze tabel blijkt hoe groot het gedeelte van de totale kosten is dat bij het verlenen van projecthulp aan een land als India buiten beschouwing blijft en dat dit land op de een of andere wijze uit andere middelen moet financieren. De in totaal noodzakelijke investeringen en totale importbehoefte die wordt gecreëerd door de uitvoering van het project zijn bei-



de ongeveer tweemaal zo groot als de investeringen en de importbehoefte die direct met het project te maken hebben (daarbij dient bedacht te worden, dat in de praktijk de discrepantie nog groter is omdat in het kader van projecthulp meestal slechts een gedeelte van de directe investeringen wordt gefinancierd).

Wanneer de resultaten van dit onderzoek, gebaseerd op de productiestructuur van India, gegeneraliseerd mogen worden - en er is geen aanleiding te veronderstellen dat dit ongeoorloofd zou zijn - dan kan men concluderen dat het verwaarlozen van de indirecte effecten tot ernstige miscalculaties en dus tot onjuiste beslissingen kan leiden. De complementariteiten blijken in het algemeen groot. Voorzover dus projecthulp wordt gegeven, dient dit in ieder geval te geschieden in een ruimer kader. Dit kan bereikt worden door:

- a) bij het steunen van projecten aandacht te geven aan de totale situatie van het land voor wat betreft de totale hulp (projecten en algemeen) en de eigen besparingen, gezien tegenover de totale investeringsbehoeften;
- b) waar nodig de projecthulp rechtstreeks vergezeld te doen gaan van additionele "algemene" kapitaal-hulp;

- c) hulp te koppelen aan technisch-economisch complementaire projecten ("bunch-aid")<sup>1)</sup>

### 3.5 Beleidsconclusies

In dit hoofdstuk hebben wij ons in feite beperkt tot het vermelden van de conclusies van de in de twee genoemde bijlagen gegeven macro-economische beschouwing. In deze paragraaf willen wij er drie uitlichten waaraan voor het hulpverleningsbeleid een min of meer algemene betekenis toegekend kan worden.

- 1) Op basis van onderzoeken zoals in Bijlage I beschreven zou bepaald kunnen worden aan welke ontwikkelingslanden een hoge prioriteit in het hulpverleningsbeleid zou moeten worden verleend. Een dergelijke aanbeveling zou uiteraard zowel voor de gezamenlijke donors als voor afzonderlijke multilaterale of bilaterale donors kunnen gelden. Daarbij zouden bijvoorbeeld de volgende criteria gehanteerd kunnen worden:

- 
- 1) In deze paragraaf zijn bundels complementaire projecten gedefiniëerd als bestaande uit een project in een internationale sector samen met de technisch-economisch nauw verbonden projecten in nationale sectoren. Laat men de veronderstelling, dat de inputs met een internationaal karakter worden ingevoerd, vallen en definiëert men een bundel als een bepaald project samen met alle daarmee technisch-economisch nauw verbonden projecten, dan zal de aldus berekende indirecte importbehoefte kleiner zijn, maar de - relevantere - indirecte investeringsbehoefte groter. In Bijlage II is de eerstgenoemde definitie aangehouden, waarna een hulptype werd geïntroduceerd (de zgn. "bunch-aid"), dat werd omschreven als de aan een aldus bepaalde projectenbundel gekoppelde hulp. Little en Clifford zijn impliciet uitgegaan van de tweede definitie en introduceren de zgn. "programmahulp" als hulp gekoppeld aan een groep van in het algemeen economisch of administratief complementaire projecten. De indirecte effecten die in het kader van deze programmahulp mede in aanmerking genomen zouden moeten worden zijn echter geenszins geringer.

- a) de relatieve welvaart van de diverse ontwikkelingslanden (bijv. gemeten met behulp van het per capita inkomen);
- b) de groeimogelijkheden der ontwikkelingslanden; hier kon niet met eenvoudige meting volstaan worden;
- c) de mate waarin een land hetzij van andere donorlanden, hetzij uit anderen hoofde (bijv. via de lopende rekening van de betalingsbalans of d.m.v. particuliere buitenlandse investeringen) de beschikking krijgt over buitenlandse valuta.

Naast deze kunnen met name voor technische bijstand ook andere criteria gehanteerd worden, op basis waarvan voor ontwikkelingshulp in aanmerking komende landen geselecteerd kunnen worden. De diverse criteria zouden onderling gewogen kunnen worden, waardoor een "overall-criterium" verkregen wordt. Het is echter ook mogelijk om specifieke criteria te gebruiken voor specifieke vormen van hulpverlening.

- 2) Geconstateerd is dat, gegeven de omvang van de investeringen, aan de kapitaalcoëfficiënt een byzondere betekenis kan worden toegekend voor het groeitempo. Een speciale nadruk zou gelegd kunnen worden op pogingen om de kapitaalcoëfficiënt te verlagen. Voor het hulpverleningsbeleid betekent dit dat, wederom gegeven de omvang van de hulp, met betrekking tot de samenstelling van de hulp byzondere aandacht gegeven zou kunnen worden aan hulp die activiteiten mogelijk maakt welke een verlaging van de macro-kapitaalcoëfficiënt bewerkstelligen. Daarvoor lijken onder meer in aanmerking te komen:
  - bepaalde vormen van technische bijstand, gericht op een efficiënter gebruik van een beschikbare hoeveelheid kapitaal;
  - hulp gericht op verbeteringen in de overheidsadministratie;
  - de financiering van lopende importen.

3) Geconcludeerd werd dat het verwaarlozen van de voor de uitvoering van bepaalde projecten indirect noodzakelijke investeringen en importen een gevaar oplevert voor de juiste keuze. De complementariteit is over het algemeen groot, hetgeen tot uiting komt in zeer hoge indirecte kosten. Projecthulp dient dan ook in een ruimer kader te worden gegeven:

- a) door een zeer goede coördinatie van de hulp met andere donors;
- b) door projecthulp vergezeld te laten gaan van additionele kapitaaloverdrachten;
- c) door de hulp te koppelen aan de uitvoering van economisch-technisch complementaire projecten ("bunch-aid" of "programmahulp").

Op deze wijzen zou een zeer belangrijk voordeel van planhulp (in planhulp worden de indirecte effecten per definitie in de beschouwing betrokken) verwezenlijkt worden, ook wanneer men om andere redenen niet tot planhulp wil overgaan.

## HOOFDSTUK IV

### 4. De nederlandse bijdrage in de totale hulpverlening

#### 4.1 Enkele vergelijkende gegevens omtrent de kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden en het nederlandse aandeel

##### 4.1.1

###### Inleiding

In deze paragrafen wordt een overzicht gegeven van de omvang en samenstelling der nederlandse hulpverlening in vergelijking met de hulpverlening door andere donorlanden.

Het trekken van een vergelijking tussen de hulpinspanningen der diverse donorlanden impliceert, ook wanneer deze gerelateerd zijn aan hun mogelijkheden daartoe, nog geen relatieve waardering van de omvang en samenstelling dezer hulpinspanningen. Aan een evaluatie van de samenstelling van de hulp dient immers vooraf te gaan het stellen van normen dienaangaand: hoe dienen leningen te worden gewaardeerd ten opzichte van schenkingen, hoe projecthulp ten opzichte van programmahulp, hoe gebonden ten opzichte van ongebonden hulp, etc. Hetzelfde geldt voor een evaluatie van de omvang van de hulp, aangezien deze omvang mede afhankelijk is van de samenstelling.

Dergelijke normen zullen moeten worden afgeleid van de bijdrage der onderscheiden componenten tot de verwezenlijking van de ontwikkelingsdoeleinden der hulpontvangende landen. Het is echter, gezien de gebrekkige technieken waarover wij beschikken om deze bijdrage te analyseren, onzeker of deze normen zo exact kunnen worden bepaald dat een juiste kwantitatieve evaluatie van de samenstelling van

de totale hulpprogramma's mogelijk is. In een dergelijke situatie kunnen aan de hand van de gemiddelde samenstelling van de hulpverlening der donorlanden incidentele en permanente afwijkingen in het hulpprogramma van een afzonderlijke donor worden geconstateerd, welke afwijkingen dan nader geanalyseerd kunnen worden en als gunstig of ongunstig kunnen worden beoordeeld.

#### 4.1.2

De totale kapitaalstroom en het publieke resp. particuliere <sup>1)</sup> aandeel daarin.

De totale kapitaalstroom uit de geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden en multilaterale hulpverlenende instellingen wordt doorgaans onderscheiden in een publieke en een particuliere component. Hoewel het moeilijk is exact aan te geven welke posten wel en welke posten niet als hulpverlening kunnen worden aangemerkt zal het duidelijk zijn, dat de publieke component meer dan de particuliere het karakter van hulpverlening draagt. De particuliere component bestaat immers voor het grootste gedeelte uit particuliere directe investeringen, particuliere indirecte ("portfolio") investeringen en door de overheid gegarandeerde particuliere exportkredieten. Aangezien de publieke en de particuliere component tot op zekere hoogte onderling concurrerend zijn ten aanzien van de in een land voor investering beschikbare hoeveelheid middelen, kan de onderlinge verhouding der beide componenten in de kapitaalstroom instructief zijn voor de beoordeling der hulpinspanning.

---

1) Onder "particulier" wordt hier niet begrepen het kapitaal van non-profit organisaties.

Tabel 4.1 geeft een vergelijking van de uit Nederland afkomstige kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen met de totale uit 15 O.E.C.D.-donorlanden afkomstige kapitaalstroom. De cijfers hebben betrekking op giften en op leningen met een looptijd van tenminste één jaar. Bij een beoordeling van de kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden dient verder rekening te worden gehouden met het feit, dat het mede opnemen van de post herinvesteringen van winsten uit door het particuliere bedrijfsleven uit de geïndustrialiseerde landen verrichte investeringen in de ontwikkelingslanden dubieus moet worden geacht. Voor een berekening van de netto kapitaalstroom uit Nederland naar een ontwikkelingsland dient de kapitaalstroom van dat ontwikkelingsland naar Nederland - aflossingen, renten, niet hergeïvesteerde winsten, e.d. - van de bruto kapitaalstroom te worden afgetrokken. Het herinvesteren van winsten, dat wil zeggen het niet aan het desbetreffende ontwikkelingsland onttrekken van deze winsten, betekent slechts dat voor de berekening van de netto kapitaalstroom dit bedrag niet van de bruto kapitaalstroom hoeft te worden afgetrokken; het vermeerderen van de feitelijke kapitaalstroom met dit bedrag houdt dus eigenlijk een dubbeltelling in. Uit de cijfers blijkt, dat één en ander een aanzienlijk verschil uitmaakt voor de omvang van de kapitaalstroom.

Uit de tabel blijkt, dat de nederlandse hulpverlening zowel in absolute als in relatieve zin is toegenomen, al trad rond het midden van de zestiger jaren een vertraging op in deze toeneming.

Tabel 4.1

De kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden, afkomstig uit de belangrijkste donorlanden en uit Nederland (1956 t/m 1966; gemiddelde jaarlijkse feitelijke uitgaven in miljoenen dollars).

	1956/1959	1960/1963	1964/1966
<u>D.A.C. landen</u>			
Officieel multilateraal netto	342	575	446
Officieel bilateraal netto	3.645 2)	4.944	5.270
Officieel totaal netto	3.987 2)	5.518	5.716
Particulier totaal netto 1)	2.554	2.357	2.721
Totaal netto	6.541 2)	7.875	8.437
Interest	..	247	452
Aflossingen	377	436	758
Totaal bruto	6.918	8.558	9.647
Particuliere herinvesteringen	546	642	851
<u>Nederland</u>			
Officieel multilateraal netto	12	31	28
Officieel bilateraal netto	21 2)	36	40
Officieel totaal netto	33 2)	65	68
Particulier totaal netto 1)	(53)	(90)	(101)
Totaal netto	86 2)	155	169
Interest	..	2	3
Aflossingen	4	4	1
Totaal bruto	90	161	173
Particuliere herinvesteringen	..	(25)	(32)
<u>Nederland in % van de D.A.C. landen</u>			
Officieel multilateraal netto	3,5%	5,4%	6,3%
Officieel bilateraal netto	0,6% 2)	0,7%	0,8%
Officieel totaal netto	0,8%	1,2%	1,2%
Particulier totaal netto 1)	2,1%	3,8%	3,7%
Totaal netto	1,3% 2)	2,0%	2,0%

- Noten 1) exclusief geherinvesteerde winsten, doch inclusief gegarandeerde particuliere exportkredieten.  
 2) inclusief interest.  
 ( ) schatting.  
 .. gegevens niet beschikbaar.

Bronnen: Samengesteld uit U.N. Statistical Yearbooks, U.N. International Flow of Long-Term Capital and Official Donations, Annual Reports van Multilaterale instellingen, O.E.C.D. uitgaven betreffende "The Flow of Resources to Less Developed Countries", Nota's Ministerie van Buitenlandse Zaken.



Uit tabel 4.2 blijkt, dat de totale kapitaalstroom in de drie onderscheiden perioden ongeveer 1% van het nationaal inkomen der gezamenlijke donorlanden bedroeg. Het aandeel van de publieke kapitaalstroom bedroeg steeds ongeveer twee derde van de totale kapitaalstroom, zijnde 0,6% à 0,7% van het totale nationaal inkomen.

De totale uit Nederland afkomstige kapitaalstroom steeg van 1,1% tot 1,4% van het nationaal inkomen, de publieke kapitaalstroom daarentegen slechts van 0,4% tot 0,5%. De publieke kapitaalstroom is voor Nederland dus relatief minder omvangrijk dan in de meeste andere donorlanden. Het aandeel van de publieke kapitaalstroom verschilt overigens per periode. De fluctuaties in de desbetreffende percentages waren voor Nederland tegenovergesteld aan die voor de gezamenlijke donorlanden. Van een stijgende trend is echter geen sprake. Daar staat echter tegenover dat het aandeel van de door de overheid gegarandeerde particuliere exportkredieten wel toeneemt.

Tabel 4.2

De relatieve samenstelling van de kapitaalstroom ten behoeve van de ontwikkelingslanden voor de belangrijkste donorlanden en voor Nederland (feitelijke uitgaven)

	Belangrijkste donorlanden			Nederland		
	1955/9	1960/4	1965/7	1955/9	1960/4	1965/7
Totale kapitaalstroom als percentage van het nationaal inkomen	1,0	1,0	0,9	1,1	1,6	1,4
Publieke kapitaalstroom als percentage van het nationaal inkomen	0,6	0,7	0,6	0,4	0,5	0,5
Publieke kapitaalstroom als percentage van totale kapitaalstroom	66	70	62	38	30	38
Idem: private kapitaalstroom	34	30	38	62	70	62
Idem: waarvan met overheids-garantie	5	7	8	6	14	..
Totaal	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Bronnen: zie tabel 4.1

Een algemeen overzicht van de mogelijke componenten van de publieke kapitaalstroom is gegeven in hoofdstuk 2.2 van het rapport. In deze en de volgende paragrafen zullen we nader ingaan op de samenstelling van de publieke kapitaalstroom in de praktijk. Ten aanzien van deze samenstelling zal de overheid van een donorland verschillende beslissingen moeten nemen; gegeven de totale omvang van de hulp zal een donor trachten de waarde (op basis van intrinsieke en extrinsieke argumenten) van deze hulp zo hoog mogelijk te doen zijn. Daartoe zal in de eerste plaats een beslissing worden genomen omtrent de landen en internationale instellingen aan wie de hulp gelden worden overgedragen (par. 4.1.3). Een tweede beslissing zal worden genomen omtrent de aan de kapitaaloverdracht verbonden voorwaarden (par. 4.1.4).

De derde beslissing betreft de specifieke behoeften der hulpontvangende landen en instellingen (par. 4.1.5). Tenslotte zullen beslissingen dienen te worden genomen met betrekking tot een aantal factoren van organisatorische en administratieve aard, die de effectiviteit van de hulpverlening in aanzienlijke mate kunnen beïnvloeden (bijv. "pipeline-effect", continuïteit van de hulp, coördinatie tussen de donors onderling en tussen donors en ontwikkelingslanden; vgl. par. 4.1.6).

Al deze beslissingen hangen nauw met elkaar samen en kunnen lang niet altijd onafhankelijk van elkaar worden genomen. Zo betekent bijv. een bijdrage aan het United Nations Development Programme tegelijkertijd een beslissing voor multilaterale hulp, voor giften, en voor technische hulp.

#### 4.1.3

##### Multilaterale en Bilaterale Hulp

Onder de argumenten, die in de praktijk een rol hebben gespeeld bij de beslissing tot het geven van multilaterale bijstand kunnen worden genoemd:

- een aantal ontwikkelingsprojecten heeft een dermate grote omvang, dat financiering door een afzonderlijke donor niet eenvoudig is. Hoe groter de hulpfondsen, hoe beter de problemen, verbonden aan de ondeelbaarheid van projecten, kunnen worden opgevangen;
- er kan twijfel bestaan omtrent de efficiënte aanwending van hulp gelden door het desbetreffende ontwikkelingsland. Een multilaterale instelling kan daarop beter controle uitoefenen dan de bilaterale donors afzonderlijk;
- aan het opzetten van afzonderlijke bilaterale hulpprogramma's zijn hoge kosten verbonden;
- een multilaterale aanpak kan leiden tot een efficiëntere allocatie der hulp gelden over de diverse ontwikkelingslanden dan wanneer de beslissingen daaromtrent onafhankelijk van elkaar door de afzonderlijke donorlanden worden genomen.

Het is duidelijk, dat de waarde van deze argumenten sterk wordt bepaald door de mate waarin de afzonderlijke donorlanden de voorkeur geven aan multilaterale hulp. Wanneer in verhouding tot de bilaterale hulp de multilaterale hulp gering is, zijn de mogelijkheden om langs deze weg het probleem van de ondeelbaarheid op te vangen, controle op de besteding uit te oefenen, de totale kosten te verkleinen en tot een juiste allocatie der hulp te komen, geringer. Om die reden zullen de genoemde argumenten voor een afzonderlijke donor ook zwaarder wegen, naarmate de multilaterale hulpverlening

door de andere donorlanden meer wordt geaccepteerd. Dit betekent dat deze argumenten voor een klein donorland, zoals de Benelux-landen en de Scandinavische landen, eerder de doorslag zullen geven dan voor grote donorlanden als West-Duitsland, Frankrijk, Engeland en de Verenigde Staten; dit geldt waarschijnlijk evenzeer voor eventuele niet-economische argumenten.

In tabel 4.3 is aangegeven welk percentage van de publieke hulpverlening door de belangrijkste donorlanden plaatsvindt via multilaterale kanalen. Nagenoeg alle donorlanden verstrekten na 1962 een kleiner gedeelte van hun publieke hulp langs multilaterale kanalen. Nederland heeft steeds een groot gedeelte van haar publieke kapitaalstroom naar multilaterale instellingen geleid, hoewel dit gedeelte lijkt af te nemen en altijd minder is geweest dan dat der Scandinavische landen wier totale publieke hulpverlening echter duidelijk bij die van Nederland ten achter blijft.

Tabel 4.3

De multilaterale hulpverlening door de belangrijkste donorlanden als percentage van hun totale publieke hulpverlening (feitelijke uitgaven).

	Multilaterale publieke hulpverlening als percentage van:								
	natio- naal in- komen	totale publieke hulpverlening							
		1960/4	1955/9	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Noorwegen	0,27	79	89	86	81	88	84	79	46
Nederland	0,24	36	48	56	49	53	33	33	47
West-Duitsland	0,15	44	30	47	23	6	2	8	8
België	0,14	32	19	25	19	18	2	7	15
Denemarken	0,12	60	89	74	91	94	79	64	60
Frankrijk	0,10	2	8	7	12	3	2	4	4
Groot-Brittannië	0,08	20	23	9	10	11	9	11	11
Zweden	0,08	70	88	82	83	69	57	29	58

Vervolg tabel 4.3

Zwitserland	0,07	45	50	72	55	52	42	..	..
Portugal	0,07	..	..	18	..	..	1	1	9
Oostenrijk	0,06	67	..	81	61	76	37	8	18
Canada	0,06	9	37	27	23	12	14	23	14
U.S.A.	0,05	3	8	8	6	5	6	5	2
Italië	0,04	11	24	17	29	1	8	42	78
Japan	0,03	6	21	5	4	7	8	7	18
Australië	..	..	..	..	..	..	11	10	11
Totaal	0,07	8	13	14	10	6	7	7	8

Bron: zie tabel 4.1.

Meestal hangt de beslissing om hulp te verstrekken langs multilaterale weg nauw samen met de beslissing om dit te doen in de vorm van giften (inclusief kapitaaldeelname). Dit is zeer zeker het geval voor Nederland, dat tot nu toe weinig door multilaterale instellingen (bijvoorbeeld de Wereldbank) uitgegeven obligaties kocht. Zouden we deze aankopen van obligaties tegen de heersende internationale markttrente aftrekken van het multilaterale aandeel en de publieke hulpverleningen, dan zouden enkele landen in tabel 4.3. minder gunstig uit de bus komen. De in 1966 opgetreden toename in het aandeel van de multilaterale hulp in het totaal der officiële hulpverlening, kwam dan ook geheel voor rekening van deze obligatieaankopen.

Uit tabel 4.4. blijkt, dat de multilaterale hulpverlening na 1962 niet alleen in relatieve betekenis afneemt, zoals tabel 4.3. aangeeft, doch ook in absolute zin geringer was. In 1966 valt echter een verbetering te constateren.

Tabel 4.4. De publieke kapitaalstroom via multilaterale hulpverlenende instellingen en langs bilaterale weg (feitelijke uitgaven in miljoenen dollars).

	1950/4	1955/9	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<u>Belangrijkste donorlanden</u>									
Multilateraal	..	1.515	601	751	526	364	379	449	536
Bilateraal	8.580	17.249	4.329	5.277	5.423	5.707	5.476	5.753	5.970
<u>Nederland</u>									
Multilateraal	6	57	23	39	44	20	15	23	44
Bilateraal	104	103	25	30	47	18	33	47	50

Bronnen: zie tabel 4.1.

In verband daarmee is het van belang de structurele veranderingen binnen de multilaterale hulpverlening aan een andere beschouwing te onderwerpen. Een indruk daarvan kan worden verkregen door de bijdragen verleend aan de multilaterale instellingen te onderscheiden in een component, welke voornamelijk kapitaalhelp, een component, die vooral technisch-economische bijstand en een component die vooral technisch-sociale bijstand en noodhulp beoogt. Daartoe kunnen enerzijds bij elkaar worden opgeteld de bijdragen aan de Wereldbankgroep, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en het Europese Ontwikkelingsfonds, anderzijds de bijdragen verleend aan het UNDP (eerstijds UNEPTA en Special Fund) en UNTA en tenslotte de overige instellingen van de Verenigde Naties (de zogenaamde "relief agencies"). Voor de hulpontvangende landen is dit onderscheid enigszins kunstmatig omdat de eerstgenoemde instellingen niet alleen kapitaalhelp, maar ook technische bijstand geven, terwijl hetzelfde mutatis mutandis geldt voor de andere groepen; voor een beschouwing van de praktijk van de hulpverlening vanuit het oogpunt der donorlanden daarentegen, is het genoemde onderscheid zeker functioneel. Zo zal een land, wanneer het in vergelijking met een vorige periode meer bijdraagt aan de beide laatstgenoemde groepen dan aan de eerstgenoemde, kennelijk nadruk willen leggen op de technische bijstand en noodhulp. Uit tabel 4.5. blijkt dat het aandeel der technische bijstand in het totaal der publieke hulpverlening toeneemt. In Nederland gold dit echter alleen in 1963 en 1964, daarna steeg het aandeel der kapitaalhelp sterk.

Tabel 4.5. Verdeling der multilaterale bijdragen naar het karakter der multilaterale organisaties  
(feitelijke uitgaven, in %).

	Belangrijkste donors			Nederland		1961	1962	1963	1964	1965	1966
	1955/9	1960/4	1965/6	1955/9	1960						
IPRD, IFC, IDA, IBD, EOF, e.d. Special Fund, UNEPTA en UNTA UNICEF, UNWRA, UNHRC, e.d.	72	70	61	85	81	88	90	44	18	67	81
	11	16	39	13	17	10	9	28	46	33	19
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bronnen: zie tabel 4.1.



Bij de bestudering van de tabel dient echter rekening te worden gehouden met het feit, dat de financieringswijze der multilaterale organen voor technische bijstand verschilt van die der financiële instellingen. De eerste beschikken over een jaarlijks budget waarvan de inkomstenzijde bestaat uit jaarlijks door de donors toegezegde bijdragen. De financiële instellingen daarentegen zijn sterk afhankelijk van een éénmaal gevormd fonds, dat eventueel sprongsgewijze wordt aangevuld en van de opbrengst van niet periodiek plaatsvindende verkopen van obligaties e.d.

Gegeven het bedrag dat een donor bestemt voor bilaterale hulpverlening is het moeilijk een beslissing te nemen over de verdeling daarvan over de voor hulp in aanmerking komende landen. Nu zal een dergelijke beslissing over het algemeen niet op louter economische gronden worden genomen. Desondanks is het een feit dat ontwikkelingslanden die meer hulp hebben gekregen dan andere een hoger groeipercentage hebben weten te bereiken dan andere; dit geldt bijvoorbeeld voor Mexico, Griekenland, Taiwan, de Philippijnen, Zuid-Korea en Pakistan. Hieruit kan worden geconcludeerd dat, wederom gegeven het totale bedrag bestemd voor bilaterale hulp, concentratie van de hulp effectief is. De mate van concentratie, of beter nog, de toeneming van de concentratie der bilaterale hulpverlening (aangenomen dat deze zich richt op de daartoe geschikte ontwikkelingslanden) kan dus een maatstaf zijn voor de efficiency daarvan. Uit tabel 4.6. blijkt dat de bilaterale hulp der belangrijkste donorlanden min of meer is geconcentreerd op Azië, terwijl de jaarlijkse toeneming van de hulp het grootst was voor Zuid-Amerika.

Tabel 4.6. De regionale verdeling der bilaterale publieke hulpverlening (feitelijke uitgaven, per-centages).

	Belangrijkste donors										Nederland				
	gemiddelde jaarlijkse toeneming					1964/5					1960	1961	1962	1963	1964
	1960/3	1960/3	1960/3	1960/3	1960/3	1964/5	1964/5	1964/5	1964/5	1964/5	1960	1961	1962	1963	1964
Afrika	28,0	5,8	27,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Midden-Amerika	3,2	19,7	13,5	0,4	1,6	14,5	1,3	14,5	38,8	0,4	1,6	1,3	14,5	38,8	
Zuid-Amerika	11,3	104,0	-	15,5	15,8	79,9	19,1	79,9	41,5	15,5	15,8	19,1	79,9	41,5	
Midden-Oosten	5,3	-	48,4	-	-	-	-	-	0,9	-	-	-	-	0,9	
Zuid-Azië	22,7	13,9	-	-	-	-	-	-	8,8	-	-	-	-	8,8	
Verre-Oosten	15,6	-0,5	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	0,2	-	-	
Europa	9,0	10,9	6,1	-7,4	-5,9	-2,8	-1,9	-2,8	-	-7,4	-5,9	-1,9	-2,8	-	
Oceanië	0,7	8,3	-	89,4	85,2	-	79,2	-	-	89,4	85,2	79,2	-	-	
Ongespecificeerd	4,2	(30,0)	..	2,0	3,3	8,4	2,1	8,4	10,5	2,0	3,3	2,1	8,4	10,5	
Totaal bilateraal	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Bronnen: zie tabel 4.1.

De nederlandse bilaterale hulpverlening is anders geconcentreerd geweest; recentelijk echter is er een, met het ontstaan der consortia samenhangende, tendens tot grotere overeenstemming. Overigens valt het achterblijven van de nederlandse bilaterale hulpverlening aan Azië en de niet tot de Nederlandse invloedssfeer behorende Latijns-Amerikaanse landen volledig te verklaren uit de grote verplichtingen die Nederland, als klein donorland, heeft ten opzichte van de voormalige overzeese gebiedsdelen en uit de voorkeur voor de multilaterale hulp.

#### 4.1.4.

##### Voorwaarden waaronder de hulp wordt verleend.

Terwijl in beginsel de voorwaarden met betrekking tot de kapitaalhelp dienen te worden beoordeeld in het licht van de mogelijkheden der desbetreffende hulpontvangende landen tot het betalen van rente en aflossing, kan een macro-benadering tevens worden betracht door de gemiddeld gestelde voorwaarden te beoordelen tegen de achtergrond van de mogelijkheden der gezamenlijke ontwikkelingslanden. De uitstaande schuld is momenteel zowel in absolute als in relatieve zin bijzonder hoog. De capaciteit der ontwikkelingslanden om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen zal sterk afhangen van de omvang en de voorwaarden der hen te verlenen hulp. Teneinde de ontwikkelingslanden een continue netto kapitaalstroom te garanderen zullen minder harde leningen, alsmede de consolidatie en herfinanciering van reeds verstrekte leningen noodzakelijk zijn.

In tabel 4.7 wordt een overzicht gegeven van de veranderingen van de voorwaarden der door Nederland en de belangrijkste donorlanden verstrekte bilaterale kapitaalhelp.

Tabel 4.7

Indicaties omtrent de voorwaarden der door de belangrijkste donorlanden en Nederland verstrekte bilaterale kapitaalhelp (aangegane verplichtingen).

	Belangrijkste donorlanden						
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Giften, als percentage der bilaterale kapitaalhelp		60,0	56,0	60,0	60,4	62,4	55,0
Leningen, idem		40,0	44,0	40,0	39,6	37,6	45,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gewogen gemiddelde looptijd der leningen in jaren	18,9	24,5	25,1	28,3	23,3	23,5	23,0
Gewogen gemiddeld rentepercentage der leningen	4,6	3,5	3,3	3,1	3,6	3,1	3,6
	Nederland						
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Giften, als percentage der bilaterale kapitaalhelp	85,6	39,7	29,2	75,2	70,8	70,0	66,0
Leningen, idem	14,4	60,3	70,8	24,8	29,2	30,0	34,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gewogen gemiddelde looptijd der leningen in jaren	29,0	26,5	23,8	24,2	23,9	23,6	25,5
Gewogen gemiddeld rentepercentage der leningen	2,8	4,0	4,8	3,9	3,5	2,0	3,6

Bron: zie tabel 4.1

Het aandeel der giften in de bilaterale kapitaalhelp der gezamenlijke donorlanden ligt ieder jaar rond 60%, voor Nederland momenteel rond de 70%. De gemiddelde looptijd der door de gezamenlijke donorlanden verstrekte leningen steeg van 19 jaar in 1961 tot 28 jaar in 1964, doch nam daarna weer af tot 23 jaar. De looptijd van de door Nederland ver-

strekke leningen ligt momenteel rond de 25 jaar. Het gemiddelde rentepercentage van de leningen der gezamenlijke donorlanden daalde tot 1964 en fluctueerde daarna tussen 3,1 en 3,6%, terwijl de rente der door Nederland verstrekte leningen een meer grillig verloop vertoont. Terwijl de voorwaarden der Nederlandse bilaterale kapitaalhelp in alle opzichten in 1961 gunstig waren voor de ontwikkelingslanden, trad in 1962 en 1963 een duidelijke verslechtering op; sedert 1964 kunnen zij over het algemeen als iets gunstiger dan die der meeste overige donors beschouwd worden. Sedert dat jaar lag het zogenaamde "giften-element" van de totale publieke hulp (een percentage waarin niet alleen met de giften, maar ook met zachte leningen en grace-periods is rekening gehouden) boven het gemiddelde van de gezamenlijke DAC-landen.

Uiteraard geven de cijfers van tabel 4.7 nog geen volledige indruk van verbeteringen of verslechteringen van de gestelde voorwaarden. Uiteindelijk gaat het immers om een vergroting van de netto kapitaalstroom. Wanneer een verslechtering van de nu gestelde voorwaarden wordt gevolgd door een aanzienlijke vergroting van de toekomstige kapitaalstroom is het zeer wel mogelijk, dat de netto stroom toch blijft stijgen. Hierbij dient echter wel bedacht, dat de bruto kapitaalstroom daartoe in steeds sterkere mate zal moeten stijgen. De aflossings- en rentebetalingverplichtingen vormen een steeds zwaardere last van de hulpontvangende landen. In 1967 bedroegen zij 1,4 miljard dollar, dat wil zeggen 17% van de publieke bruto kapitaalstroom. Nederland ontving naar schatting ongeveer 4,5 miljoen dollar, dat wil zeggen 4% van de publieke bruto hulpverlening, een percentage dat binnen afzienbare tijd ongetwijfeld zal stijgen, tenzij er speciale maatregelen genomen worden.

## 4.1.5

Kapitaalhelp en technische bijstand

Wat betreft het onderscheid tussen kapitaalhelp en technische bijstand is bij de bespreking van de multilaterale hulpverlening een aanvankelijke verschuiving in de richting van de technische bijstand geconstateerd, die naderhand werd tenietgedaan. Een soortgelijke tendens valt niet te bespeuren in het kader van de nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp, noch in de aangegane verplichtingen (tabel 4.9), noch in de cijfers betreffende de feitelijke uitgaven (tabel 4.8), waarin 1966 eerder als een incidentele afwijking dan als een ombuiging van de trend lijkt te moeten worden beschouwd.

Tabel 4.8

Verdeling der nederlandse bilaterale hulpverlening in kapitaalhelp en technische bijstand (feitelijke uitgaven).

	1950/4	1955/9	1960/4	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Kapitaalhelp	110,0	120,0	157,2	29,5	33,3	46,6	17,6	30,3	38,8	35,1
Technische bijstand	0,1	2,1	9,5	1,7	1,7	1,0	1,7	3,4	7,9	15,2
Overige en ongespecificeerd	-0,1	3,0	2,7	0,3	2,4	-	-	-	-	-
Totaal	110,0	125,1	169,4	31,5	37,4	47,6	19,3	33,7	46,7	50,3

Bron: zie tabel 4.1

Tabel 4.9

Procentuele samenstelling der bilaterale hulpverlening door Nederland en de belangrijkste donorlanden (aangegane verplichtingen).

	Belangrijkste donorlanden gemiddelde:					Nederland		
	1962	1963	1964	1965	1966	1962	1963	1964
Technische bijstand in % van de totale bilaterale aangegane verplichtingen	11,8	14,3	12,9	17,8	18,1	7,9	17,9	23,9
Kapitaalprojecten	35,7	..	..	21,3	16,8	1,8	1,0	6,4
Financiering gespecificeerde lopende uitgaven	3,1	..	..	14,9	12,9	-	-	-
Consolidatie en herfinanciering van leningen	1,4	..	..	4,3	1,5	1,2	3,1	..
Non-projectenhulp	48,0	..	..	41,7	49,7	89,1	78,0	67,7
Totaal aangegane verplichtingen kapitaalhelp	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: zie tabel 4.1

In bovenstaande tabel is tevens weergegeven de samenstelling van het bedrag aan aangegane verplichtingen met betrekking tot de kapitaalhelp. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

1. Projectenhulp, welke eventueel weer kan worden onderverdeeld in kapitaalhelp, welke is gekoppeld aan specifieke projecten en de financiering van gespecificeerde lopende uitgaven;
2. Programmahulp, welke eventueel weer kan worden onderverdeeld in kapitaalhelp ter consolidatie en herfinanciering van reeds eerder verstrekte leningen en de hierboven genoemde niet aan specifieke ontwikkelingsprojecten gekoppelde hulp.

5  
0  
2

Het blijkt, dat Nederland in tegenstelling tot de meeste donorlanden relatief veel programmahulp en relatief weinig projecten hulp geeft. De oorzaak van deze nadruk op de programmahulp moet worden gezocht in het feit, dat Nederland een in absolute zin bescheiden donor is, terwijl bovendien een groot gedeelte van de bilaterale kapitaal hulp dient ter financiering van het budget van een (voormalig) overzees gebiedsdeel. Voor deze verklaring pleit de omstandigheid dat ook in de bilaterale hulpverlening door België, Portugal en Noorwegen de programmahulp het leeuwendeel van de bilaterale kapitaal hulp uitmaakt.

Een beoordeling van de projecten hulp en programma hulp in het algemeen wordt gegeven in par. 3.6.1 van het rapport.

,1  
7  
0

Omtrent de verhouding tussen gebonden en ongebonden hulpverlening zijn weinig feitelijke gegevens bekend. Geschat kan worden dat de laatste jaren ongeveer tweederde gedeelte der door de belangrijkste donorlanden verstrekte bilaterale hulp aan importen uit de desbetreffende donorlanden was gebonden<sup>1)</sup>. In totaal werd ongeveer 80% der bilaterale hulpverlening, hetzij vanwege de officiële binding, hetzij om een andere reden, in het land van herkomst besteed,<sup>2)</sup> een percentage dat hoger ligt dan dat der formeel gebonden hulp (+ 60%)

De nederlandse hulp bestemd voor de Koninkrijksdelen overzee is formeel ongebonden. De rest van de nederlandse bilaterale kapitaalshulp is, zoal niet formeel dan toch praktisch, vrijwel geheel gebonden aan besteding in Nederland (zie hoofdstuk VI).

1) "Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review" O.E.C.D. (Paris, 1965), p. 90.

2) I.M.D. Little en J.M. Clifford, "International Aid" (London, 1965), p. 61.



#### 4.1.6

##### Commitments en Disbursements

De aanpassing van de buitenlandse hulp aan de plan-procedure, het plan en zijn implementatie in het ontwikkelingsland in kwestie vormt een belangrijk probleem. De zekerheid van een continue en stijgende kapitaalstroom uit het buitenland is voor het bereiken van de gestelde ontwikkelingsdoel-einden van het grootste belang. Fluctuaties in de hulpverlening, bijvoorbeeld om politieke redenen en een incidentele aanpak kunnen een rem zijn op de uitvoering van een structurele ontwikkelings-politiek. Meerjarige programmering van de hulpver-lening door de donorlanden is daarom gewenst. Nu valt er in de praktijk veelal een aanzienlijke vertraging te constateren in de besteding van de ter beschikking gestelde hulp-gelden. Deze ver-traging kan worden toegeschreven aan technische en ad-ministratieve factoren, zowel aan de zijde der donorlanden als aan die der ontwikkelingslanden. Uit tabel 4.10 blijkt, dat de verhouding tussen de aangegane verplichtingen in de periode 1963 t/m 1966 en de feitelijk verrichte uitgaven in de pe-riode 1964 t/m 1967 voor Nederland gunstiger is dan die voor de gezamenlijke belangrijkste donor-landen (een time-lag van een jaar is gekozen om-dat de feitelijke uitgaven in een bepaalde periode niet noodzakelijkerwijs voortvloeien uit verplich-tingen die in dezelfde periode werden aangegaan).

Tabel 4.10

Nederland en de belangrijkste donorlanden: aangegane verplichtingen en feitelijke uitgaven voor bilaterale publieke ontwikkelingshulp.

	Feitelijke uitgaven 1964 t/m 1967 (bruto) in procenten van de aangegane verplichtingen in 1963 t/m 1966	Feitelijke uitgaven 1964 t/m 1967 (netto) in procenten van de aangegane verplichtingen in 1963 t/m 1966
Belangrijkste donorlanden	87,5	73,0
Nederland	91,7	84,6
Bron: zie tabel 4.1		

#### Conclusie

De conclusies, die uit de hierboven gegeven vergelijkende schets van de omvang en samenstelling der nederlandse hulpverlening kunnen worden getrokken, zijn:

- a. in tegenstelling tot de meeste grote donorlanden, doch in overeenstemming met enkele andere kleine donorlanden, heeft Nederland, gegeven de totale omvang der door haar verstrekte publieke hulp, de nadruk gelegd op de multilaterale hulpverlening. De geringe omvang van de bilaterale hulpverlening is de oorzaak van een concentratie op een klein aantal landen, waaronder de (voormalige) delen van het Koninkrijk immer een belangrijke plaats hebben ingenomen. Sluit men Indonesië hierbij in, dan moet zelfs van een sterk groeiend aandeel gesproken worden. Om te kunnen voldoen aan de vraag naar met name kapitaalhelp door andere ontwikkelingslanden - in een aantal waarvan additionele kapitaalhelp bij uitstek effectief kan worden aangewend -

ligt een uitbreiding van de nederlandse deelneming in internationale consortia en consultatieve groepen en de IDA in de rede;

- b. ten aanzien van de financiële voorwaarden waaronder de hulpverlening plaatsvindt blijkt, dat de nederlandse multilaterale hulp nagenoeg geheel bestaat uit giften en deelnemingen. Dat geldt niet voor de bilaterale hulp die, met uitzondering van Indonesië en de Koninkrijksdelen, uitsluitend wordt gegeven in de vorm van leningen, deels tegen harde voorwaarden. Al met al zijn de nederlandse voorwaarden gemiddeld zeker niet gunstiger dan die van andere donors;
- c. de publieke hulpverlening aan de ontwikkelingslanden vertoont een verschuiving in de richting van de technische bijstand. Deze tendens was tot voor kort ook merkbaar in de nederlandse publieke hulpverlening;
- d. de nederlandse publieke bilaterale kapitaalhelp legde, meer dan door de meeste andere donorlanden geschiedde, de nadruk op programmahulp dan op projectenhelp.

## 4.2 Het nederlandse aandeel in de mondiale technische bijstand

### 4.2.1

#### Inleiding

Het beeld van de internationale technische bijstand is niet geheel representatief voor de behoefte, maar de ontwikkeling van de verschillende programma's geeft een indicatie en kan dus tevens een aanwijzing zijn voor de betekenis van de nederlandse hulpverlening. De nederlandse bijstand wordt echter evenzeer bepaald door de hulpcapaciteit als door de prioriteit van de behoefte: in de praktijk van de hulpverlening speelt traditie en comparatief voordeel een rol, nog afgezien van andere factoren.

Het voldoen aan de behoefte kan bestaan in de aanvulling van bestaande tekorten, in het verbeteren van de kwaliteit en in het algemeen in de vorming van autochtone deskundigheid. In een ruime interpretatie moet men autochtone deskundigheid niet slechts opvatten als geschoolde arbeid, maar ook als een juiste houding ten opzichte van andere knelpunten in de samenleving.

Om die behoefte aan kwantitatieve en kwalitatieve verbetering te kunnen vaststellen, zou men moeten beschikken over detailstudies.

De behoefte kan immers variëren van gebied tot gebied of van sector tot sector. De behoefte aan kwaliteitsverbetering spreekt bijvoorbeeld meer voor Zuid-Amerika dan voor Afrika, waar aanvulling van groot belang kan zijn. Zuid-Oost-Azië heeft vooral

behoefte aan bepaalde top-specialismen, terwijl Afrika verlegen zit om middenkader (zie ook Hoofdstuk VII 7.1).

Landenstudies, gemaakt door de O.E.C.D. voor Griekenland, Turkije en Tunesië, of sectorstudies tot stand gekomen op de UNESCO-onderwijsconferenties van Addis Abbeba, Karachi en Santiago geven beter inzicht.

Maar er is in het algemeen te weinig en te onbetrouwbaar materiaal om generaliserende conclusies te kunnen trekken.

Een andere methode om de behoefte aan bijstand van Nederland benaderend vast te stellen, bestaat in het nagaan van de aanvragen om bijstand; dit heeft dan bovendien het voordeel, dat de actuele nederlandse hulpcapaciteit in de aanvraag verdisconteerd is. Ook hier past enig voorbehoud. De aanvraag kan immers een indirecte zijn, zoals dat het geval is bij het non-profit particulier initiatief, of zelfs een uitgelokte of gekweekte, die voortkomt uit de wens van het donorland. Verder kunnen de aanvragen gebaseerd zijn op een zeker automatisme in het programma van het ontwikkelingsland, want activiteiten zoals onderwijs of gezondheidszorg kunnen een zichzelf versterkende vraag oproepen, die niet past bij een evenwichtige ontwikkeling.

Per nederlands hulpprogramma wordt in de betreffende hoofdstukken aangegeven hoe de vraag naar het hulpmiddel is, ook al is deze vraag niet per se identiek met de behoefte. Daar blijkt dan, dat vooral voor het deskundigenprogramma de vraag de hulpcapaciteit ruim overtreft.

## 4.2.2

Het kwantitatieve aandeel

De meest voor de hand liggende methode om de behoefte aan een hulpvorm te taxeren, is het nagaan van de ontwikkeling van de diverse hulpprogramma's. De technische bijstand geeft, mondiaal gezien in absolute cijfers het beeld van forse groei. Relatief blijft het aandeel van de technische bijstand in het totale hulpbedrag ongeveer constant, maar hiertoe draagt vooral het aandeel van de bilaterale donors bij; het steeg van bijna 14% tot ruim 20% in de jaren 1962-1966.

Tabel 4.1.1

Totale uitgaven technische bijstand 1962-1966 (in mln. dollars)					
	1962	1963	1964	1965	1966
<u>Totale techn. bijstand</u>					
bilateraal 1)	748.3	872.8	951.2	1.053.3	1.218.1
multilateraal 2-3)	97.5	124.9	148.8	156.9	(196.3)
<u>Totale hulp</u>					
bilateraal	5.353.0	5.631.3	5.392.2	5.769.0	5.932.4
multilateraal	412.0	654.0	792.0	899.0	986.0
<u>Technische bijstand als</u>					
<u>% van het totaal</u>					
bilateraal	13.97	15.49	17.64	18.25	20.53
multilateraal	23.66	19.09	18.78	17.45	(19.90)

1) Behalve C.E.C.

2) C.E.C.-uitgaven in resp. '62, '63, '64, '65 en '66 waren: 5,1 10,0 12 14,6, 14,1.

3) Te laag geschat in verband met technische bijstand in andere U.N.-programma's dan UNDP.

Bron: "Technical assistance and the need of developing countries," OECD, Parijs 1968.

Gaat men het aandeel van de individuele donorlanden na, dan ziet men een regelmatige uitbreiding van de bilaterale programma's van grote donors als de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk en een snelle uitbreiding van bijvoorbeeld Duitsland, Canada, Japan, de Scandinavische landen en Nederland. Deze trend vindt men niet alleen voor de uitgaven maar ook voor de aangegane verplichtingen, zodat men een voortzetting van de lijn mag verwachten.

Tabel 4.1.2

Bilaterale bijdrage in de technische bijstand van individuele donorlanden 1962-1966 (uitgaven in mln. dollars)					
	1962	1963	1964	1965	1966
Australië	4.90	5.80	6.30	6.76	7.64
Oostenrijk	0.61	0,69	1.64	2.62	2.83
België	21.33	23.62	27.70	32.50	57.94
Canada	4.17	5.85	8.26	12.65	19.21
Denemarken	0.75	1.20	2.10	3.25	4.27
Frankrijk	256.50	298.00	342.00	348.60	362.20
Duitsland	51.00	76.50	85.70	93.50	105.70
Italië	5.40	5.21	10.07	11.18	10.91
Japan	3.60	4.50	5.84	6.01	7.59
Nederland	1.00	1.73	3.40	7.89	15.22
Noorwegen	0.52	0.74	1.00	1.35	1.98
Portugal	3.06	0.78	7.42	6.96	7.58
Engeland	60.86	67.68	70.27	88.77	87.18
Verenigde Staten	331.28	368.00	377.00	424.13	535.00
Zweden	2.42	3.46	1.25	5.80	11.51
Totaal	747.40	871.76	949.95	1.052.45	1.216.76

Bron: Development assistance efforts and policies; OECD, Paris 1967.

Indien men binnen de technische bijstand zijn aandacht speciaal richt op de twee categorieën studenten en trainees tegenover deskundigen en vrijwilligers, dan vindt men voor het nederlandse programma voor elke groep een sterk stijgende lijn.<sup>1)</sup>

1) De volgende cijfers hebben betrekking op enkele significante nederlandse hulpprogramma's en zijn ontleend aan nederlandse i.p.v. aan internationale bron.

Tabel 4.1.3

Uitgaven t.b.v. enkele nederlandse programma's van technische bijstand (in mln. guldens)						
	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Beurzenprogramma	1.8	} 4.3	4.7	8.8	} 23.6	} 28.85
Deskundigenprogramma	1.1		2.3	3.8		
Vrijwilligersprogramma	-	0.7	2.3	2.8	5.5	11.00

Bron: "Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid". Centraal Planbureau 1967.

Voor wat de behoefte betreft is duidelijk, dat de technische hulp vooral ook in de bovengenoemde twee categorieën snel wordt geabsorbeerd. Beziet men de beide categorieën programma's, dus het aantal studenten en trainees en het aantal deskundigen en vrijwilligers mondiaal, dan komt men tot het volgende beeld:

Tabel 4.1.4

Technisch bijstandspersoneel (aantal)					
	1962	1963	1964	1965	1966
Deskundigen, waarvan	79.190	81.842	79.983	90.999	103.652
vrijwilligers	4.646	6.741	9.724	14.713	12.802
Studenten en trainees	38.951	42.515	44.717	61.550	68.248

Bron: "Technical assistance and the needs of developing countries" OECD, Paris 1968.

Het aantal deskundigen en vrijwilligers in het nederlandse programma ligt tussen 0,5% en 1% van het mondiale totaal. Het aantal deskundigen bedraagt ongeveer 700, het aantal vrijwilligers 230 (1968).



Sinds 1957 studeerden 6000 studenten uit ontwikkelingslanden in Nederland.

Hierbij moet men in het oog houden dat Nederland zijn aandeel tevens op andere wijze levert. Dit is vooral het geval met de deskundigenbijstand; telt men hier de deskundigen van het particulier initiatief bij, dan komt men tot een aanzienlijk ander beeld.

Geheel ongeoorloofd is dit niet, omdat het particulier initiatief in verschillende gevallen niet losstaat van de nederlandse hulpverlening door de overheid.

Het aantal deskundigen in het bedrijfsleven mag men, zoals uit het onderzoek bleek, stellen op ongeveer 2250, het aantal deskundigen in het niet-commercieel particulier initiatief op ongeveer 8800, van wie ongeveer  $\frac{1}{2}$  in het onderwijs. Men neemt dan echter het begrip deskundige wel in zeer ruime zin. Hoe dit zij, de overheid blijkt in absolute en in relatieve zin een bescheiden donor, zij het met een deskundigen-programma, dat zich gunstig ontwikkelt omdat het gevoed wordt door een assistent-deskundigen-programma, dat beloften inhoudt voor de toekomst (zie hoofdstuk VIII).

#### 4.2.3

##### Het kwalitatieve aandeel

Bij het voorzien in de behoefte aan technische bijstand kan men uitgaan van twee concepties, nl. kennisinbreng en kennisoverdracht. Vacature-ervulling en het ter beschikking stellen van externe deskundigheid zijn voorbeelden van de eerste strategie, onderwijs en opleiding in zijn verschillende vormen is het wezen van de tweede.

Kennisoverdracht mag men weer ruim interpreteren: het gaat niet alleen om het overdragen van kennis

en vaardigheden, maar ook om verandering van mentaliteit en inzichten die ontwikkeling en vooral institutionele verbetering verhinderen. In het nederlandse programma vindt men een sterk accent op deze overdracht. Voor het beurzenprogramma geldt dit vanzelfsprekend. Zoveel mogelijk wordt ook in het deskundigenprogramma, zelfs wanneer het vooral gaat om kennisinbreng, getracht een counterpart in het proces te betrekken. In het vrijwilligersprogramma komt het element van kennisoverdracht in de projectenkeuze sterk tot uiting; vacaturevervulling is daar gedurende een belangrijke periode welbewust afgewezen.

Als men de vorming van autochtone deskundigheid in brede zin ziet als het doel van technische bijstand, dan is de oriëntatie van het nederlandse programma in zijn algemeenheid juist. Als men echter strak aan dit criterium vasthoudt, ondanks actuele kennis-tekorten van de recipiënt, zoals soms geschied is, is het beleid niet soepel genoeg. In de OECD-tabellen onderscheidt men de bijstand in de categorieën: adviserend, uitvoerend en onderwijzend. Tot de laatste categorie behoort naar zijn aard het gehele beurzenprogramma; het vrijwilligersprogramma past niet in de categorie onderwijs in enge zin. Het nederlandse deskundigenprogramma bestaat slechts voor 14% uit onderwijzend personeel en op het mondiale totaal is dit aandeel dus zeer gering (0,14%). Het overgrote deel wordt hier geleverd door franstalige en engelstalige donorlanden. Van de 40.000 onderwijskrachten komen er 37.000 uit Frankrijk, Engeland en België.<sup>1)</sup>

---

1) Technical assistance and the needs of the developing countries OECD Paris 1965 pag. 18.

Het nederlandse aandeel in de adviserende en uitvoerende categorie is relatief groter. Bijna tweederde van de nederlandse deskundigen vervulde hierin een taak.

Het nederlandse beurzenprogramma staat in een vrij uitzonderlijke positie; ofschoon Nederland als "gastheerland" vrij onbetekenend is, is het beurzenprogramma belangrijk. Het taalprobleem speelt voor het onderwijs in Nederland sterk; het is niet verwonderlijk, dat slechts 554 studenten uit ontwikkelingslanden aan de nederlandse universiteiten zijn ingeschreven, evenmin dat 40% van hen Indonesiër is.

Het belang van het beurzenprogramma ligt vooral in de specialisatie op postdoctorale studie voor personen met praktijkervaring, te volgen aan internationale instituten. Ook in individuele programma's richt de nederlandse hulp zich op - midcareer men - en neemt zo een vrij uitzonderlijke plaats in tussen de andere donors (zie hoofdstuk VII).

Wat het kwalitatieve aandeel van vrijwilligers en deskundigen betreft, valt weer een afwijking in het nederlandse aandeel te constateren, zonder dat men daar overigens negatieve conclusies aan moet verbinden. De vrijwilligers bevinden zich hoofdzakelijk in Latijns-Amerika (22%) en in Afrika beneden de Sahara (78%) ongeveer gelijk verdeeld over de landbouwkundige, medische en sociale sector. Ook zij ontbreken in het onderwijs, terwijl eenderde van het mondiale totaal juist in het onderwijs werkt (zie hoofdstuk XII).

Wat de deskundigen betreft, is er een duidelijke afwijking van het mondiale patroon door de afwezigheid van nederlandse deskundigheid in "public administration" en een gering rechtstreeks aandeel van de overheid in het onderwijs, maar

er is een bijzonder sterk aandeel in de landbouw (inclusief drainage, irrigatie e.a.). Ook het aandeel in de sociaal-economische planning ligt boven het gemiddelde (zie hoofdstuk VIII). Van het commercieel particulier initiatief bevindt zich bijna 45% in de mijnbouw (972), ruim 13% in de elektronische industrie (300) en ruim 20% op een of andere wijze in de landbouw (480). Het non-profit particulier initiatief is vooral werkzaam in het onderwijs, in de sociale en in de medische sector.

HOOFDSTUK V

5. OMVANG EN SAMENSTELLING VAN DE NEDERLANDSE HULPVERLENING SINDS 1960.

5.1 Omvang

Sinds 1960 is de omvang van de nederlandse ontwikkelingshulp aanzienlijk toegenomen. Dit blijkt uit de begrote bedragen welke voor dit doel zijn bestemd: in 1960 bijna f. 195 miljoen en voor 1969 f. 662 miljoen<sup>1)</sup>.

In 1960 is het begrote bedrag voor ontwikkelingshulp 0,55% van het nederlandse Netto Nationaal Inkomen, terwijl dit percentage in 1969 oploopt tot 0,85% (voor het Bruto Nationaal Product zijn de percentages resp. 0,44% en 0,69%).

Wanneer we ons beperken tot de hulp welke uit de schatkist gefinancierd wordt, dan resulteert het volgende beeld: <sup>2)</sup>

<u>Begroting (in mln. guldens)</u>	<u>% NNI</u>	<u>% BNP</u>	
1960	194	0,55	0,44
1961	234	0,63	0,51
1962	335	0,84	0,68
1963	277	0,64	0,52
1964	252	0,49	0,40

---

1) Een toename van de begrote bedragen betekent overigens niet steeds een reële uitbreiding van de hulpverlening. Het belangrijkste verschil komt voor in 1966 wanneer de hulpverlening via de consortia en consultatieve groepen, welke voordien via de kapitaalmarkt werd gefinancierd onder garantie van de staat, wordt opgenomen onder het plafond voor ontwikkelingshulp.

2) De begrotingen en niet de extra comptabele staten zijn hier aangehouden; verschillen met cijfers uit andere overzichten zijn dus mogelijk.

	<u>Begroting in mln. guldens</u>	<u>% NNI</u>	<u>% BNP</u>
1965	285	0,50	0,42
1966	358	0,57	0,47
1967	419	0,63	0,51
1968	574	0,79	0,64
1969	662	0,85	0,69

Van de nederlandse uitgaven voor ontwikkelingshulp kan het volgende overzicht worden gegeven:

	<u>Uitgaven</u>	<u>Begroting</u>
	(bedragen in mln.guldens)	
1960	205	194
1961	233	234
1962	320	335
1963	142	277
1964	126	252
1965	169	285
1966	206	358
1967	325	419

Met uitzondering van 1960 overtreffen de begrote bedragen steeds de uitgaven. Dit achterblijven van de uitgaven bij de toegestane bedragen kan niet uitsluitend aan het nederlandse beleid worden toegeschreven. Immers:

- 1) er kunnen veranderingen of vertragingen optreden bij ontwikkelingslanden en/of internationale organisaties (hulp aan Suriname en de Antillen, de Europese Ontwikkelingsfondsen);
- 2) de regering kan van tevoren reeds vermoeden dat de uitgaven een onregelmatig verloop zullen hebben (toepassing van art. 24 van de Comptabiliteitswet, binnenslijnse posten);
- 3) de verwerkingscapaciteit kan onvoldoende zijn in verhouding tot de uitgetrokken gelden, bijv. door tekort aan bepaalde deskundigen;
- 4) voor 1966 en 1967 geldt bovendien dat de uitgavencijfers een voorlopig karakter dragen. Het is niet uitgesloten dat deze uitgaven uiteindelijk hoger zullen blijken te zijn.

In het recente verleden is dit achterblijven van uitgaven bij toegestane bedragen herhaaldelijk getypeerd als een stuwmeer, werkkapitaal, of werkfonds van ca f 700 mln. Dit doet vermoeden dat vele niet uitgegeven bedragen reeds zijn gecommiteerd. Over de hoogte van deze committering tast men echter volledig in het duister.

## 5.2 Samenstelling

De nederlandse ontwikkelingshulp valt uiteen in twee globale categorieën:

- de hulp binnen het Koninkrijk
- de hulp buiten het Koninkrijk

### De hulp binnen het Koninkrijk.

Hoewel de hulp binnen het Koninkrijk buiten het beleid van de Minister zonder Portefeuille en buiten het evaluatieonderzoek valt, willen wij er in dit verband toch kort op ingaan.

De bilaterale hulp binnen het Koninkrijk bestaat zowel uit technische hulp als uit kapitaalhulp. Deze hulpverlening heeft altijd een belangrijke plaats ingenomen in de totale nederlandse hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Aanvankelijk was dit een gevolg van de grote begrotingssteun die Nederland aan Nw-Guinea gaf (1960 t/m 1963 f 311,7 mln uitgegeven). Na 1963 wordt de hulp aan Suriname en de Nederlandse Antillen sterk opgevoerd, terwijl nadien raamovereenkomsten zijn gesloten voor de nederlandse bijdragen in de ontwikkelingsplannen van Suriname en de Nederlandse Antillen (1967 t/m 1971: f 480 mln). Momenteel is de hulp binnen het Koninkrijk ca 25% van de totale nederlandse hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Van de verhouding giften t.o.v. leningen voor de hulp binnen het Koninkrijk kan het volgende overzicht worden gegeven:

1960 t/m 1962	85% schenking	-	15% lening
1963 t/m 1966	60% schenking	-	40% lening
1967 en later	85% schenking	-	15% lening

De hulp buiten het Koninkrijk.

De nederlandse hulp buiten het Koninkrijk bestaat zowel uit multilaterale als uit bilaterale hulp, terwijl binnen de bilaterale hulp onderscheid gemaakt moet worden tussen technische hulp en financiële hulp.

De multilaterale hulp.

In de eerste jaren van dit decennium vertoonde het nederlandse hulpprogramma een duidelijk multilateraal karakter. In de jaren 1960 t/m 1964 schommelde het aandeel van de multilaterale hulp in de totaal begrote nederlandse hulpverlening rond de 50%. 1)

Daarna is dit aandeel gedaald. Voor 1968 bedraagt de multilaterale hulp bijna 25% en voor 1969 ruim 25% van de totaal begrote nederlandse ontwikkelingshulp. De multilaterale hulp bestaat uit giften.

De bilaterale hulp.

In de bilaterale hulpverlening buiten het Koninkrijk zijn twee "golven" waar te nemen:

1. de opkomst van de nederlandse technische hulpprogramma's (1962 - 1966)
2. de opkomst van de bilaterale kapitaalhulpprogramma's (in 1966 voor het eerst op de begroting verschijnend)

ad 1 Zowel naar omvang als naar samenstelling heeft het nederlandse technische hulpprogramma sinds 1963 een zeer sterke ontwikkeling doorgemaakt

---

1) Wanneer men de hulp binnen het Koninkrijk buiten beschouwing laat komt dit percentage uiteraard aanzienlijk hoger te liggen; in 1960 bestaat de hulp bijna volledig uit hulp binnen het Koninkrijk en multilaterale hulp.



In 1960 waren er slechts drie onderdelen: deskundigenprogramma, assistent-deskundigen-programma en fellowshipprogramma. Rond 1963 begint het technische hulpprogramma zich sterk uit te breiden:

- door toevoeging van nieuwe onderdelen (projecten, vrijwilligers, medefinanciering etc.).
- door sterke uitbreiding van de bestaande programma's

Het aandeel van de bilaterale technische hulp in de totale hulp stijgt van nog geen 1% in 1960, via 10% in 1964 naar 20% in 1965. Op het ogenblik bedraagt dit 18 à 19%.

De technische hulp bestaat uit giften.

ad 2 De nederlandse bilaterale financiële hulpverlening bestaat voornamelijk uit leningen via consortia en consultatieve groepen en uit kapitaalhulp aan Indonesië.

De financiële hulp aan Indonesië is momenteel 2/3 van de totale bilaterale kapitaalhulp buiten het Koninkrijk. Deze hulp aan Indonesië bestaat voor 2/3 uit giften.

De bilaterale kapitaalhulp buiten het Koninkrijk is circa 30% van de totale nederlandse ontwikkelingshulp.

### 5.3 Beheerskosten van de technische hulpverlening.

Het volgende bevat enige indicaties over de beheerskosten in Nederland voortvloeiend uit de hulpverlening. Het blijft slechts een beperkte informatie over de efficiency van de hulpverlening en het zegt weinig zolang men daarnaast niets weet over de kwaliteit van het apparaat dat de hulp vorm geeft in zijn verschillende modaliteiten. Een oordeel over de kwaliteit en de samenstelling van het apparaat achten wij buiten onze opdracht liggen.

De cijfers over beheerskosten kunnen een idee geven van wat de hulpverlening administratief kost; voorts indiceren zij de verschillen tussen de kosten van kapitaalhulp en van (diverse vormen van) technische hulp.

Wij beperken ons tot uitgaven voorzover ze vallen onder het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en wij belichten speciaal de kosten verbonden aan de technische hulp-programma's welke worden beheerd door de Directie Internationale Technische Hulp (DITH). Dit betekent verwaarlozing van uitgaven voor de Minister van Ontwikkelingshulp en voor de activiteiten ressorterend onder de Ministeries van Financiën Economische Zaken e.a. Voorzover het de technische hulp betreft is deze beperking verantwoord. Ten behoeve van de (bilaterale) kapitaalhelp vinden een niet te verwaarlozen aantal activiteiten plaats binnen de twee andere Ministeries.

#### Personeelsbezetting onder DGIS

Geen cijfers zijn bekend over de werkelijke bezetting van de diverse secties onder DGIS. De begrote personeelssterkte geeft voldoende indicaties over de uitbreiding in de laatste 5 jaar sinds de instelling van DGIS.

Tabel 5.1 Begrote personeelssterkte onder DGIS \*

	1965	1966	1967	1968	1969
Algemene leiding	2	2	2	2	4
Directie Internat.Org.	25	26	27	30	32
Beleidsvoorbereiding					
tevens Secr.Advies- raad	8	11	11	13	13
Directie Fin.Econ.					
Ontw. hulp (DFO)	9	7	7	13	13
Dir.Intern.Techn. Hulp (DITH)	58	92	92	135	154
Afd.Jongeren Vrij- willigers	26	45	45	49	49
<b>Totaal</b>	<b>128</b>	<b>183</b>	<b>184</b>	<b>242</b>	<b>265</b>

\* vóór 1965 bestond DGIS niet; DTH heette toen Bureau Internationale Technische Hulp.

	1965	1966	1967	1968	1969
a. Begrote Personele	(in duizenden guldens)				
Uitgaven DGIS	2384,5	3722,0	4069,7	5924,7	6509,6
b. Pers.Uitg.per man	18,6	20,3	22,1	24,5	24,6
c. Begrote Materiële uitgaven als percentage van a.	15%	15%	17%	--	--

Uit de vergelijking van werkelijke uitgaven en begrote uitgaven voor 1965, 1966 en 1967 blijkt dat er weinig verschil is tussen beide.

Het is niet verantwoord om de totale bilaterale hulp buiten het Koninkrijk te relateren aan de personeelsbezetting en uitgaven; bij de kapitaalhelp zijn ook andere instanties betrokken dan DFO. Wel mag men de activiteiten van de technische hulpprogramma's relateren aan de bezetting van DITH (waarvoor wij de begrote formatiecijfers hanteren). Voor het activiteitenniveau zijn de jaarlijkse begrotingscijfers meer aanvaardbaar dan de uitgavencijfers omdat bij de uitgaven, vooral voor projecten een vertraging in de tijd optreedt tengevolge van de aard van het programma.

Apparaatskosten Technische Hulp.

Tabel 5.2 Relatie Apparaatskosten-Programmakosten

(x f 1000)	1965	1966	1967	1968	1969
a. Begrote personeelskosten DTH (=formatie x berekende gemiddelde personeelsuitg.) *	1078,8	1857,6	2033,2	3307,5	3788,4
b. Begrote programmakosten (na wijzigingen) voor desk., ass.desk., fellowships, projecten, medefinancieringsprojecten.	70.200	82.800	92.900	101.000	107.000
(a) als % van (b)	1,54	2,26	2,19	3,27	3,54

\* zie tabel 5.1

De apparaatskosten (wij veronderstellen een proportioneel gelijk blijven van de materiële uitgaven) van de technische hulp zijn dus aanzienlijk sterker gestegen dan de totale programmakosten. Hiermee kunnen wij nog geen oordeel uitspreken over een mogelijke overbezetting van DTH; de vraag is nl. welk cijfer normatief is. Een efficiëncy-onderzoek in 1966 had tot conclusie dat het apparaat destijds te klein was.

HOOFDSTUK VI.

6. De bilaterale financiële hulp.

6.1. Omvang en indeling

De huidige plaats van de bilaterale financiële hulp in de nederlandse overheidshulp kan middels het volgende overzicht worden aangegeven:

Tabel 6.1. De plaats van de bilaterale financiële hulp in de totale publieke hulp.

	x mln gulden		
	vermoedelijke uitkomsten 1967	begroting 1968	begroting 1969
Hulp binnen het Koninkrijk	45,5	133,2	153,0
Multilaterale hulp	190,0	100,1	142,7
	<u>235,5</u>	<u>233,3</u>	<u>295,7</u>
Bilateraal, technische bijstand	74,8	98,9	116,1
Bilateraal, financiële hulp *)	135,9	200,5	206,4
	<u>210,7</u>	<u>299,4</u>	<u>322,5</u>
Apparaatskosten en reserve	-	7,3	13,8
Totale overheids-hulp	<u>446,2</u> =====	<u>540,0</u> =====	<u>632,0</u> =====

\*) inclusief drempelprojecten

Bron: Memorie van Toelichting, Begroting Buitenlandse Zaken 1969

Uit deze tabel blijkt dat de bilaterale financiële hulp circa een derde van de totale hulpverlening representeert, en ruim 60% van de totale bilaterale hulp (buiten het Koninkrijk). Uit het bij de begroting 1969 gepubliceerde meerjarenprogramma kan worden afgeleid dat voor de naaste toekomst op ongeveer gelijkblijvende aandelen wordt gemikt.

De bilaterale financiële hulp kan als volgt worden onderverdeeld:

Tabel 6.2. Onderverdeling van de bilaterale financiële hulp.

	x mln guldens		
	vermoedelijke uitkomsten 1967	begroting 1968	begroting 1968
a) F.M.O. *) drempelprojecten en nationale ontwikkelingsbanken	-	39,2	38,6
b) Regionale ontwikkelingsbanken	7,0	12,0	12,0
c) Consortia en consultatieve groepen	66,4	80,0	80,0
d) Hulpverlening Z.O.-Azië	60,9	65,0	70,0
e) Rentesubsidies	1,6	4,3	5,8
	<u>135,9</u> =====	<u>200,5</u> =====	<u>206,4</u> =====
f) Garanties leningen Latijns-Amerika	-	(18,0)	(18,0)
*) Nederlandse Financiering Maatschappij voor Ontwikkelingslanden; de cijfers zijn inclusief de via de kapitaalmarkt aangetrokken fondsen			
Bron: Memorie van Toelichting, Begroting Buitenlandse Zaken 1969			

In dit hoofdstuk zal met name aandacht worden gegeven aan de posten c) t/m f).

Post a) heeft betrekking op hulpverlening in samenwerking met het bedrijfsleven; aan dit onderwerp wordt afzonderlijke aandacht gegeven in Hoofdstuk X.

Hier zij slechts opgemerkt dat de F.M.O. haar middelen gedeeltelijk verkrijgt via de kapitaalmarkt. Het is in feite onjuist dat dergelijke private kapitaalstromen in de overzichten van de publieke hulpverlening worden medegeteld, en voor de toekomst gebracht worden onder het plafond van de publieke hulpverlening.

Ten aanzien van post b), samenwerking met of via regionale ontwikkelingsbanken, kan gesteld worden dat de werkgroep deze vorm van hulp juist acht; verder geeft deze post geen aanleiding tot opmerkingen.

Gegarandeerde exportcredieten en exportfinancieringscredieten worden volgens de nederlandse opvatting niet tot de publieke hulp gerekend; zij zijn dan ook in de bovenstaande tabellen niet medegeteld.

Het is niet geheel duidelijk waarom in de begroting het onderscheid tussen hulpverlening via consortia en consultatieve groepen enerzijds en hulpverlening aan Zuid-Oost-Azië anderzijds wordt gehandhaafd. De laatste post is nagenoeg geheel bestemd voor hulpverlening aan Indonesië, doch ten behoeve van Indonesië wordt eveneens getrokken op de eerstgenoemde post, zodat het onderscheid zijn zin goeddeels lijkt te hebben verloren. 1)

Rentesubsidies worden gegeven op via de kapitaalmarkt aange trokken hulpverleningsfondsen (NIO-leningen 2); een voorlo-

---

1) Behalve voorzover Indonesië giften ontvangt via de post "Zuid-Oost-Azië", hetgeen niet mogelijk is via de andere post.

2) NIO: Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.

pige lening van particuliere banken aan Indonesië). De hulpverlening gaat thans echter grotendeels rechtstreeks via de schatkist; slechts voor leningen aan Latijns-Amerika is het vroegere systeem van door de staat gegarandeerde NIO-leningen (tot een jaarlijks plafond van f. 18,- miljoen) met rentesubsidie nog actueel.

## 6.2. Organisatie, kanalen, vormen

### Departementale organisatie in Nederland

Valt de technische bijstand grotendeels onder de verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken, voor wat betreft de financiële hulp berust het beleid formeel bij Financiën terwijl de uitvoering (toezicht op de bestedingen) is opgedragen aan Economische Zaken. Alle lopende zaken worden echter besproken in de Subcommissie Financieel-Economische Hulp (subcommissie van de Coördinatie Commissie inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen), onder voorzitterschap van de Chef Directoraat Financieel-Economische Ontwikkelingshulp (Buitenlandse Zaken); leden zijn vertegenwoordigers van Financiën, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Landbouw en Visserij.

Nog twee instanties zijn bij de hulpverlening betrokken: de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO), onder directie van de Herstelbank, en de Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij (NCM).

### Kanalen en vormen

De bilaterale financiële hulp wordt langs verschillende kanalen geleid. In deze paragraaf zal de hulp beschouwd worden onder drie hoofden:

- hulpverlening via consortia en consultatieve groepen;
- hulpverlening aan Indonesië;
- gegarandeerde credieten aan Latijns-Amerika.



Onder elk van deze hoofden zullen de volgende vormen van hulp, waar van toepassing, ter sprake komen:

- hulp gebonden aan projecten:
- niet aan projecten gebonden leningen en giften;
- exportfinancieringscredieten (niet tot de eigenlijke hulp te rekenen);
- rentesubsidies.

#### Consortia en consultatieve groepen

Binnen deze "aid-groups", opgericht om onder leiding van een internationaal orgaan (Wereldbank, Inter-Amerikaanse Bank, OECD) de bilaterale hulpstromen van een aantal donors te coördineren 1) bestaat de eigenlijke hulp-bijdrage van Nederland uit langlopende leningen, niet aan projecten gebonden (general purpose loans). Daarnaast worden gegarandeerde exportfinancieringscredieten aangeboden, die in Nederland niet tot de hulpverlening worden gerekend, maar die binnen de consortia en consultatieve groepen wel als een bijdrage worden medegerekend. Giften en projecthulp worden niet door Nederland aangeboden. 2)

Na een mondelinge nederlandse toezegging volgt een briefwisseling tussen de betrokken regeringen over omvang en voorwaarden. De datum van de definitieve schriftelijke toezegging (letter of intent) bepaalt ten laste van welk begrotingsjaar de verplichting komt.

Voor de langlopende leningen wordt vervolgens een leningsovereenkomst tussen het ontvangende land en de NIO afgesloten. Tot 1966 vond financiering van de NIO-leningen

- 1) Zowel in consortia als in consultatieve groepen verbinden de donors zich tot hulpverlening aan het betreffende land; het verschil tussen beide vormen is dat bij de consortia, in tegenstelling tot de consultatieve groepen, jaarlijks een formele toezegging van hulp (pledging) plaatsvindt.
- 2) De hulpverlening aan de drie consultatieve groepen in Latijns-Amerika, welke plaatsvindt onder het zogenaamde, hierna nog te behandelen, f. 18,- miljoen programma, is wel project-gebonden.

als regel op de kapitaalmarkt plaats, onder overheids-garantie voor rente en aflossing en met rentesubsidies van de overheid teneinde de leningsvoorwaarden te verzachten. Sinds 1966 wordt de NIO rechtstreeks uit de schatkist gefinancierd (via de begrotingspost: leningen in het kader van consortia en consultatieve groepen), waarmede op nieuwe leningen ook het systeem van rentesubsidies niet meer toepasselijk is. De gebruikelijke voorwaarden zijn thans: looptijd 25 jaar met 7 jaar aflossingsvrije periode, rente 3%.

Behalve binding tot besteding in Nederland (zie paragraaf 6.4.) bestaan er ook beperkingen ten aanzien van de bestedingen naar goederencategorieën. Het ontvangende land dient een lijst van voorgenomen bestedingen (shopping list) in, die onderworpen is aan nederlandse goedkeuring (paragraaf 6.5.)

De exportfinancieringscredieten worden verstrekt door particuliere banken en verzekerd bij de NCM onder garantie van de staat. De exportfinancieringscredieten onderscheiden zich door de lange looptijd (tot 10 jaar), van de normale exportcredieten die in het algemeen gebonden zijn aan een maximale looptijd van 5 jaar (Berner Unie).

Exportfinancieringscredieten zijn gebonden aan levering van kapitaalgoederen uit Nederland, met een marge voor buitenlandse toelevering van onderdelen.

De voorwaarden van de verzekering worden geregeld tussen de NCM en het ontvangende land. De rente is afhankelijk van de rentestand in Nederland; de kosten, inclusief verzekering, belopen thans rond 8% per jaar.

Terecht rekent Nederland deze credieten, in het leven groepen ter verdediging van de nederlandse exportbelangen, en verstrekt op commerciële voorwaarden, niet tot de hulp-

verlening. Het blijft inmiddels twijfelachtig dat dergelijke credieten, die vaak slechts met aarzeling door de ontvangende landen worden aanvaard, binnen de consortia en consultatieve groepen wél als een bijdrage worden beschouwd.

### Indonesië

Voor Indonesië bestaat geen consortium, noch een consultatieve groep. De nederlandse hulpverlening aan Indonesië start in 1966 op volledig bilaterale basis. Een bedrag van f. 66 miljoen wordt gevonden, gedeeltelijk door een vóórfinanciering van particuliere banken, binnen drie jaar door de staat te consolideren (f. 40 miljoen), gedeeltelijk door andere begrotingsposten voor ontwikkelingshulp te verlagen (f. 26 miljoen). In 1967 wordt de hulp aan Indonesië gecoördineerd in de Intergouvernementele Groep inzake Indonesië (IGGI) ontstaan uit Indonesië's belangrijkste crediteuren. De groep is geen consortium of consultatieve groep. Organisatie en leiding berusten bij Nederland, dat ook een stimulerende rol vervult inzake omvang en voorwaarden van de hulp. Wel zijn Wereldbank en IMF ingeschakeld bij de werkzaamheden.

In 1967 (54 miljoen) en 1968 (f. 90 miljoen) bestaat de nederlandse hulp voor twee derde gedeelte uit giften, het restant uit langlopende leningen; dit in tegenstelling tot de financiële hulpverlening aan andere landen, die geen giftbestanddeel kent.

De giften worden in 1967 gefinancierd onder de begrotingspost Hulpverlening Zuid-Oost-Azië en door ruim f. 10 miljoen uit het technische bijstand programma over te hevelen; voor 1968 zullen de giften vermoedelijk nagenoeg geheel onder de post Hulpverlening Zuid-Oost-Azië worden gefinancierd. De leningen komen in 1967, en vermoedelijk ook in 1968, ten laste van de

HOOFDSTUK V

5. OMVANG EN SAMENSTELLING VAN DE NEDERLANDSE HULPVERLENING SINDS 1960.

5.1 Omvang

Sinds 1960 is de omvang van de nederlandse ontwikkelingshulp aanzienlijk toegenomen. Dit blijkt uit de begrote bedragen welke voor dit doel zijn bestemd: in 1960 bijna f. 195 miljoen en voor 1969 f. 662 miljoen<sup>1)</sup>.

In 1960 is het begrote bedrag voor ontwikkelingshulp 0,55% van het nederlandse Netto Nationaal Inkomen, terwijl dit percentage in 1969 oploopt tot 0,85% (voor het Bruto Nationaal Product zijn de percentages resp. 0,44% en 0,69%).

Wanneer we ons beperken tot de hulp welke uit de schatkist gefinancierd wordt, dan resulteert het volgende beeld: <sup>2)</sup>

<u>Begroting (in mln. guldens)</u>	<u>% NNI</u>	<u>% BNP</u>	
1960	194	0,55	0,44
1961	234	0,63	0,51
1962	335	0,84	0,68
1963	277	0,64	0,52
1964	252	0,49	0,40

---

1) Een toename van de begrote bedragen betekent overigens niet steeds een reële uitbreiding van de hulpverlening. Het belangrijkste verschil komt voor in 1966 wanneer de hulpverlening via de consortia en consultatieve groepen, welke voordien via de kapitaalmarkt werd gefinancierd onder garantie van de staat, wordt opgenomen onder het plafond voor ontwikkelingshulp.

2) De begrotingen en niet de extra comptabele staten zijn hier aangehouden; verschillen met cijfers uit andere overzichten zijn dus mogelijk.

male B.E.-koers een B.E.-hulp-koers, die door de binding per land een tendentie tot disagio ten opzichte van de normale B.E.-koers vertoonde. In mei 1968 zijn B.E.-koers en B.E.-hulpkoers gelijkgetrokken, hetgeen slechts mogelijk was met behulp van speciale maatregelen (faciliteiten op het gebied van crediet en betaling van invoerrechten), gericht op stimulering van invoer uit hulpfondsen.

Het accepteren van de indonesische B.E.-lijst betekent dat Nederland aan Indonesië volledige vrijheid van handelen bij de keuze van de te importeren goederen heeft gelaten. Dit beleid, aanzienlijk liberaal dan de gedragslijn tegenover andere recipiënten, is niet onbegrijpelijk gezien de acute noodsituatie van Indonesië, die snelle uitputting van de hulpfondsen wenselijk maakte. Niet alle donors hebben echter de B.E.-lijst in zijn geheel geaccepteerd. Ook moet er op gewezen worden dat de Wereldbank een aantal op de lijst voorkomende goederen heeft aangemerkt als van niet-essentieel, en in sommige gevallen luxe, karakter. Nederland heeft uit deze aanwijzingen geen consequenties getrokken.

#### Latijns-Amerika

De hulpverlening aan Latijns-Amerika onder het zogenaamde f.18 miljoen programma heeft een geheel ander karakter dan de hulpverlening via consortia, consultatieve groepen en de Indonesië-groep. De NIO verschaft leningen gefinancierd op de kapitaalmarkt, en door de staat gegarandeerd tot een bedrag van f. 18 miljoen per jaar (Tot eind 1968 is de garantiepост aldus gecumuleerd tot een totaal van f. 90 miljoen). De betreffende credieten worden door Nederland, terecht, niet onder het plafond van de ontwikkelingshulp gebracht.

Het commerciële karakter van de credieten wordt enig-

zins verzacht door beperkte rentesubsidies van de overheid. Niettemin resulteert een huidig effectief rentepercentage van 6½%; de looptijden variëren van 8 tot 18 jaar, met aflossingsvrije perioden van 3 en 4 jaar.

De leningen zijn project-gebonden en betreffen voornamelijk de levering van kapitaalgoederen. Projecten moeten een nederlandse identiteit bezitten (minimaal 80% besteding in Nederland). De leningen worden verstrekt in samenwerking met de Inter-American Development Bank, die de ontwikkelingswaarde van de projecten beoordeelt.

De hardheid van de leningen, de binding, en een trage procedure, hebben er toe geleid dat de uitputting van het programma slechts langzaam plaatsvindt.

### 6.3. De verdeling naar landen van bestemming

#### De situatie

Laat men de, niet bijzonder belangrijke, rentesubsidies buiten het beeld, dan komt men tot het volgende overzicht aangaande de verdeling naar landen van bestemming.

Tabel 6.3. Landen van bestemming van de bilaterale  
financiële hulp.

	x mln guldens				
	1962 t/m 1965	1966	1967	1968 (tot 30 juni)	Totaal tot me- dio '68
Indonesië		66,0	54,0	90,0	210,0
India	110,5	26,0	26,0	33,0	195,5
Pakistan	34,0	8,0	8,0	12,0	62,0
Subtotaal	144,5	100,0	88,0	135,0	467,5
Turkije	22,6	7,2	3,6	3,6	37,0
Griekenland		3,6			3,6
Nigeria	20,0		1,0		21,0
Soedan	10,0				10,0
Tunesië	5,0	5,0			10,0
Maleisië		2,0			2,0
Colombia	5,0				5,0
Subtotaal	62,6	17,8	4,6	3,6	88,6
Totaal	207,1 =====	117,8 =====	92,6 =====	138,6 =====	556,1 =====
Gegarandeerde leningen aan Latijs-Amerika	(7,5)	(5,4)	(10,8)		

Voor de verdeling over de jaren is de datum van toezegging aangehouden, bij de gegarandeerde leningen aan Latijs-Amerika echter de datum van overeenkomst.

Bron: gepubliceerde en interne departementale stukken

Naar aanleiding van deze tabel worden twee belangrijke tendenties gesignaleerd:

1. De bilaterale financiële hulp is sterk, en in toenemende mate, geconcentreerd op drie landen: Indonesië, India en Pakistan. Ontvingen de overige landen, als groep, vóór 1966 nog circa 30% van het totaal, hun aandeel is thans tot onbetekenende proporties geslonken.

2. De toename in de hulpverlening aan Indonesië, India en Pakistan is vrijwel uitsluitend ten goede gekomen aan Indonesië. De Nederlandse hulp aan India en Pakistan is niet geleidelijk uitgebouwd, doch jarenlang op een zelfde niveau gefixeerd gebleven. Eerst in 1968 vindt een betrekkelijk geringe verhoging plaats, die overigens slechts dient ter compensatie van een vermindering in het volume van - te duur geachte - gegarandeerde exportfinancieringscredieten. Het gevolg van deze ontwikkeling is geweest dat in 1968 Indonesië alleen ongeveer twee derde gedeelte van de totale nederlandse hulp ontvangt; per hoofd van de bevolking uitgedrukt verleent Nederland dan 12-maal zoveel hulp aan Indonesië als aan India en Pakistan, die tot voor enkele jaren de voornaamste recipiënten waren.

#### De concentratie op Indonesië, India en Pakistan.

Concentratie van hulpverlening op een beperkt aantal landen zou in feite dienen te steunen op internationale afspraken, gericht op een zekere taakverdeling tussen de hulpverlenende landen. Waar dergelijke afspraken niet bestaan - en in de naaste toekomst moeilijk te realiseren lijken, mede vanwege het feit dat een groot deel van de wereldhulpverlening gebaseerd is op politiek en economisch eigenbelang van de gevende landen - kan een individuele donor zijn gestie slechts afstemmen op de werkelijke verhoudingen, en zijn hulp daar aanbieden, waar de internationale hulp als geheel het meest tekort schiet. Uitgaande van het ontwikkelingsdoel zal de hulp, zoals uiteengezet in Hoofdstuk III, dan bij voorkeur gericht moeten worden op landen die

- een laag welvaartspeil kennen;
- weinig mogelijkheden hebben om op andere wijze kapitaal aan te trekken;



- de hulp naar verwachting effectief zullen aanwenden 1).

De eerste twee normen zijn binnen zekere marges redelijk te kwantificeren. De derde norm roept meer problemen op: de toekomstige groeikansen zijn moeilijk te vatten in enkele macro-economische indicatoren; een gedegen kennis van de economie van het ontvangende land is noodzakelijk; kwalitatieve oordelen kunnen niet ontbeerd worden. Bovendien is er het principiële vraagstuk dat in sommige landen de hulpverlening slechts op lange termijn vruchten zal afwerpen - gezien vanuit een brede conceptie van het ontwikkelingsdoel zal men dan niet zonder meer kunnen zeggen dat de hulp aan deze landen weinig effectief is. In de praktijk zal men dan ook gedwongen zijn de norm van de effectiviteit vooral negatief te hanteren, in die zin dat men minder geneigd zal zijn hulp te verlenen in situaties waar die hulp kennelijk weinig zinvol is.

Uitgaande van deze grondbeginselen kan men de concentratie op Indonesië, India en Pakistan als een gelukkige keuze waarderen. De grote landen van Zuid- en Zuidoost-Azië vormen, met Afrika beneden de Sahara, de armste gebieden van de wereld. Hun absorptievermogen voor additioneel buitenlands kapitaal is duidelijk aanwezig; met name de totale hulp aan India blijft ver beneden het wereldgemiddelde. Zowel India als Pakistan voeren een gerichte ontwikkelingspolitiek; in het geval van In-

- 1) Bij technische bijstand kunnen nog andere objectieve criteria gelden, zoals de specifieke hulpcapaciteiten van een donor, welke zijn hulp voor sommige landen meer geschikt maken dan voor andere; of de speciale kennis die bij de donor aanwezig is aangaande bepaalde landen en die eveneens tot hogere effectiviteit van de samenwerking kan leiden. Bij een neutraal middel als kapitaaloverdrachten kunnen dergelijke overwegingen echter nauwelijks van toepassing zijn.

donesië zijn voor wat dit betreft de garanties vooralsnog geringer, maar men kan er begrip voor hebben dat aan Indonesië in deze fase van rehabilitatie een kans moet worden gegeven; wel dwingt deze situatie ertoe, dat toekomstige ontwikkelingen nauwlettend gevolgd zullen moeten worden.

Het feit dat de grote nadruk op de genoemde groep landen in grote lijnen in overeenstemming lijkt met objectieve criteria, impliceert echter nog niet dat deze keuze ook welbewust op grond van dergelijke objectieve uitgangspunten is geschied.

De aanvankelijke nederlandse gedachte 1) om, met enige beperkingen, deel te nemen aan alle consortia van de Wereldbank, waarbij dan voor de verdeling van het totaal beschikbare bedrag als richtsnoer zou worden genomen de verhouding welke de Bank zelf ten aanzien van leningen binnen de consortia zou toepassen, is als praktische richtlijn niet houdbaar omdat

- de Wereldbank de vorming van consortia en consultatieve groepen niet beperkt tot landen met de hoogste prioriteit, doch integendeel tracht een zo ruim mogelijke regulerende invloed op de wereldhulpverlening te bereiken;
- de Wereldbank minstens ten dele de rol vervult van instelling die het gat opvult tussen het als benodigd aangemerkte hulpbedrag en de hulp die de leden-landen verstrekken; het is uiteraard moeilijk een dergelijke donor te volgen.

De Ontwikkelingsnota 1966 (Nota Bot) gaat niet meer in op het volgen van de Wereldbank wat verdeling van de kredieten betreft. Een nieuw element in deze Nota is, dat deelname aan een consultatieve groep reeds zal worden overwogen indien de IDA leningen aan het betreffende land verstrekt.

---

1) Zie: Nota over de Hulp aan Minder-ontwikkelde Landen, augustus 1962

In de Toelichting op de Begroting 1969, tenslotte, wordt een aantal landen genoemd waarop de nederlandse hulpverlening zich in de toekomst zal concentreren, echter zonder verwijzing naar welk objectief uitgangspunt dan ook.

Beziet men de praktijk van de hulpverlening nader, dan blijkt het ook op deze basis moeilijk om te concluderen tot een vaste lijn gebaseerd op de relatieve behoefte aan hulp en het mogelijk rendement van de hulp. Gerelateerd aan bevolkingsomvang of nationaal inkomen is de nederlandse consortiumbijdrage aan Pakistan steeds dubbel zo groot geweest als die aan India; dit duidt eerder op conformatie aan de politiek van de andere donors dan op een zelfstandige poging om de relatieve achterstand van India althans enigermate te verkleinen. De overheersende plaats die Indonesië binnen enige jaren in de nederlandse hulpverlening is gaan innemen, roept een aantal vragen op, waarop in een volgende paragraaf nog zal worden ingegaan. Voorts moet er op gewezen worden, dat een aantal landen die in het verleden kapitaal-hulp - zij het van bescheidener omvang - hebben ontvangen, zoals Griekenland, Turkije, Tunesië, Maleisië, en Colombia, niet of althans in veel mindere mate dan de drie grote aziatische landen aan de eerder genoemde criteria voldoen. Hetzelfde geldt voor een aantal landen die een plaats hebben in het voorgenomen concentratiebeleid: Peru en wederom Tunesië en Colombia.

Al met al is de werkgroep er niet van overtuigd dat de verdeling van de nederlandse kapitaal-hulp naar ontvangende landen gebaseerd is op een verzameling objectieve, aan het ontwikkelingsdoel ontleende, criteria. De werkgroep hecht er grote waarde aan dat dit vraagstuk de aandacht verkrijgt die het verdient, en dat de regering met name zal overgaan tot de concrete uitwerking van de hierboven aangegeven algemene uitgangspunten.

### De concentratie op Indonesië

De ingrijpende verschuivingen van de laatste jaren in de richting van een exclusief bevoorrechte positie van Indonesië in het nederlandse hulpverleningsbeleid wettigen enige afzonderlijke aandacht voor deze ontwikkeling. De werkgroep wil geen pleidooi voeren tegen hulpverlening aan Indonesië zonder meer. Indonesië is een arm land met een duidelijke behoefte aan internationale steun; in de afgelopen jaren heeft de hulp aan dit land sterk in het teken gestaan van acute, naar men mag hopen tijdelijke, moeilijkheden, hetgeen althans een gedeeltelijke rechtvaardiging kan inhouden van het feit, dat ook de voorwaarden van de nederlandse hulpverlening aan dit land liberaler waren dan die ten opzichte van andere recipiënten. De werkgroep mist echter een overtuigende argumentatie - vanuit het ontwikkelingsdoel - ter ondersteuning van deze nederlandse koerswijzigingen. De gedachte als zouden de vroegere relaties met Indonesië in het algemeen leiden tot een grotere effectiviteit van de verleende hulp, spreekt de werkgroep niet aan. Zo zulke overwegingen bij de technische bijstand een rol kunnen spelen (en ook dan trouwens niet als algemeen geldende regel), bij een neutraal middel als kapitaal-hulp geldt dit veel minder. Wellicht dat in incidentele gevallen een aanknoping bij vroegere nederlandse activiteiten zinvol kan zijn, maar dit zou ook via een aanzienlijk beperkter budget te bereiken zijn. Het is evenmin inzichtelijk waarom juist aan Nederland de rol van gangmaker en leider in de Intergouvernementele Groep zou moeten toevallen - een instelling als de Wereldbank lijkt hiertoe beter gekwalificeerd. Deze reserves wegen te zwaarder, omdat de noodhulp met voorlopig karakter zal moeten overgaan in een meer reguliere stroom van hulpverlening, waarbij zowel de behoefte aan hulp als het mogelijke rendement daarvan internationaal gewogen moe-

ten worden. De nederlandse keuze krijgt dan een zeer principieel karakter, en zal dan ook op degelijke grondslagen dieneute berusten. Op korte termijn zal Indonesië waarschijnlijk van de gehele westelijke wereld een hulpverlening per hoofd ontvangen in dezelfde orde als Pakistan, en aanzienlijk meer dan India. Er moeten zwaarwegende argumenten zijn om hieruit niet de consequentie te trekken dat bijvoorbeeld de uitbouw van de nederlandse hulpverlening aan India prioriteit verdient boven een verdergaande concentratie op Indonesië. Voorzover niet aan het ontwikkelingsdoel ontleende overwegingen een rol spelen - bijvoorbeeld bevordering van de activiteit van het nederlandse bedrijfsleven - moeten deze overwegingen expliciet worden gemaakt zodat doorlopend kan worden nagegaan in hoeverre zulke extrinsieke overwegingen interfereren met een logisch beleid gericht op een rationele aanwending van de nederlandse hulpcapaciteit. Vertroebeling in de argumentatie staat een eerlijke beoordeling in de weg.

#### Het lidmaatschap van consortia en consultatieve groepen

Momenteel bestaan er twee consortia en tien consultatieve groepen onder leiding van de Wereldbank, twee consortia onder leiding van de OECD, en één consultatieve groep onder leiding van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank; daarnaast is er nog de min of meer vergelijkbare Intergouvernementele Groep inzake Indonesië. In de aanvang van de jaren zestig, toen nog niet te voorzien was hoe snel het aantal van deze lichamen zou groeien, heeft Nederland besloten zich bij alle te vormen groepen aan te sluiten. Dit heeft ertoe geleid dat Nederland thans van al deze zestien groepen lid is, terwijl de nederlandse financiële bijdrage in de meeste van deze groepen nihil of onbetekenend is. Deze woekering is historisch verklaarbaar, maar daarom nog niet

juist. Er is allereerst een principiële bezwaar. Het is genoegzaam bekend dat de, vaak onvermijdelijke, bemoeienis van de donor met de ontwikkelingspolitiek van de recipiënt een delicate aangelegenheid vormt die veel wederzijds begrip vraagt en die met name aan de kant van het gevende land tot grote terughoudendheid dwingt. Wanneer nu daartegenin de bemoeienis zich ook gaat uitstrekken tot de politiek van landen waaraan men in feite geen, of onbetekenende hulp verleent, dan moet dit schadelijk geacht worden voor het klimaat waarin de wereldhulpverlening zich moet ontwikkelen. Aan de praktische kant komt daar bij de overweging dat een onnodig groot aantal deelnemers slechts vertragend kan werken op de afdoening van zaken, zodat aldus afbreuk zou worden gedaan aan het doelmatig functioneren van de betreffende groep. Voor wat dit laatste punt betreft zij verwezen naar een case-study van het OECD-consortium voor Turkije, opgenomen in een publicatie van het Overseas Development Institute 1).

Op deze gronden bepleit de werkgroep beëindiging van het nederlands lidmaatschap in alle gevallen waar geen uitzicht bestaat op een substantiële nederlandse bijdrage in de naaste toekomst.

#### 6.4. De binding aan besteding in Nederland.

De nederlandse bilaterale financiële hulp is voor praktisch 100% aan besteding in Nederland gebonden; slechts zijn op beperkte schaal buitenlandse toeleveringen van onderdelen etc. op in Nederland geplaatste orders toegestaan, met overigens een grotere soepelheid waar duidelijk nederlandse belangen in het geding zijn. Zowel bij de gegarandeerde credieten aan Latijns Amerika alsook bij de hulp-

---

1) John White: "Pledged to Development", ODI, London, 1967

verlening aan Indonesië (met een enkele uitzondering) is deze binding contractueel vastgelegd. De leningen in het kader van consortia en consultatieve groepen worden als ongebonden aangenomen; doch dit is louter de meest strikt formele zijde van de zaak: tijdens de onderhandelingen wordt van nederlandse zijde gesteld dat de leningen in principe bestemd zijn voor aankopen in Nederland; op deze regel zijn in de praktijk slechts in zeer beperkte mate uitzonderingen gemaakt.

De kwestie van de binding aan besteding in Nederland heeft ook consequenties voor de verdeling van de kapitaalhelp over multilaterale en bilaterale kanalen. De wens om besteding in Nederland te garanderen vormt immers het belangrijkste argument tegen volledige multilateralisatie van de financiële hulp.

De nadelen welke het ontvangende land kan ondervinden tengevolge van de binding aan een bepaalde donor vloeien in de eerste plaats voort uit het feit dat aldus de orders niet geplaatst kunnen worden bij de goedkoopste of anderszins meest geschikte leveranciers. Naast de normale, vaak reeds aanzienlijke, internationale verschillen in aanbiedingsprijzen kunnen ook monopolistische elementen optreden: prijs-opgaven worden hoger omdat men weet dat de afnemer geen vrijheid van handelen heeft. Naarmate het aantal potentiële leveranciers in het donorland kleiner is, neemt dit laatste gevaar uiteraard toe.

De reële waarde van de hulpverlening neemt dus tengevolge van de binding af. Er is nog weinig kwantitatief onderzoek op dit terrein verricht, maar wat aan empirisch materiaal voorhanden is wijst erop, dat men hier niet te maken heeft met betrekkelijk onschuldige prijsverschil-

len, maar dat men moet rekenen met aanzienlijke orden van grootte. Een studie voor Pakistan 1), waarin voor een twintigtal projecten de laagste internationale inschrijvingsprijs vergeleken wordt met de onder gebonden hulpverlening werkelijk gerealiseerde prijs, komt tot een gemiddelde prijsverhoging van 51%. Een vergelijking van hoogste en werkelijk gegunde inschrijvingen op 92 via Wereldbank- en IDA-credieten zonder binding gefinancierde projecten geeft een gemiddeld prijsverschil van 49%, waarmede een indicatie wordt gegeven van de potentiële nadelen van binding 2). Illustratief is ook, dat in de periode vóór mei 1968, toen Indonesië een afzonderlijke koers kende voor uit hulpverlening verkregen valuta, die slechts aanwendbaar waren in de betreffende donorlanden, deze koers beneden de koers van de bonus-export deviezen bleef. Er was nauwelijks verschil tussen de goederencategorieën die via B.E.-deviezen en via hulpdeviezen konden worden geïmporteerd, zodat in feite de disagio's goeddeels geweten moeten worden aan de binding per donor. Het hoogtepunt van deze ontwikkeling kwam in januari 1968, toen de internationaal besteedbare deviezen 100% hoger noteerden dan donor-gebonden deviezen. Sindsdien heeft de indonesische regering aan importen onder hulpverlening een aantal faciliteiten moeten verbinden, om uitputting van de hulpfondsen zonder koersverschillen te stimuleren.

Een (tweede), nog moeilijker te kwantificeren nadeel van de donor binding is gelegen in de verspilling van schaarse mankracht in de planning die onvermijdelijk wordt doordat het ontvangende land binnen de vele en veelsoortige beperkingen en voorwaarden van een aantal donors

1) Mahbub ul Haq; "Tied Credits: A Quantitative Analysis", opgenomen in: Capital Movements and Economic Development", ed. J.H. Adler, New York 1967, p. 326.

2) J.N. Bhagwati: "The tying of aid"; UNCTAD, 1967, doc TD/7/supp.4



toch moet trachten tot een optimale allocatie van kapitaal en deviezen te komen. De ingewikkeldheid van de planning wordt aldus verzwaard, met als pendant verdere complicaties in de bureaucratische controle en verdere vertraging in allerlei activiteiten. Aldus worden extra beperkingen opgelegd aan de toch reeds door zoveel beperkingen belemmerde ontwikkeling. Deze bezwaren doen zich nog sterker gevoelen indien binding aan de donor wordt gecombineerd met beperkingen op de bestedingen naar goederencategorieën; op dit laatste punt wordt in een volgende paragraaf teruggekomen.

Tenslotte bestaat het gevaar dat via de binding van hulpfondsen de bemoeienis van de donor zich ook gaat uitstrekken tot de normale handel. De binding is immers slechts effectief voorzover zij leidt tot additionele importen, boven het handelsvolume dat ook zonder hulp tot stand zou zijn gekomen. In de tijd dat Nederland ging deelnemen aan het India-consortium was de indische betalingsbalanspositie moeilijk, waarbij ook de traditionele importen uit Nederland in de knel kwamen. Nederland heeft toen aanvankelijk in het kader van de hulpverlening aandrang op India uitgeoefend om met name genoemde importen op een bepaald peil te houden dan wel op een vroeger peil terug te brengen. Dit introduceert interferentie met de normale handel, met het gevaar dat gewenste ontwikkelingen en verschuivingen in het handelspatroon worden tegengewerkt.

Ondanks nog onvoldoende kwantitatief inzicht is het wel duidelijk dat de negatieve effecten van de binding niet als marginaal kunnen worden afgedaan. Men staat hier voor een ernstig verschijnsel waarbij de reële waarde van de wereldhulpverlening duidelijk wordt aangetast.

Daartegenover staan de argumenten bij de donors ten gunste van binding, argumenten welke betrekking hebben op de

repercussies via de betalingsbalans. De argumenten bij chronische deficit-landen zijn duidelijk; zij zijn voor Nederland niet geldig, zodat zij hier kunnen blijven rusten. Maar ook zonder acute betalingsbalansmoeilijkheden kan de ontbinding van de hulp tot reële offers in het hulpverlenende land leiden. Indien nederlandse hulpfondsen buiten Nederland worden besteed moeten de normale exporten verder worden opgevoerd (dan wel moet invoervervanging plaatsvinden) om het evenwicht in de betalingsbalans te behouden. Voorzover dit bijvoorbeeld verlagening van de exportprijzen noodzakelijk maakt ontstaat een nadelig ruilvoet-effect, waardoor het reële offer groter wordt dan het nominale hulpbedrag. De omvang van dit effect en de verdere doorwerking op de economie hangen af van de wijze van financiering van de hulp en van een aantal veronderstellingen aangaande de werking van de nederlandse volkshuishouding. Een illustratief voorbeeld, uitgewerkt door het Centraal Planbureau 1) duidt erop dat deze nadelige effecten betrekkelijk groot kunnen zijn, althans in verhouding tot het nominale hulpbedrag (gezien de geringe omvang van de hulpverlening zijn deze effecten in verhouding tot de totale economie practisch te verwaarlozen). De berekening van het planbureau is echter partiëel, omdat geen rekening wordt gehouden met het feit, dat besteding van nederlandse hulpfondsen in andere westerse landen in deze zelfde landen kan leiden tot vergroting van de invoervraag of verlaging van het uitvoeraanbod, zodat, langs een omweg, toch weer een verruiming van de nederlandse betalingspositie bereikt kan worden. Richten de aanvankelijke bestedingen zich op deficit-landen dan geldt in beginsel hetzelfde: deze landen zullen andere aanpassingsmaatregelen kunnen verzwakken, hetgeen eveneens zijn doorwerking zal hebben op Nederland. Het is niet zozeer de vraag of deze door-

---

1) CPB: Varianten voor de Ontwikkelingshulp door de Overheid, october 1967

werkingen zullen plaatsvinden, maar binnen welke tijdsspanne.

Wat ook de kwantitatieve orde van al deze effecten moge zijn, niet ontkend kan worden dat individuele ont-binding van de nederlandse hulp tot extra offers kan leiden. In feite zou dus een afweging van de nadelen aan de ontvangende kant bij binding tegen de nadelen aan de donor-kant bij ont-binding moeten plaatsvinden. Nadere bestudering van beide facetten in hun samenhang lijkt gewenst. Vooralsnog voelt de werkgroep zich echter niet gerechtigd tot volledige ont-binding van de hulp te adviseren. Wel wil zij een gedeeltelijke ont-binding suggereren, begeleid door procedures die de negatieve effecten van de binding kunnen verzachten.

Gedeeltelijke ont-binding kan in de eerste plaats bepleit worden op grond van het feit dat, zoals reeds gesteld, de effecten op de nederlandse economie als geheel nauwelijks voelbaar zullen zijn 1). Gezien de onzekerheid aangaande voor- en nadelen lijkt een liberale houding, ten gunste van de ontwikkelingslanden, dan ook geïndiceerd, temeer omdat reeds bij een gedeeltelijke ont-binding per recipiënt ruimte voor manoeuvre wordt geschapen, die wellicht een deel van de nadelen van de binding opheft.

Een principiële argument ten gunste van ont-binding ligt in de omstandigheid dat de binding thans wordt toegepast op de bruto-hulp. Terugbetalingen voor rente

---

1) Het gaat niet om het totale hulpbedrag: bij multilaterale hulp en technische bijstand is besteding binnen of buiten Nederland nauwelijks te beïnvloeden. We spreken hier dus van een gedeeltelijke ont-binding op een totaal bedrag dat in de komende jaren niet boven de f. 250 miljoen zal gaan.

en aflossing moeten door het ontwikkelingsland geschieden in de vorm van vrije deviezen. Dit betekent dat het doel wordt voorbij geschoten: de bescherming van de nederlandse betalingsbalans wordt immers reeds bereikt met binding van de netto-hulp; bindt men ook de rest van de bruto-hulp, dan leidt dit, via de terugbetalingen, tot een versterking van deze balans, ten koste van het ontwikkelingsland. Aangezien het nederlandse programma nog in zijn opbouw verkeert, en op leningen aflossingsvrije perioden worden toegestaan, zijn de terugbetalingen thans nog betrekkelijk gering. (in 1968 circa 5% van het bruto-bedrag van de begrote financiële hulp). Binnen enige jaren als de aflossingen beginnen zal dit beeld echter veranderen. In paragraaf 6.6. is ter illustratie een voorbeeld uitgewerkt voor de nederlandse hulpverlening aan India, waarbij is nagegaan hoe de verhouding bruto-hulp/aflossingen en rente zich zal ontwikkelen indien Nederland voortgaat tegen de huidige voorwaarden een ongewijzigd jaarlijks netto-hulpbedrag aan India te verstrekken. Daaruit blijkt dat in 1975 reeds 45% van de bruto-hulp zal moeten dienen tot dekking van rente en aflossing, welk percentage in 1980 zal zijn opgelopen tot 55. Ont-binding van de bruto-hulp tot tenminste deze percentages is dan een logische eis. 1)

- 
- 1) Overigens zullen wij in paragraaf 6.6 adviseren tot een omzetting van de hulp in giften. Bij opvolging van dit advies vervalt uiteraard het bovenstaande argument.

Bij voortgaande binding van de bruto-hulp kan zelfs een situatie ontstaan waarin het ontvangende land bij alle donors gezamenlijk meer moet besteden dan zijn totale deviezenopbrengsten uit exporten en netto-hulp bedragen!

Deze gedeeltelijke ont-binding van de hulp zou ge-paard moeten gaan met enige maatregelen ter vergro-ting van de flexibiliteit voor het ontvangende land.

Ten eerste zouden de beperkingen op de besteding naar goederencategorie grotendeels dienen te ver-dwijnen. Dit punt wordt nader uitgewerkt in de vol-gende paragraaf.

Vervolgens zou kunnen worden overwogen de resterende binding niet strikt jaar voor jaar te doen gelden. Waar Nederland slechts aan enkele landen substantiële hulp verleent moet het mogelijk zijn met de recipiën-ten tot wat ruimere afspraken te komen die ertoe zou-den kunnen leiden dat de importen van deze landen uit Nederland over een periode van bijvoorbeeld drie ja-ren gemiddeld een bepaald volume zouden bereiken.

De werkgroep is van mening dat met een dergelijk sa-menstel van maatregelen een redelijke bescherming van de nederlandse betalingsbalans gecombineerd zou kunnen worden met een aanzienlijke verzachting van de aan binding verbonden nadelen.

#### 6.5. Binding van de bestedingen aan goederencategorieën

Binding van de hulp aan bepaalde goederen vindt uiter-aard plaats wanneer de hulp ten behoeve van specifieke projecten wordt gegeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nederlandse gegarandeerde credieten aan Latijns-Amerika. Ook bij exportfinancieringscredieten vindt binding in deze zin plaats, doordat alleen leveringen van kapitaalgoederen onder deze faciliteit gebracht kunnen worden. Maar ook bij de besteding van de als "algemeen" bedoelde leningen, met name aan India en Pakistan, legt Nederland beperkingen op. Deze landen

moeten jaarlijks "shopping lists" overleggen, die onderworpen zijn aan nederlandse goedkeuring. Bij de onderhandelingen hierover hanteert Nederland het argument dat de betreffende goederen dienstig moeten zijn aan de ontwikkeling. Daarbij worden criteria gehanteerd die ervan uitgaan dat aan kapitaalgoederen de voorkeur moet worden gegeven boven grondstoffen en halffabrikaten, en dat verder grondstoffen en halffabrikaten voor de kapitaalgoederenindustrie voorrang verdienen boven grondstoffen en halffabrikaten voor de consumptiegoederenindustrie 1); regelrechte import van consumptiegoederen is in principe uitgesloten. Deze criteria hebben er onder andere toe geleid dat levering van goederen met zeer hoge prioriteit, zoals kunstmest, insecticiden, staal, door Nederland aan limieten zijn onderworpen.

Over deze onderscheidingen en criteria is vanuit economisch standpunt weinig discussie mogelijk: de onderscheidingen zijn irrelevant en de criteria onjuist. De gedragslijn is ook in volledige tegenspraak met de hulpbehoeften zoals deze regelmatig door de Wereldbank worden geschat. Juist ten aanzien van landen als India en Pakistan, waar de programmahulp zijn ontstaan te danken heeft aan de grote behoeften aan lopende importen, vormen dergelijke criteria een ernstige bedreiging voor de effectiviteit van de hulp.

Het is de werkgroep niet duidelijk of hier uitslui-

---

1) Het is overigens tekenend dat de aanleiding voor een wat soepeler beleid ten aanzien van grondstoffenleveranties gelegen heeft in de behoeften van nederlandse vestigingen in India.

tend van een misconceptie aan nederlandse zijde sprake is, dan wel of in deze gedachtengang de - al dan niet vermeende - belangen van het nederlandse bedrijfsleven meespelen: de gedachte bijvoorbeeld dat levering van kapitaalgoederen eerder aanleiding tot herhalings-orders zal geven dan de leveringen van grondstoffen en tussenproducten. Mocht dit laatste het geval zijn, dan moet gesproken worden van een ernstige interferentie van het nederlandse belang met het ontwikkelingsdoel. Het zou dan immers niet meer gaan, zoals bij de binding naar land, om het neutraliseren van nadelen die voor de nederlandse economie kunnen voortvloeien uit de hulpverlening, maar om de behartiging van bepaalde nederlandse belangen die geen verband houden met de hulpverlening.

De werkgroep wil daarom met klem pleiten voor een afschaffing van het systeem van de "shopping lists" en de daarmee samenhangende departementale bemoeienis. Zij meent dat regulering van de bestedingen beperkt zou dienen te worden tot die gevallen waar onvoldoende algemene garanties voor juiste besteding van de hulp aanwezig worden geacht, en dat ook dan met een globale controle zou dienen te worden volstaan. Meer in concreto bepleit de werkgroep het beëindigen van de restrictieve procedures ten aanzien van India en Pakistan, landen die een zeer gerichte eigen controle op de importen uitoefenen. Ten aanzien van Indonesië lijkt een zekere controle vooralsnog aan te bevelen; het is opmerkelijk dat juist in dit geval volledige vrijheid van handelen aan de ontvangende regering is gelaten.

#### 6.6. Financiële voorwaarden

De nederlandse kapitaalhelp is overwegend gericht op enige zeer arme landen die nog lange tijd behoefte aan

buitenlandse steun zullen hebben. Daarbij staat wel vast dat de groeiende dienst op ontwikkelingsleningen slechts mogelijk zal zijn uit nieuwe credieten, waarbij het verschil tussen bruto-hulp en netto-hulp steeds groter wordt. Een dergelijke accumulatie van credieten kan tot een voor de hulp ontvangende landen onhanteerbare schuldenpositie leiden en tot een toenemende reële afhankelijkheid van het buitenland, nog versterkt door de onzekerheid betreffende toekomstige hulp. Daarbij komt als verzwarende factor nog de extra rigiditeit die aldus binnen de betalingsbalans van de debiteurlanden wordt aangebracht; de reeds zo grote externe kwetsbaarheid van hun economieën wordt er nog door versterkt.

Indien de westerse politiek in dit opzicht niet verandert moet men verwachten in de toekomst meer en meer geconfronteerd te worden met herhaalde pijnlijke operaties van uitstel of afstel van terugbetaling; voor India is reeds een "debt relief"-operatie in gang. Een ander gevolg kan zijn dat bepaalde ontwikkelingslanden zelf op een vermindering van de hulpverlening gaan aansturen; zowel in India als in Pakistan is in de lange termijn-planning een beëindiging van de netto-hulp binnen een bepaalde periode voorzien, uitsluitend omdat op de duur de huidige voorwaarden van deze hulp niet meer acceptabel zijn. Slechts in de meest kortzichtige visie kan dit beschouwd worden als een westers voordeel: het betekent immers niet anders dan dat een bestaand ontwikkelingspotentieel onbenut zou blijven louter omdat de hulp niet op aangepaste voorwaarden wordt verstrekt.



Gedurende de laatste jaren is er een groeiende aandacht voor het schuldenprobleem - nu en in de toekomst - van de ontwikkelingslanden 1); de ernst van het vraagstuk wordt allerwegen erkend. Een aantal donors, waaronder Nederland, heeft hierop gereageerd door verzachting van de leningvoorwaarden. Was aanvankelijk het gebruikelijke rentepercentage op nederlandse leningen 5½%, thans is dit voor nieuwe leningen verlaagd tot 3% (met looptijden van 25 jaar en 7 jaar aflossingsvrije periode). Zelfs onder deze zachtere voorwaarden zal de dienst op de leningen snel toenemen. Ter illustratie hebben wij een voorbeeld uitgewerkt voor de nederlandse hulp aan India. Tot 1968 beliep de jaarlijkse nederlandse bijdrage in het India-consortium f. 40 miljoen, bestaande uit f. 26 miljoen hulpleningen en f. 14 miljoen exportfinancieringscredieten. In 1968 worden de - te duur geachte - exportfinancieringscredieten teruggebracht met f. 7 miljoen onder gelijktijdige uitbreiding van de langlopende leningen. In het voor-

- 
- 1) Recente publicaties, waarin het schuldenprobleem der ontwikkelingslanden wordt belicht:
- World Bank - IDA, Annual Report 1968
  - UNCTAD, The Outlook for Debt Service, TD/7/Supp.5, 1967
  - Development Assistance Efforts and Policies, jaarlijks, OECD, Paris
  - R.F. Mikesell, Public International Lending for Development, New York, 1966
  - R.F. Mikesell, The Economics of Foreign Aid, 1968
  - G.M. Meier, The International Economics of Development, New York, 1968
  - D. Avramovic, Influence of Debt Burden and the Problem of Flexibility in: Fiscal and Monetary Problems in Developing States, ed. by D. Krivine, New York, 1967
  - World Economic Survey, United Nations, 1966
  - Economic Growth and External Debt, studie van de Wereldbank, opgenomen in: Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva: 23 March - 16 June 1964, Volume V
  - G. Ohlin, Aid and Indebtedness, Development Centre OECD, 1966

beeld wordt aangenomen dat ook van de resterende ruimte voor exportfinanciering geen gebruik zal worden gemaakt, en voorts dat Nederland vanaf 1970 jaarlijks een gelijkblijvend bedrag van f. 40 miljoen, onder de thans gebruikelijke voorwaarden, inclusief een verlaging van de rente op andere leningen, als netto-hulp zal blijven verstrekken. De bruto-hulp bestaat dan uit de netto-hulp plus rente en aflossing (inclusief die op reeds bestaande schulden). Dit geeft het volgende, zo juist mogelijk gehouden, beeld:

x mln gulden			
	netto hulp	rente en aflossing	bruto hulp
1970	40	14	54
1971	40	20	60
1972	40	22	62
1973	40	25	65
1974	40	27	67
1975	40	32	72
1976	40	34	74
1977	40	36	76
1978	40	40	80
1979	40	45	85
1980	40	49	89

De scherpe stijging van de bruto-hulp bij gelijkblijvende netto-hulp is duidelijk. Een doorlopende toename van de netto-hulp, op zich genomen een redelijke veronderstelling, zou de verhouding tussen netto-hulp en bruto-hulp gunstiger maken, doch anderzijds de absolute cijfers van de bruto-hulp nog sneller doen toenemen. Trekt men de ontwikkelingen nog verder door in de tijd, dan ontstaat door de stapeling van schuld op

schuld het beeld van een volstrekt ongeloofwaardige ontwikkeling.

Een redelijke ontwikkeling van de hulpverlening is op den duur niet te verzoenen met de voorwaarden zoals thans door de donors, inclusief Nederland, gesteld. Een realistische beschouwing moet ervan uitgaan dat bij handhaving van de huidige voorwaarden ofwel de hulpverlening zal gaan stagneren ofwel de debiteuren tenslotte niet aan hun verplichtingen zullen voldoen. De wens beide ongewenste ontwikkelingen te vermijden, voert logischerwijze tot de conclusie dat een omzetting van de hulp in giften de meest reële benadering is.

Voor de nederlandse economie behoeven aldus de offers niet größer te worden. Het reële offer bestaat uit de netto, niet uit de bruto-hulp 1). Als men ervan uitgaat dat aflossingen en rentebetalingen op den duur illusoir zullen blijken te zijn, is het verkieslijker het jaarlijkse netto-bedrag direct als gift te beschouwen.

Er is ook geen reden om de nederlandse houding op dit punt af te stemmen op wat andere donors doen. Nederland kan er zelfstandig zorg voor dragen dat het - beperkte - deel van de wereldhulpverlening waarvoor het verantwoordelijk is op de meest juiste wijze wordt verzorgd.

Op deze gronden adviseert de werkgroep dat de regering overgaat tot een volledige omzetting van de fi-

---

1) Ook indien men de hulpverlening fixeert op een bepaald percentage van het nationaal product hoort dit plafond uiteraard betrekking te hebben op de netto-hulp; het is opmerkelijk dat dit in het nederlandse meerjarige programma kennelijk niet gedaan is.

nanciële hulpverlening in giften; deze omzetting zou zich naar haar oordeel ook dienen uit te strekken tot reeds bestaande schulden die voortvloeien uit vroegere hulpverlening. Een uitzondering zou wellicht gemaakt kunnen worden voor hulp aan landen die reeds een redelijk welvaartspeil hebben bereikt en die goede vooruitzichten voor verdere ontwikkeling vertonen. Maar dergelijke landen hebben een onbetekende plaats in de nederlandse financiële hulp buiten Koninkrijksverband.

#### 6.7. Hulp bij calamiteiten

In het nederlandse hulpverleningsbeleid zijn geen voorzieningen getroffen die een snelle en omvangrijke bijstand bij ernstige calamiteiten in ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld misoogsten, overstromingen, oorlogsgeweld, mogelijk maken. Uiteraard mag ontwikkelingshulp niet gelijk gesteld worden met reliefhulp: maar dit betekent niet dat relief in noodsituaties geen deel van de ontwikkelingshulp zou zijn. De oorzaak van deze calamiteiten moet vaak juist in de onderontwikkeltheid worden gezocht; en voor de ernst van de menselijke gevolgen geldt dit nog vaker; daarnaast hebben dergelijke rampen ook doorwerkingen op de ontwikkeling in breder verband.

Op deze gronden bepleit de werkgroep dat in de begroting, bijvoorbeeld via een P.M.-post, ruimte wordt geschapen voor belangrijke en doeltreffende bijstand in noodgevallen zonder dat dit tot vermindering van de regelmatige hulpverlening zou leiden. De huidige situatie waarin deze bijstand bijna uitsluitend afhankelijk is van de charitatieve impulsen van de nederlandse bevolking, is naar het oordeel van de werkgroep zeer onbevredigend.

## HOOFDSTUK VII

### 7. Het beurzenprogramma

#### 7.1 Inleiding

Het onderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op de bursaal, die niet alleen in een drietal zeer uitgebreide postenquetes werd benaderd, maar voor belangrijke aantallen ook na afloop van zijn studie in de diverse landen via terreinonderzoek getraceerd werd. Het laatste was met name nodig om na te gaan in hoeverre bursalen niet naar hun vaderland terugkeerden en in welke werkring men tenslotte is terecht gekomen. De gegevens worden uitvoerig gepresenteerd in Bijlage III. Hier zij vermeld, dat het in totaal gaat om ongeveer 2800 personen, die een vragenformulier ontvingen, van wie 50% geantwoord heeft. Dit is voor dit type onderzoek een hoog antwoordpercentage.

De hoofdbron van informatie is derhalve de bursaal, wiens inlichtingen echter zowel in het donorland (overheid en instellingen) als in het ontvangende land werden gecontroleerd door interviews met de betreffende instanties. In bijlage gaat eveneens een literatuuroverzicht.

#### 7.2 De behoefte aan het beurzenprogramma

##### 7.2.1 De buitenlandse student

Studie buiten het eigen land is een verschijnsel dat in de gehele wereld aanzienlijk toeneemt. In de tienjarige periode 1955-1964 is de wereldstudentenbevolking bijna verdubbeld, maar het aantal buitenlandse studenten is bijna twee-en-halfmaal zo groot geworden.<sup>1)</sup>

---

1) Study Abroad 1966-1968 p. 512

Maddison <sup>1)</sup> heeft verder berekend, dat in 1962 van elke 1000 studenten in ontwikkelingslanden er 46 in het buitenland studeerden, maar dat percentage varieert sterk voor de verschillende landen. Zo bedroeg dit percentage voor India, de Philippijnen, Pakistan en Brazilië minder dan 1%, voor Griekenland en Iran 25% en voor Afrika beneden de Sahara zelfs 43%.

Voorzover men in het buitenland studeerde met een OECD-beurs, constateert Maddison <sup>2)</sup> zelfs, dat bijna de helft afkomstig is uit Afrika.

Onder de gastheerlanden neemt Nederland, wat het universitair onderwijs betreft, een zeer bescheiden plaats in. In de afgelopen vier academische jaren bedroeg het aantal studenten uit ontwikkelingslanden aan onze universiteiten nog geen 700, maar ongeveer 4000 personen blijken in diezelfde periode gestudeerd te hebben aan de nederlandse internationale instituten of deelgenomen te hebben aan speciaal georganiseerde individuele programma's. De buitenlandse student in Nederland is dan ook van een ander type dan de universitaire student; het zijn merendeels - postgraduate mid-career men -. De problematiek van dit type beursstudenten wijkt dan ook af van datgene, wat men als regel in buitenlandse studies behandeld vindt.

#### 7.2.2 Ontwikkeling, onderwijs en technische bijstand

Wat is het effect van technische bijstand in het onderwijs voor de ontwikkeling van arme landen ?

---

1) Angus Maddison "Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development", Paris, 1965

2) o.c. pag. 52

Cerych <sup>1)</sup> vraagt zich af of men prioriteiten kan stellen voor de onderwijsbehoeften en welk gedeelte dan ingedekt kan worden door buitenlandse hulp. Hij ontleedt daartoe het Karachi-, het Addis Abbeba - en het Santiago-plan voor de respectieve regio's. De behoefte zou vooral liggen op het niveau van het hoger onderwijs, ook al zal buitenlandse hulp nog enige decennia noodzakelijk zijn op lager en middelbaar niveau. Het kernprobleem is hier een structurele aanpassing van het hoger onderwijs aan de veranderende eisen van de ontwikkeling; donorlanden dienen vooral de evenwichtige opbouw van de gehele onderwijspyramide te stimuleren.

Voor Afrika betekent dit het verlaten van de aan Europa ontleende onderwijstypen en streven naar vervanging van het overgrote gedeelte van het Europese docentencorps. Verder zijn er voorbeelden van ergerlijke versnippering van de schaarse afrikaanse krachten: de Federal University of the Cameroons telt 431 studenten, het Rumuri University Centre in Usumbura 53 studenten. Beursverlening voor studie in het buitenland heeft hier een negatief effect.

In Latijns-Amerika is de kwaliteit van het onderwijs slecht. Cerych vermeldt dat slechts 30% van de leerkrachten voor middelbaar onderwijs adequaat is opgeleid. Verder is er een buitensporig aantal universiteiten (Brazilië 988, Columbia 156), een

---

1) L. Cerych, Problems of Aid to Education in Developing Countries, New York 1965

beduidend laag aantal studenten in de bèta-faculteiten, gebrek aan capabele en aan full-time docenten en een ontbreken van faciliteiten voor post-doctorale studenten.

Hij formuleert het probleem van de bijstand dan ook in de vraag, hoe men vermijden kan de bestaande situatie te verslechteren.

In Azië ziet men een combinatie van de factoren, die het onderwijs in Afrika en Zuid-Amerika belemmeren. Verkeerde planning leidt hier tot een "intellectuelen-proletariaat" <sup>1)</sup>.

### 7.2.3 Bijstand van donorlanden in of buiten het ontwikkelingsland

Een structurele bijdrage voor de vorming van kwalitatief hoog eigen kader kunnen de donorlanden leveren door

- hulp in het ontwikkelingsland via deskundigen. Deze hulpvorm heeft als negatieve kant, dat de bijstand ervaren kan worden als onvoldoende geïncorporeerd in het eigen bestel, additionele kosten meebrengt, locale krachten blokkeert of hun opleiding vertraagt;
- hulp via beurzen in het ontwikkelingsland. Deze hulpvorm schijnt wel eens gezien te worden als een arbitrair optreden in de onderwijspolitiek van een land, maar een positief punt is zeker, dat begaafde studenten ook de eigen instelling

---

1) Zie ook: H.J. Benda: Non-Western Intelligentsia as Political Elites, bundel Kautsky, Political Change in underdeveloped Countries, pag. 235-251



versterken. Nederland verleende beurzen aan studenten van de Universiteit te Lima (Peru) en te Nsukka (Nigeria);

- hulp via materiële bijdragen aan instellingen in het ontwikkelingsland en vormen van samenwerking met soortgelijke instellingen in het donorland. De voordelen van deze hulpvorm zijn duidelijk; zij vallen echter niet binnen dit bes<sup>1)</sup>tek
- onderwijsbijstand in het donorland.

#### 7.2.4 Onderwijsbijstand in het donorland

In de beschikbare literatuur wordt deze hulpvorm herhaaldelijk ontraden voor het sub-universitair en lagere niveau.

Voor graduate- en postgraduate-niveaus vindt men positieve overwegingen, zoals bijvoorbeeld in de zgn. nota Schermerhorn (1963):

- a) de onderwijsinstellingen in de ontwikkelingslanden kunnen nog niet de grote behoefte aan intelligentia in eigen land bevredigen;
- b) om graduate of postgraduate onderwijs met vrucht te kunnen geven, moet men de beschikking hebben over goed geëquipeerde instanties voor research;
- c) in de meeste landen is het eenvoudig niet haalbaar om gespecialiseerde opleidingen doeltmatig te laten functioneren, gezien het vaak zeer geringe aanbod van studenten die hiervoor kwalificeren;

---

1) Men leze de Nuffic-uitgave "Higher Education and Research in the Netherlands", waarin deze problematiek regelmatig aan de orde is.

d) door dit alles kan studie in het buitenland van de daartoe geschikte studenten voorkomen, dat de betrokken regeringen grote investeringen moeten maken, die voor hun over-all economie niet verantwoord zijn.

Negatieve kanten zijn: de drainage van intellect, verminderde toepasbaarheid van de verworven kennis in het ontwikkelingsland en mogelijke vervreemding van de eigen omgeving.

In het nederlandse programma heeft men deze bezwaren, zoals blijken zal, grotendeels vermeden.

### 7.3 Doelstelling en ontwikkeling van het nederlandse programma

#### 7.3.1 De internationale instituten

De internationale instituten bestemd voor gespecialiseerd onderwijs op post-doctoraal niveau nemen in het internationaal onderwijs een vrij uitzonderlijke plaats in, maar opvallend is de onbekendheid, die in Nederland omtrent deze instellingen bestaat.

Zij zijn bestemd voor (merendeels) studenten uit ontwikkelingslanden van post-doctoraal niveau met praktijkervaring (mid-career men), die zich verder specialiseren in een betrekkelijk korte studie (maximaal twee jaar). De instituten trekken bewust een internationaal gezelschap van cursisten aan en hebben als voertaal gewoonlijk engels, maar ook frans, spaans of duits. De behandelde problematiek is niet typisch westers.

### 7.3.2. De individuele programma's

In het kader van deze programma's verblijven personen van zeer uiteenlopende studierichting voor zeer korte tijd of voor enkele jaren in Nederland: zowel universitaire studenten als stagiaires bij bedrijven, kernfysici, maatschappelijk werkers, grafici en sportleraren. Het onderwijs wordt gewoonlijk gegeven in een wereldtaal; de deelnemers komen uit ontwikkelingslanden en zijn veelal weer - mid career men -.

De omvang van het programma neemt de laatste jaren sterk af, met uitzondering voor de indonesische groep.

### 7.3.3 Het middelbaar en hoger vakonderwijs

Hiertoe behoren opleidingen aan de Rijks Hogere Landbouwschool te Deventer, de Sociale Academie te Breda, aan het Nederlands Opleidingsinstituut voor het Buitenland te Nijenrode, aan de Academie voor Bouwkunde te Amsterdam, aan de Hogere Hotelvakschool te Maastricht, aan het Centraal Instituut voor de Opleiding voor Sportleidster te Overveen en Arnhem; verder de opleidingen Landbouwhuishoudkunde te Oudendbosch en Roermond, chemische techniek aan de School voor Suikerindustrie te Amsterdam, automobieltechniek aan het Instituut voor de Automobielhandel te Driebergen, grafische techniek aan de Grafische Scholen te Amsterdam en Utrecht, analistenopleidingen te Leiden, Ubbergen en Heerlen, telecommunicatie van de P.T.T. te Hilversum en bosbouw- en cultuurtechniek bij de Ned. Heide Mij. te Arnhem.

Van een tiental instellingen zijn gegevens in onderstaande tabel verwerkt en daaruit blijkt dat het nederlandse beurzenprogramma voor hun bestaan van doorslaggevende betekenis is:

Tabel 7.1 Enkele gegevens betreffende de deelnemers aan een tiental internationale instituten en cursussen tot medio 1968

	Sinds oprichting tot medio 1968				Laatst voltooide cursusjaar			
	Aantal cursussen	Aantal deelnemers	Deelnemers afkomstig uit ontwikkelingslanden	NFP-bursalen	Aantal deelnemers	Deelnemers afkomstig uit ontwikkelingslanden	NFP-bursalen	%v.tot. deeln.*
			absolute aantallen	absolute aantallendeeln.		absolute aantallen	abs. aant.	%v.tot. deeln.*
Institute of Social Studies ('s-Gravenhage)	88	1407	1180	546	163	149	125	84.0
Intern. Inst. for Aerial Survey & Earth Sciences (Delft)	122	1534	931	359	143	97	51	52.5
International Agricultural Centre (Wageningen)	28	1920	824	114	174	110	60	54.5
Int. Courses in Hydraulic and Sanitary Engineering (Delft)	27	787	598	391	131	110	94	85.5
Research Inst. for Manag. Science (Delft)	22	334	324	205	62	62	62	100.0
Bouwcentrum (Rotterdam)	16	322	314	223	114	113	97	86.0

Philips' Int. Inst. of Techn. Studies (Eindhoven)	11	227	153	76.5	14	9.0	29	22	76.0	9	41.0
Int. Nat. Course in Decentralization for Development ('sGravenhage)	6	116	113	97.5	72	64.0	40	38	95.0	25	66.0
Intern. Summer Course on Industrialization ('sGravenhage)	6	107	99	92.5	49	49.5	15	14	93.5	7	50.0
Int. Courses in Health Development (A'dam/Antwerpen)	5	158	128	81.0	59	46.0	32	29	90.5	21	72.5

\* uit ontwikkelingslanden

#### 7.3.4 De doelstellingen van het beurzenprogramma

Zoals uit het voorgaande blijkt is er een gevarieerd pakket van studiemogelijkheden in Nederland, waarvan sinds 1957 een zesduizend studenten en trainees uit ontwikkelingslanden gebruik hebben gemaakt. Wat bewoog Nederland hiervoor beursgelden ter beschikking te stellen en vooral het bijbehorende organisatorische en administratieve apparaat op te zetten ?

Onder de extrinsieke motieven vindt men "de gelegenheid waardevolle nieuwe contacten te leggen" <sup>1)</sup>, "de ontwikkeling der nederlandse wetenschappen en de bevordering van het wetenschappelijk verkeer in het algemeen" <sup>2)</sup>, "het (programma) kan een uitstekende - follow up - betekenen voor de uitzending van een nederlandse deskundige" en "tenslotte biedt het verscheidene nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers een welkome gelegenheid voor het leggen van nieuwe en het verbeteren van bestaande contacten" <sup>3)</sup>. Men mag hier wel het vermoeden uiten van onvermelde extrinsieke doeleinden, die echter niet aanwijsbaar interfereren met het ontwikkelingsdoel.

Van meer belang is de intrinsieke doelstelling, die, zelden vermeld, in zijn vaagheid meer vragen oproept dan beantwoordt: "Met het toekennen van fellowships wordt beoogd een werkelijke bijdrage te leveren tot de oplossing van bepaalde problemen in de minder ontwikkelde landen".

---

1) Rapport Subcommissie Fellowships, 1956

2) Jaarverslag DITH 1957, pag. 18

3) Jaarverslag DITH 1959, pag. 18

In de Ontwikkelingsnota van 1966 <sup>1)</sup> wordt het terrein voor de beurzenhulp drastisch gespecificeerd en bovendien nadruk gelegd op de zelfstandigheid en nationale identiteit van het ontvangende land: "Het .... beoogt personen (bursalen) uit de ontwikkelingslanden, die een universitaire opleiding hebben genoten en in hun werkkring reeds enige ervaring hebben opgedaan, in de gelegenheid te stellen zich in Nederland nader te specialiseren, nadat zij door hun regering zijn voorgedragen dan wel de vereiste toestemming hebben gekregen".

### 7.3.5 De omvang en spreiding van het programma

Gedurende de periode 1957 tot en met 1967 hebben ruim zesduizend mannen en vrouwen uit niet minder dan 115 landen in het kader van het Fellowship Programma in Nederland gestudeerd. Ruim de helft van hen kon dit doen door middel van een NFP-beurs. De overigen ontvingen beurzen van diverse internationale en regionale organisaties of studeerden in ons land met een door de Amerikaanse organisaties I.C.A. en A.I.D. verleende beurs.

In grafiek 7.1 is de kwantitatieve ontwikkeling (in deze elf jaren) aangegeven voor zowel het totale aantal bij DITH voor de eerste maal geregistreerden als voor de twee genoemde subcategorieën. Uit deze grafiek kan men duidelijk zien, dat de proportie NFP-bursalen in de loop der jaren steeds belangrijker is geworden.

Vooralsindes 1964 blijkt het absolute aantal zeer sterk te zijn gegroeid. Deze groei is blijkens

1) Nota Ontwikkelingshulp, 1966, pag. 100



deze grafiek in 1967 afgenomen; in het totale aantal geregistreerden zien we voor het eerst sinds het begin van het programma een lichte terugslag en de kwantitatieve groei van de groep NFP-fellows is be-  
duidend kleiner dan in de voorafgaande jaren.

Indien men de herkomst van alle bij DITH geregistreer-  
den over de gehele geanalyseerde periode beschouwt,  
dan blijkt het aziatische continent het grootste  
aandeel te hebben geleverd (29.9%), dan volgt Europa  
met 22% van het totaal en dan successievelijk Afrika  
met 16.8%, Latijns-Amerika met 15.9% en het Midden-  
Oosten met 15.4%.

Voor het doel van het onderzoek is het echter van  
meer belang te weten hoe deze spreiding ligt voor  
diegenen, die met een NFP-beurs in Nederland stu-  
deerden, daar deze groep de wezenlijke kern vormt  
van het Nederlandse Fellowship Programma.

Bij de NFP-bursalen blijkt het aziatische aandeel  
nog groter dan bij het totale aantal geregistreer-  
den, nl. 34%, terwijl Latijns-Amerika op enige af-  
stand volgt met 23.2%, Afrika met 20.5%, dan het  
Midden-Oosten met 12.3% en tenslotte Europa met 10%  
van het totaal.

In grafiek 7.2 is de kwantitatieve ontwikkeling weer-  
gegeven van de NFP-bursalen per continent over  
de periode 1957 t/m 1967; tevens is bij deze grafiek  
een staatje gevoegd met het percentuele aandeel der  
vijf continenten over de laatste vier onderzochte  
jaren.

Uit de grafiek kan men opmaken, dat elk continent  
gedurende de eerste zeven jaren een vrij evenredig  
aantal deelnemers leverde.

Gedurende de laatste drie jaar is er een steeds sterker accent op het aziatische continent gelegd (in 1967 was 40% van de fellows uit dit continent afkomstig), terwijl daarnaast de permanente hausse in het aantal fellows uit Latijns-Amerika opvallend is.

Het aantal fellows uit het afrikaanse continent nam na 1963 aanvankelijk sterk toe, maar deze groei werd in 1967 vrij plotseling afgebroken en de grafiek vertoont daarna een relatief abrupte daling. De toevloed uit het Midden-Oosten bewoog zich tot en met 1964 op een vrij gelijkmatig niveau, maar de laatste jaren is er in het absolute aantal studenten duidelijk sprake van een toename. Europa tenslotte heeft nooit grote aantallen fellows opgeleverd, 1966 en in mindere mate ook 1967 waren relatieve uitschieters.

In de tabel 7.1, die de verdeling van NFP-bursalen per regio aangeeft, is enige verfijning voor de regio's aangebracht en dit geeft enkele opvallende informatie.

Het aantal Indonesiërs neemt sinds 1965 sterk toe; een tendens, die ook in 1968 doorzet.

Tegelijkertijd ziet men een sterke vermindering van bursalen voor Afrika beneden de Sahara.

#### 7.3.6 Nederlandse specialismen in het programma

Landbouw is de belangrijkste sector met 646 bursalen (19.9%), dan volgt Techniek en Natuurwetenschappen met 585 bursalen (15.3%) en Industrie met 577 bursalen (15.1%) vervolgens Volkshuisvesting en Bouwnij-

verheid (10.7%), Waterstaat (10.5%), Sociale Wetenschappen (9.0%), Volksgezondheid (8.9%), Overheidsadministratie (7.3%, de zgn. Curema-groep (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) (4.6%) en "Diversen" (1.8%).

In de Landbouwsector zijn vooral de Afrikanen sterk vertegenwoordigd, bij Waterstaat, Volksgezondheid en Bouwnijverheid zijn het met name de Aziaten en de Zuid-Amerikanen.

In de andere sectoren is het totaal vrij evenredig vertegenwoordigd.

Belangrijke verschuivingen in de geografische spreiding kunnen gevolgen hebben voor de verdeling over de sectoren of omgekeerd.

#### 7.4 De waardering van het programma <sup>1)</sup>

##### 7.4.1 Inleiding

Men kan het programma evalueren op het niveau van de doelmatigheid en de effectiviteit, d.w.z. nagaan of de binnen het programma ter beschikking staande middelen adequaat zijn gehanteerd en of de doelstelling van het programma, d.w.z. het afleveren van goede abiturienten is bereikt. Het belangrijkste is echter evaluatie op het niveau van de betekenis van de beurs voor de ontwikkeling van het betreffende land.

De problematiek, die met deze niveaus samenhangt, valt gedeeltelijk samen met de fase, waarin de bursaal zich bevindt, nl. vóór, tijdens of na zijn verblijf in Nederland.

1) De in het volgende te geven percentages zijn vermeld in de bij dit hoofdstuk behorende appendix I en Bijlage III.

Verder hangt de waardering voor deze hulpvorm vrij nauw samen met het oordeel, dat men heeft over de instelling, die het onderwijs realiseert. Bij de oordeelsvorming zijn de uitspraken van de bursaal of oud-bursaal van bijzonder gewicht, want juist hij zal antwoord kunnen geven op de vraag of zijn studie rendement opleverde, of hij van zijn land vervreemde en of de studie aan zijn land is aangepast.

#### 7.4.2 Periode voor aankomst van de bursaal in Nederland

Selectie en voorlichting zijn hier de belangrijkste punten.

Van ruim 1000 respondenten is een vierde van mening dat de voorlichting onbevredigend is. De deelnemers aan individuele programma's vormen hier de meerderheid (35% tegen 22.6%)<sup>1)</sup>. Verder onderzoek wees uit dat vooral de personele bezetting van de buitenlandse dienst, op een enkele zeer loffelijke uitzondering na, in dit opzicht tekortschoot; de klacht wordt echter ook tot DITH doorgetrokken.

De informatie over de selectie van kandidaten berust op onderzoek in het ontwikkelingsland. Gebleken is, dat het ontvangende land inderdaad de beslissing heeft inzake de voordracht, maar hieruit volgt niet dat de beste kandidaat nu verkozen wordt.

Een strakker hanteren van eisen omtrent talenkennis, leeftijd, vooropleiding en ervaring kan hierin verbetering brengen.

Het ontwikkelingsland zelf, d.w.z. zijn regering zijn instellingen of zijn oud-bursalen, blijkt op de werfkracht van de nederlandse opleidingen beslissende betekenis uit te oefenen.

---

1) App. I, 1

#### 7.4.3 Studieperiode in Nederland

De problematiek in deze fase concentreert zich op de beurs, de studie en de sociale contacten. Bijna 30% van degenen, die hier met een beurs studeren, vindt deze onvoldoende. De bursalen van de individuele programma's zijn zeer ontevreden (48%), die van de internationale instituten oordelen veel gunstiger (slechts 20% ontevreden). De nederlandse beurzen leveren evenmin veel ontevredenen (20%)<sup>1)</sup> Over de boekentoeelage is men minder tevreden. Meer dan eenderde zegt, dat het beursbedrag te gering is voor boekenaankoop; dit is echter sinds twee jaar verbeterd.

Wat de studie betreft is de overgrote meerderheid (88.6%) van mening, dat men op zijn vakterrein is vooruitgekomen<sup>2)</sup>. Het oordeel over de aangepastheid is eveneens gunstig en ligt in dezelfde orde van grootte (83.8%), maar de helft geeft tevens commentaar<sup>3)</sup>.

Ofschoon de cursussen als regel in het engels, frans of duits worden gegeven, blijft er in de studie voor ruim 30% een meer of minder ernstige taalhandicap te zijn, die verzwaard wordt door minder vaardige taalbeheersing van de docenten.

Ruim 30% heeft dus meer of minder ernstige problemen.

Een zwak punt in de nederlandse opleidingen, dat een duidelijke weerslag heeft op de betekenis van de studie, blijkt de onvoldoende erkenning van het nederlandse diploma in het ontvangende land. 37% Van de respondenten klaagt over de waardering.

---

1) App. I, 2 en Bijlage III

2) App. I, 3

3) App. I, 4

Omtrent het niveau van de cursus, zowel theoretisch als praktisch, laat men zich in het algemeen gunstig uit; eveneens over de docenten, die men echter wat minder waardeert op het praktisch niveau. Het minste waardering brengt men op voor de andere deelnemers.

De contacten met stafleden van de diverse instituten laten te wensen over; voor wat het onderwijs betreft oordeelt 23.5% ongunstig, wat de sociale contacten betreft bijna 40%<sup>1)</sup>.

De sociale aspecten van het verblijf zijn veelal niet bevredigend: er zijn klachten over huisvesting (27.2%) en voeding (25.3%) en over tekort aan contacten met Nederlanders (26.7%)<sup>2)</sup>.

Aan de andere kant is men positief over de rassenrelaties in Nederland (96.2%) en over de houding van de Nederlanders (89.4%); men is complimenteus over het nederlandse gezinsleven, de werklust e.d., maar hoffelijkheid kan in deze antwoorden de waarheid afzwakken.

#### 7.4.4 De periode na terugkeer

De aandacht concentreert zich hier op het al of niet terugkeren van de bursaal naar zijn eigen land (de brain-drain), de waarde van de opleiding voor het ontvangende land, de huidige werkkring en de vreemding van het eigen land. Hier is vooral de uiteindelijke betekenis van het programma aan de orde.

- a) De brain-drain van de respondenten bleek laag; deze is ruim 4%. Er blijft echter onzekerheid over de 50% non-respondenten. Deze zijn langs allerlei kanalen getraceerd en zo werd wederom 25% gelocaliseerd; dit gaf hetzelfde beeld. De resterende

---

1) App. I, 5 en 6

2) App. I, 7, 8 en 9

25% is niet achterhaald, maar in een zestal voor het programma belangrijke landen: Tanzania, Kenya, Nigeria, Ghana, Egypte en de Philippijnen is het hele oud-bursalen bestand nagegaan en is 10% tot 0% niet achterhaald; ook hier dezelfde brain-drain-cijfers. Uit andere bron bleek trouwens, dat althans het aantal achterblijvers in Nederland te verwaarlozen valt<sup>1)</sup>. Men kan dan ook stellen (met voorbehoud voor India en Pakistan), dat het nederlandse programma bijzonder gunstig afsteekt bij het buitenland. Klaarblijkelijk is de reden het geheel verschillende type (postgraduate, mid career men), waarop dit programma zich in hoofdzaak richt.

- b) De waarde van de opleiding en de toepasbaarheid van de kennis werd getoetst aan antwoorden van respondenten en door persoonlijke waarneming. Het oordeel is zonder meer gunstig: rond 70% meent voordeel van de opleiding te hebben in zijn werkkring, heeft promotie gemaakt e.d.<sup>2)</sup>.
- c) Belangrijk is het antwoord op de vraag of men ook in hetzelfde vakgebied is gebleven; uit een afzonderlijk terreinonderzoek is gebleken, dat 18% een andere werkkring heeft gekozen. In Afrika komt dit het meeste voor<sup>3)</sup>.
- d) De opleiding blijkt dikwijls grote invloed op het persoonlijke leven gehad te hebben zonder dat dit tot kortsluitingssituaties of vervreemding geleid heeft.

De antwoorden op de betreffende open vragen zijn moeilijk te kwantificeren.

De positie van de vrouw in onze samenleving en de efficiënte organisatie van het maatschappelijk leven, veelal afgestemd op tijdwinst zou met name verandering in de eigen levenshouding bevorderen.

1) Bijlage III

2) App. I, 10 en Bijlage III

3) Bijlage III met "case study"

Een antwoord op de vraag in hoeverre de bursaal op zijn beurt de verworven kennis overdraagt, wordt hier met enige aarzeling gegeven: slechts 21% van de ondervraagden is hierin positief, 41% is negatief, het antwoord van 38% biedt weinig houvast.

#### 7.4.5 De waardering voor de instellingen

De opleidingen laten zich moeilijk met elkaar vergelijken. Over de waardering van de bursalen werd in het algemeen iets gezegd. In Bijlage III is dit gespecificeerd. Opvallend is de hoge waardering voor de International Training Course, voor het Internationaal Agrarisch Centrum, voor Small Scale Industry en voor de International Union of Local Authorities. Het Philips International Institute valt op door een hoge brain-drain. Dit ligt in het programma besloten.

#### 7.4.6 De individuele programma's

Behalve datgene wat bleek uit het voorgaande, dient over de individuele programma's gezegd te worden dat de variëteit te groot is om tot algemene uitspraken te komen. Het is duidelijk een arbeidsintensief programma en niettemin blijven er vele haken en ogen door het incidentele karakter. Negatieve conclusies voor de uiteindelijke betekenis mag men hier niet uit trekken. Het programma vertoont een vertraging in zijn uitbouw, waarvoor de werkgroep geen afdoende verklaring ziet.



#### 7.4.7 De subuniversitaire opleidingen

In deze categorie is vanwege de bijzondere problematiek een afzonderlijk onderzoek ingesteld naar de vrouwelijke bursalen en oud-bursalen<sup>1)</sup>. Hierbij is vooral aandacht gegeven aan het International Social Training Institute te Oudenbosch, waar twintig van de zes-en-dertig thans in Nederland verblijvende (afrikaanse) meisjes studeren aan een 2-jarige cursus in Social and Community Development.

Aanvankelijk verstrekten DITH beurzen voor dit type onderwijs, maar dit werd gedaan in het kader van - een overgangsmaatregel - en deze werd afgesloten met een eenmalige subsidie van f. 200.000,-. Na 1970 dient de opleiding gestaakt te worden. De - overgangsmaatregel - werd genomen onder druk van het grote aantal aanvragen. (Er is voor alle cursussen een afsnoering van de verleende steun behalve voor de cursus tropische landbouw te Deventer en telecommunicatie te Hilversum, waar het aantal beurzen slechts gehalveerd werd).

Over de behoefte aan middelbaar kader is in dit rapport reeds veel gezegd, ook de aanvragen spreken duidelijke taal; het punt is hier of opleiding in een donorland de juiste aanpak is. Het antwoord moet, zolang de recipiënten de behoefte gevoelen, liggen in de evaluatie van de betekenis van deze hulpvorm. Brain-drain komt in feite niet voor: van de 42 bursalen, die in het onderzoek werden betrokken (de vrouwelijke studenten) keerden er 35 terstond terug; de anderen studeerden verder of konden niet terugkeren (Biafra).

---

1) Bijlage III, deelonderzoek D.M.M. Horsten

De relevantie van de opleiding werd door haar zeer gunstig beoordeeld; de tewerkstelling verloopt verschillend, samenhangend met de erkenning van het diploma.

Van engelse en franse diploma's kent men de waarde, van nederlandse niet. Promotie is in enkele gevallen dan ook uitgebleven tot de practijk de waarde van de opleiding bewees. Voor het overgrote deel doen de oud-bursalen belangrijk werk.

Het antwoord op de vraag naar de betekenis is positief.

7.5 Kostenbeschouwing

De kosten per bursaal variëren per instituut en per cursus. Om een orde van grootte aan te geven is een globale berekening gemaakt van de gemiddelde totale kosten per student aan het Institute of Social Studies in 1967. De totale kosten van het Institute beliepen, na aftrek van enige baten en bijdragen van derden, f. 2.4 miljoen. Het aantal student-maanden was 1145. Rekenend met een gemiddelde studieduur van acht maanden, komt men dan tot een bedrag per student van f. 16.500, te vermeerderen met f.400 apparaatskosten van DITH, in totaal f. 16.900

Voor de NFP-bursaal komen hierbij nog de directe uitkeringen ten laste van het programma.

	<u>x gld.</u>
beurs, f.650,- per maand, gedurende 8 mnd.	5.200
boekentoelage	250
excursies e.d.	300
eenmalige onkostenvergoeding en vervoerskosten	280
administratiekosten	150
reiskosten	3.000
	<hr/>
	9.180
 afgerond	 9.200
	=====

Het NFP betaalt ook nog f. 1.600 collegegelden, maar deze zijn reeds ingecalculeerd bij de totale kosten van het ISS.

De kosten per NFP-bursaal (78% van het aantal cursisten) komen derhalve op rond f. 26.000. Voor studenten met een buitenlandse beurs komt slechts de eerste post van f. 16.900 ten laste van de nederlandse overheid, nog te verminderen met een door de student te betalen bedrag van f. 1.600 aan college- en inschrijfgelden. Het door Nederland te dragen eindbedrag komt voor deze categorie op f. 15.000 per studen

## 7.6 Conclusies

Aan de algemene conclusies in de samenvatting wordt hier nog toegevoegd:

- 1) De voorlichting inzake de waarde van de nederlandse diploma's in de ontwikkelingslanden laat te wensen over; de pogingen deze diploma's in diverse landen erkend te krijgen zijn belangrijk.
- 2) De opkomst der aziatische bursalengroep, met name van de Indonesiërs verloopt parallel met een relatieve neergang van de afrikaanse. Het onderwijs op zichzelf geeft daar geen reden toe.
- 3) Het taalprobleem is vooral voor de individuele cursussen een ernstige handicap.
- 4) De sociale opvang verdient bijzondere zorg mede ter verhoging van het studierendement.

## HOOFDSTUK VIII

### 8. Het deskundigenprogramma.

#### 8.1. Inleiding.

De nederlandse deskundigenhulp in de publieke sector is verspreid over een aantal programma's en deelprogramma's. Deze uiteenlopende kaders van uitzending impliceren vaak tevens verschillende uitgangspunten. Reeds deze omstandigheid maakt een eenduidige evaluatie onmogelijk. Het belangrijkste evaluatieprobleem schuilt evenwel in de bepaling van de effectiviteit en van de betekenis voor de totale ontwikkeling van een land. Deze fundamentele vraagstukken blijven zich ook bij veldonderzoek voordoen. Een verkennende studie in Oost-Afrika bracht aan het licht, dat aan dit soort veldstudies bovendien grote praktische moeilijkheden zijn verbonden.

De evaluatie van de nederlandse deskundigenhulp heeft zich in verschillende fasen afgespeeld. In de eerste fase heeft het onderzoek zich vooral gericht op de aard van de aanvragen, die de DITH bereikten en de wijze waarop deze aanvragen werden behandeld, en op een eerste analyse van de aard en omvang van het nederlandse deskundigenbestand in het ontwikkelingswerk. In een tweede fase van het onderzoek is door middel van een schriftelijke enquête nagegaan op welke wijze de technische bijstand in de ontwikkelingshulp functioneert en met welke problemen de deskundige wordt geconfronteerd bij zijn uitzending en bij de uitvoering van zijn taak in het veld. Vervolgens zijn, vaak aansluitend op de bevindingen van de deskundigen-enquête, bepaalde deelproblemen van het technische hulpprogramma nader geanalyseerd. Deze studie wordt omstandig gepresenteerd in Bijlage IV van dit rapport.

Ook heeft in samenwerking met het beurzen- en vrijwilli-  
geronderzoek, een studie in Oost-Afrika plaatsgevonden,  
met name ten aanzien van de counterpart-problematiek. Ten-  
slotte is een literatuur-studie verricht betreffende tech-  
nische bijstand; dit literatuur-overzicht zal separaat  
worden aangeboden.

Het leeuwendeel van deze evaluatie richt zich derhalve op  
de efficiëntie van de nederlandse deskundigenhulp en op  
bepaalde basisvoorwaarden, wil de deskundigenhulp goed  
functioneren.

Bovendien beperkt dit onderzoek zich tot de deskundigen-  
hulp via de publieke kanalen. De omvangrijke hulp op dit  
terrein vanuit andere bronnen van de nederlandse maatschap-  
pij is niet of slechts zijdelings in de analyse betrokken

### 8.2. Ontwikkeling en omvang van de nederlandse deskundigen- hulp.

In hoofdstuk IV is reeds aandacht geschonken aan de plaats  
van Nederland in het mondiale beeld van de technische bij-  
stand. Hier zal in het kort de ontwikkeling van de neder-  
landse deskundigenhulp in de publieke sector worden aan-  
gegeven. De volgende tabel kan deze ontwikkeling verdui-  
delijken.

### 8.3. Het aantal nieuwe uitzendingen en contractverlengingen.

Tabel 8.1 Uitzendingen en contractverlenging.

	gem. 51-54	gem. 55-58	'59	'60	'61	'62	'63	'64	'65	'66	'67
multilateraal	112	162	141	169	172	203	210	194	173	194	164
assistent-deskundigen			36	34	25	41	51	68	83	110	156
bilateraal <sup>1)</sup>		2	19	15	20	30	45	87	217	248	358

1) Omvattende: het eigenlijke bilaterale deskundigen-pro-  
gramma (NHP/EM), het projecten-programma, en de supple-  
tie-regeling.

Het aantal uitzendingen voor de multilaterale organisaties, waarvoor Nederland een relatief aanzienlijke bijdrage levert, geeft slechts een langzame weinig spectaculaire stijging te zien, die vooral te danken is aan de toename van het aantal uitgezonden nederlandse assistent-deskundigen,

Ook in de naaste toekomst, zolang de budgettaire beperkingen van de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties dezelfde blijven, zal er in deze richting geen snelle uitbouw van de nederlandse deskundigenhulp te verwachten zijn. Verder dient in de multilaterale organisaties met een groeiend aandeel van deskundigen uit ontwikkelingslanden rekening gehouden te worden (nu ca.30%).

De ontwikkeling van de bilaterale hulp is geheel anders. Aarzelend begonnen is bilaterale deskundigenhulp door een snelle ontwikkeling van verschillende programma's sterk uitgegroeid, zodat hij de multilaterale inspanning is gaan overtreffen. Speciaal te noemen zijn het projectenprogramma en de suppletie-regeling. Ten aanzien van de bemiddelingsactiviteiten van DITH betekent dit dat - gezien het schaarse aanbod van nederlandse deskundigen - het bilaterale programma een zeker concurrerend element is gaan vormen tegenover de tewerkstelling bij internationale organisaties. Deze concurrentie geldt overigens niet of in veel mindere mate voor alle groepen van deskundigen afzonderlijk. De artsen voor Afrika, vallende onder de suppletie-regeling, en de deskundigen werkzaam voor bepaalde, specifieke projecten in het kader van het nederlandse projectenprogramma vinden nauwelijks een alternatief in het multilaterale verband. Ook het aanbod van jonge deskundigen is groot genoeg om zowel de multilaterale als de bilaterale programma's tot hun recht te laten komen. De snelle uitbouw van de bilaterale deskundigenhulp houdt

evenwel het gevaar in, dat de traditionele band met de gespecialiseerde organen van de Verenigde Naties en andere internationale lichamen op nederlandse deskundigen verloren gaat.

Uit het meerjaren-programma tot 1971 kan worden opgemaakt, dat voorzien wordt in een geringere progressie van het aantal bilateraal uitgezonden en gedurende het afgelopen jaar het geval was. De procentuele verhouding van de begrotingscijfers voor deskundigen (inclusief assistent-deskundigen) + fellowships tot het totaal aan ontwikkelingshulp zal volgens die programmering gehandhaafd blijven op 5 à 6%.

#### 8.4. De vraag naar nederlandse deskundigen.

In hoeverre de behoefte aan buitenlandse deskundigen en in het bijzonder aan nederlandse deskundigen uitkristalliseert in een bepaalde vraag, is nauwelijks te achterhalen. Er zijn aanwijzingen dat behoefte en vraag zich niet steeds evenredig aan elkaar ontwikkelen. Meer dan eens is geweest op de grote behoefte in de ontwikkelingslanden aan middelbare krachten - de deskundigen-enquête bevestigt dit gegeven -, terwijl in de vraag een relatief veel grotere nadruk te constateren is op academisch gevormde deskundigen. Over het algemeen is evenwel over de behoefte aan buitenlandse deskundigen vooralsnog te weinig bekend, om gedetailleerde gevolgtrekkingen te kunnen maken. Voor de behoefte aan technische bijstand zullen wij ons derhalve vooralsnog moeten oriënteren op de vraag, zoals die de westerse landen bereikt. Doch ook hier geldt een probleem van gelijke orde: van de zich voordoende vraag zijn nog te weinig kwantitatieve gegevens bekend om een goede indruk te krijgen van de samenstelling en van de ontwikkeling van de vraag. Een paar algemene conclusies zijn evenwel te trekken.

In de eerste fase van dit onderzoek derhalve vóór de reorganisatie van DITH, is onderzocht, welke aanvragen de nederlandse overheid bereikt hebben, en wat de aard van deze aanvragen was. Een systematische verzameling van gegevens over alle aanvragen was ( en is) bij DITH niet aanwezig. In de onderzochte periode 1962-'64 kwamen jaarlijks ca. 1250 aanvragen bij DITH binnen. Hiervan was 87% afkomstig van multilaterale organisaties. Het merendeel (43%) was bestemd voor Afrika. Behalve een grote vraag naar landbouwdeskundigen, bleken er voor alle regionen van de derde wereld zeer vele aanvragen op onderwijsgebied, terwijl de vraag overwegend academisch gevormden betrof (87%); in aantallen gezien is de vraag naar middelbare krachten nog aanzienlijk.

Deze analyse betrof een kortstondige opname. Men zou over een tijd-serie van gegevens moeten beschikken om bepaalde vooruitzichten te kunnen stellen ten aanzien van de vraag naar nederlandsen deskundigen. Zowel uit mededelingen van DITH als uit rapporten van de multilaterale organisaties blijkt een nog steeds wassende stroom van aanvragen. Het is nodig de ontwikkeling van deze vraag te volgen.

Er zijn twee studies, die een aantal verspreide onderzoeken in globale termen samenvatten, het rapport "Vraag en aanbod van deskundigen" van de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-Ontwikkelde gebieden, en een recent OECD-rapport (1968) over "Technical assistance and the needs of developing countries". In beide studies komt men tot de conclusie dat de behoefte aan en de vraag naar technische bijstand op korte en middellange termijn zal blijven toenemen. De behoefte aan onderwijskrachten werd in het vorige hoofdstuk reedsesignaleerd. Eenzelfde overtuiging spreekt uit de resultaten van de deskundigen-enquête, waarin meer dan 80% van de respondenten



een toename van de behoefte aan technische bijstand in de komende 10 jaar verwacht, 2/3 zelfs een belangrijke toename. Ook na 1980 is niet te verwachten, dat de vraag op scherpe wijze zal teruglopen: integendeel, de vraag zal zich vooralsnog op een hoog niveau handhaven.

8.5. Het aanbod van nederlandse deskundigen.

Allereerst springt in het oog dat het aantal uitzendingen van nederlandse deskundigen vele malen kleiner is dan het aantal aanvragen, nl. ca. 1 op 9. De belangrijkste reden is, dat de gevraagde deskundigen eenvoudig niet te vinden zijn.

Een kenmerk van het aanbod is dat het overwegend jong is; oudere, ervaren deskundigen op allerlei terrein zijn in Nederland over het algemeen moeilijk voor de technische bijstand te vinden. Er zijn echter beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden voor jonge deskundigen. Deze liggen in de aard van de aanvragen, de kwaliteiten van de kandidaten, en in overwegingen met betrekking tot de toekomstige carrière-mogelijkheden van de jonge (assistent)-deskundigen. De beslissende overweging zal evenwel moeten zijn in hoeverre het assistent-deskundigen programma kan bijdragen aan de opbouw van een adequaat nederlands deskundigenbestand. Jonge deskundigen vinden overigens ook een plaats in het bilaterale programma, zij het in aanzienlijk mindere mate. Ook voor de kwaliteit van de op te bouwen ervaring, verdient een inschakeling op ruimere schaal van jonge deskundigen in het bilaterale programma meer aandacht. In verband met de carrière-planning is ook de aansluiting bij de deskundigen-pool van belang.

Het aanbod van middelbare krachten is volgens de ervaring van DITH onbevredigend, althans indien ook kwalitatieve maatstaven worden aangelegd en grote ervaring geeist wordt.

De enige oplossing zal zijn door middel van de institutionalisering van de uitzend-mogelijkheden voor middelbare krachten het in Nederland aanwezige potentieel te activeren en in een evenwichtige programmering voor de ontwikkelingslanden ter beschikking te stellen, met name via het bilaterale programma.

Het zal duidelijk zijn dat het van grote beleidsbetekenis kan zijn, indien het aanbodspotentieel nauwkeurig en door de tijd wordt gepeild. Sinds kort heeft DITH ten dienste van haar recrutering een begin gemaakt met een systematische registratie van deskundigen en van bepaalde categorieën kandidaten. Dit is behalve voor de recrutering ook belangrijk voor de analyse van het nederlandse aanbod.

#### 8.6. Problemen rond aanbod en recrutering van nederlandse deskundigen.

De belangrijkste taak van het voormalige Bureau Recrutering en Uitzending Deskundigen, dat nu ressorteert onder de Afdeling Werving en Opleiding, is het verlenen van bemiddeling. Uit onderzoek over de periode 1962-'64 bleek dat maar een zeer klein deel, nl. niet meer dan 11 - 14%, tot een uitzending heeft geleid. Dit werd veroorzaakt door het feit, dat er weinig geschikte deskundigen bereid waren en ook - doch in veel mindere mate - dat een deel van voorgedragen deskundigen werd afgewezen. Het resultaat van de administratieve afhandeling van de aanvragen kan aldus aangegeven worden. Niet in behandeling genomen 40%; in behandeling genomen zonder resultaat 43%; uitgezonden 11%, nog in behandeling 3%; voorts is 3% onbekend. De reden, dat 43% niet tot uitzending leidde, lag in 73% van de gevallen in het ontbreken van een deskundige, in 13% van de gevallen in het afwijzen van de kandidaat.

Het niet kunnen vinden van geschikte deskundigen in Nederland ( m.a.w. de aanbodzijde), de afwijzing van voorgedragen deskundigen en het niet in behandeling nemen van een aanzienlijk deel van de - vooral multilaterale -aanvragen hadden tot gevolg, dat de verdeling van het aantal geëffectueerde uitzendingen naar regio, sector, kanaal van uitzending, en gewenste taalvaardigheid van de deskundige vaak aanzienlijke verschuivingen vertoonde ten opzichte van de verdeling van het aantal aanvragen. De uitzendingen worden eerder bepaald door de nederlandse hulpcapaciteit dan door de vraagzijde. De voorkeur in het behandelingsbeleid van de aanvragen door het Bureau speelde hierbij slechts ten dele een rol.

Het wordt niet in overeenstemming geacht met de belangrijkste taak van het Bureau, dat meer dan 40% van de aanvragen niet in behandeling werd genomen. Naar mededeling van de betrokken instantie, zou dit percentage op het moment reeds aanzienlijk lager liggen; zo gaan zeer vele aanvragen op onderwijsgebied die vroeger ter zijde werden gelegd, door naar de Stichting voor Onderwijsbijstand. Het zal allereerst de taak van deze instantie moeten zijn alle aanvragen voor deskundigen bekend te maken. In verband hiermee is het wenselijk onderscheid te maken naar een tweetal typen van recrutering, namelijk een passieve recrutering, die zich beperkt tot het bekend maken van de bestaande aanvragen, en een actieve recrutering voor die vakgebieden waarvoor in Nederland een speciale deskundigheid, van belang voor de ontwikkelingslanden, bestaat. Van groot belang is ook de werkwijze van de bemiddeling, zoals deze zich aan de nederlandse deskundigen presenteert. Men kan in kringen van (assistent-)deskundigen kritische geluiden beluisteren ten aanzien van de werkwijze van de betrokken Afdeling bij de recrutering. Zowel ten dienste van de eigen

administratie als van de kandidaat-deskundigen en met het oog op een gunstige beeldvorming is een overzichtelijke afhandeling van de aanvragen dringend gewenst. Nu het administratieve apparaat uitgebreid is en bepaalde taken aan de Afdeling Werving en Opleiding zijn ontnomen, is de mogelijkheid aanwezig hieraan grotere aandacht te besteden. Een andere aangelegenheid van groot belang ten aanzien van de opbouw van een nederlands deskundigenbestand, is de deskundigenpool.

Als voorloper van een later te vormen interdepartementale groep deskundigen ter beschikking, kwam in oktober 1964 de zogenaamde landbouwpool tot stand, ressorterende onder het Ministerie van Landbouw en Visserij. Het doel was gemakkelijker deskundigen voor uitzendingen beschikbaar te maken door het wegnemen van overmatige risico's in het materiële en persoonlijke vlak voor de carrière van de technische hulpdeskundige. Op 1 november 1968 waren 26 deskundigen in dienst van deze pool, terwijl nog een 9-tal bij terugkeer van de lopende uitzending zullen worden opgenomen. Er is de laatste jaren van een zekere stabilisatie sprake geweest.

Hoewel met het experimentele karakter van de landbouwpool bij de beoordeling rekening dient te worden gehouden, kan gesteld worden dat deze pool zonder twijfel heeft bijgedragen, althans in de agrarische sector, tot de oplossing van het probleem van de beschikbaarheid van deskundigen. De krachtproef voor de pool ligt evenwel voor een belangrijk gedeelte in de toekomst, wanneer het vraagstuk van de werkcontinuïteit zich pas in zijn volle omvang zal openbaren. Het merendeel van de huidige poolambtenaren is aanvaard omdat er zich direct of zeer spoedig plaatsingsmogelijkheden voordeden. Hetzelfde uitgangspunt heeft ertoe geleid, dat slechts weinig oudere deskundigen zijn opgenomen, evenmin als deskundigen waar de gezinssituatie moeilijkheden bij vooral lange uitzendingen deed verwachten.

Het laat zich aanzien dat - gegeven het huidige poolbestel in de naaste toekomst - de problemen rond uitzending daarom groter zullen zijn dan tot op heden het geval is geweest. Zowel vanuit kwantitatief als uit kwalitatief oogpunt met betrekking tot de beschikbaarheid van nederlandse deskundigen, spelen de verblijfsperioden in Nederland een cruciale rol, en het is hier dat zich de grootste problematiek voordoet. In het huidige poolbestel is een grote huiver aanwezig voor een langer verblijf van pooldeskundigen in Nederland, welke een normale verlofduur overschrijdt; deze achtergrond weerspiegelt zich in de langzame uitbouw van de pool. Het is een juist uitgangspunt dat de pooldeskundige een belangrijk deel van zijn loopbaan in de ontwikkelingslanden doorbrengt.

Toch hoeft een zekere carrière-planning met deze gedachte niet strijdig te zijn. Het is aan te bevelen, in deze periode de mogelijkheid van een bedrijf in Nederland, eventueel onderbroken door een aantal korte uitzendingen, in nadere overweging te nemen. De deskundige heeft dan een jarenlange ervaring achter de rug, heeft gedurende deze periode de gelegenheid zich verder te bekwamen in de wetenschappelijke en praktische ontwikkelingen op zijn vakterrein, en komt daarna wederom ten volle beschikbaar voor de technische hulpverlening, waarbij zijn bijdrage vooral in adviserende en uitvoerende functies zeer waardevol zal zijn. Een dergelijke opzet zal een groter aantal deskundigen voor de technische bijstand behouden, en bovendien de juiste plaatsing van deskundigen, met name de inzet van oudere experts, bevorderen. Een nederlandse periode van enige duur vormt niet alleen een noodzaak voor de individuele deskundige, waar deze zich beter kan toerusten voor zijn toekomstige taak, maar kan ook een directe steun aan het ontwikkelingswerk op het thuisfront betekenen. Van buitengewoon belang in dit verband is de tijdelijke vervanging

van een deskundige uit de vaste formatie van een dienst, waardoor deze voor uitzending beschikbaar komt. Voor een dergelijke plaatsvervanging opent de huidige landbouwpool de mogelijkheid, maar er is tot op heden nog nimmer gebruik van gemaakt. De betrokken dienst zal hierbij, in veel sterkere mate dan het geval is bij de huidige, kortdurige detacheringen in de interimperiode tussen twee uitzendingen, kunnen profiteren van de elders ingebrachte ervaring, terwijl de flexibiliteit in de beschikbaarstelling van deskundigen zal kunnen toenemen.

Het huidige assistent-deskundigen programma roept het vraagstuk op van de mogelijke werkdiscontinuïteit na afloop van deze meestal 3-jarige periode. De aansluiting van de pool op het bestaande assistent-deskundigen programma verdient dringend nadere overweging.

In bovenstaande gedachtengang wordt de technische hulpverlening, die op het ogenblik gekenmerkt is door een grote mate van compartimentalisatie, als één geheel gezien. Hierbij worden ook de scherpe grenzen tussen de in Nederland aanwezige deskundigheid en de in het veld opererende deskundigen grotendeels doorbroken. De deskundigen-pool zal een integrerende functie moeten vervullen binnen een brede opzet van de technische hulpverlening met een programmering op lange termijn. Dit houdt tevens in dat verbindingen moeten worden gelegd met de particuliere sector door detachering en uitwisseling van deskundigen.

Ook buiten de vorming van een deskundigen-pool zijn er andere belangrijke mogelijkheden, die de beschikbaarheid van nederlandse deskundigen kunnen bevorderen. Voor het creëren van extra-formatieplaatsen zal grote aandacht moeten blijven bestaan; men kan in navolging van de Nationale Raad van Advies ook denken aan blijvend dienstverband onder bepaalde voorwaarden. Deze vormgeving zal vooral vruchten kunnen afwerpen in associatie-projecten, die in associatie met overeenkomstige instellingen in de ontwikkelingslanden worden opgezet en begeleid.

Op de uitzendvoorwaarden is in dit onderzoek niet ingegaan, goede uitzendingscondities zijn vanzelfsprekend van grote betekenis voor de beschikbaarheid van deskundigen.

### 8.7. De analyse van de nederlandse deskundigenhulp.

Vooreerst zal aandacht worden geschonken aan enige van de belangrijkste resultaten van de enquête.

Ten aanzien van een mogelijk verschil in effect voor de ontwikkelingslanden tussen multilaterale en bilaterale deskundigenhulp als zodanig komen de deskundigen niet tot een generaliserend oordeel. De werksituatie is beslissend. In dit verband verdienen uitzendingen in teamverband naar de mening van de deskundigen verre de voorkeur boven individuele missies. Het meeste effect wordt verkregen, indien de uitzendingen over het algemeen langer dan 1 jaar, en bij voorkeur 3 jaar of meer duren, met het oog op het beklijven van de hulpinspanning. Door de respondenten worden onderwijs-functies en ook uitvoerende posities als de meest vruchtbare inzet van deskundigenhulp aangegeven. Ten aanzien van de deskundigen zelf komt naar voren, dat behalve specialisten ook breedgeschoolde krachten in de technische bijstand in hoge mate onontbeerlijk zijn. Als belangrijker dan de scholing, worden door de respondenten de persoonlijke eigenschappen van de internationale deskundige benadrukt, met name diens soepelheid ten overstaan van werksituatie en cultuur van het land.

Een groot aantal factoren is verantwoordelijk voor slagen of mislukken van de technische bijstand. Als de vijf belangrijkste factoren worden in volgorde genoemd: het vooronderzoek en de planning, de medewerking van de ontvangende overheid, de samenwerking van de internationale deskundigen onderling, de omvang van de beschikbare fondsen en de werkhouding van de lokale staf. Met uitzondering van het laatste punt, zijn dit factoren, waaraan Nederland als donor in de voorbereiding en uitvoering

van haar programma's een belangrijke verantwoordelijkheid draagt. Ook grote aandacht voor de voorbereiding van de komst van de deskundige in het ontwikkelingsland, en de adequaatheid van de taakomschrijving, welke veel te wensen overlieten, kunnen het effect van de deskundigenhulp vergroten.

Het onderzoek gaf ook aan, dat juist de deskundigen in uitvoerende functies het meest direct met het hart van de ontwikkelingsproblemen worden geconfronteerd.

Ook de counterpart-situatie is bijzonder problematisch. Meestal (58%) is een counterpart niet aanwezig; indien aanwezig, blijkt hij zeer vaak niet tijdig of slechts onregelmatig beschikbaar of is er te vaak wisseling in de persoon van de counterparts. Toch wordt nog in een kwart van de uitzendingen de counterpart door de respondenten in staat geacht het werk over te nemen. Vooral lange uitzendingen laten in dit opzicht de beste resultaten zien. Uit een veldstudie in Oost-Afrika bleek ook, dat waar men in deze landen het belang van een strategie voor de fellowships is gaan inzien, een dergelijke visie op de counterpart-situatie nog geheel ontbreekt.

De counterpart-situatie raakt rechtstreeks aan een centrale uitgangstelling van het nederlandse technische bijstand-programma, dat met name kennisoverdracht aan counterparts beoogt. Deze strategie is als juist te kwalificeren, maar bergt het gevaar in zich dat aan de technische bijstand een te nauwe interpretatie wordt gegeven. Het gaat niet alleen om de tekorten op langere termijn, maar ook om een rechtstreekse aanvulling op de bestaande tekorten. In deze context is het onderscheid tussen kennisoverdracht en kennisinbreng zinvol. Kennisoverdracht geschiedt, behalve middels de beurzenprogramma's, door



het versterken en aanvullen van het onderwijsapparaat in de ontwikkelingslanden, en door de training van counterparts, waarbij deze laatste vorm van kennisoverdracht het voordeel geniet dat vooral aan de kunde, meer dan aan kennis, kan worden bijgedragen. Technische bijstand kan ook gericht zijn op kennisinbreng, door het leveren van deskundigen voor operationele posten. Beide vormen dienen als complementair ten opzichte van elkaar te worden beschouwd. In feite, zo blijkt ook uit de enquête, zijn voor de meeste uitzendingen inbreng en overdracht onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De counterpart-idee is als het ware het hart van een internationaal standaardmodel van technische bijstand geworden, ook waar dit model minder toepasbaar is.

Ook in uitvoerende posities zal overigens, waar mogelijk met de aspecten van kennisoverdracht rekening dienen te worden gehouden. Beslissende criteria zijn evenwel of de betreffende deskundigenhulp aan een duidelijke behoefte in het sociaal-economische ontwikkelingsproces tegemoet komt, en er garanties aanwezig zijn voor de continuïteit van de bijdrage van de deskundige of van het project waarin hij werkzaam is. Bij de beoordeling van de mogelijkheden voor continuïteit kan de kennisoverdracht op counterparts essentieel zijn, maar dienen ook andere, belangrijke elementen als de toekomstige fondsenvoorziening, de infrastructuur, en de bestuurlijke organisatie in het beeld te worden betrokken. Deze uitgangspunten zijn met name voor het nederlandse suppletie-programma van belang, binnen welk kader vele deskundigen op operationele posten, speciaal in Afrika, werken. Dit vraagstuk vraagt speciale aandacht, bij de toenemende vraag naar deskundigen ook in uitvoerende functies in de ontwikkelingslanden.

Een bijzondere plaats binnen de nederlandse technische bijstand wordt ingenomen door het assistent-deskundigen programma. Aangezien de training van jonge deskundigen hierin centraal staat, kunnen ook vorengenoemde uitgangspunten slechts in mindere mate gelden, maar ontleent het zijn merites aan de mate waarin het bijdraagt aan de kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van het nederlandse deskundigenbestand. Het programma heeft sinds 1954, toen dit initiatief door Nederland werd genomen, een grote vlucht genomen, zodat in 1967 het aantal uitgezonden "associate experts" dat van de nederlandse "full experts" in de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties benaderde. Aanvankelijk vooral op jonge landbouwdeskundigen gericht, biedt het programma nu mogelijkheden voor een veel breder scala van disciplines. Het merendeel van de uitgezonden assistent-deskundigen is na deze 3-jarige periode bevorderd tot "full expert" en nog steeds als zodanig in de ontwikkelingslanden werkzaam. Het is evenwel zaak, deze ontwikkeling op de voet te volgen met het oog op de zeer sterke groei van het programma in de meest recente jaren, de toename van het aantal erin vertegenwoordigde vakgebieden en de meestal kortelings opgezette assistent-deskundigen programma's van een aantal andere donors. In 1966 was 17% van de nederlandse "full experts" voorheen assistent-deskundige geweest; de percentages zullen in de volgende jaren ongetwijfeld belangrijk kunnen stijgen. De waardering van het programma als zodanig is zowel onder deskundigen als assistenten groot, maar juist ten aanzien van de trainingsaspecten zijn de bedenkingen talrijk. Het niveau van het werk en de onderlinge samenwerking laat in vele gevallen ernstig te wensen over, en een grote mate van

onzekerheid en ambivalentie inzake rol en functie van de assistent-deskundige beïnvloedt vaak de werksituatie in ongunstige mate. Vooral kwalitatief zou dit programma veel kunnen winnen door een nauwere binding met het nederlandse bilaterale programma. De resultaten van de enquête duiden er overigens op, dat de ontwikkelingslanden niet steeds onverdeeld ontvankelijk staan tegenover het assistent-deskundigen programma als zodanig.

De nederlandse technische hulp is door een geleidelijke uitsplitsing van taken in het verleden in een aantal programma's opgedeeld. De reorganisatie van DITH opent evenwel duidelijke perspectieven voor een toenemende integratie van de verschillende technische hulp-componenten. In het kader van het deskundigen-programma zijn in het betrekkelijk recente verleden ook deskundigen via het vrijwilligers- en via het medefinancieringsprogramma uitgezonden; deze praktijk dient te worden gecontinueerd en verruimd. Zoals deze particuliere programma's de steun behoeven van top-deskundigen, zo heeft het deskundigen-programma ook behoefte aan krachten van middelbaar en lager niveau. Ook deze integratie-richting verdient nader de aandacht. Ten aanzien van logistieke steun aan in het veld opererende deskundigen is van DITH-zijde in het verleden over het algemeen een afwijzende houding aangenomen. Slechts incidenteel werd de deskundige op zijn verzoek voorzien van middelen, die het effect van zijn werk konden verhogen; in de enquête komt de duidelijke behoefte aan additionele steun van vele deskundigen naar voren. Aan een verruiming van deze begeleidingsmogelijkheden aan de ontwikkelingswerkers dient grote waarde te worden gehecht. In feite zou dit een sterk naar elkaar toegroeien betekenen van het deskundigenprogramma en het projectenprogramma.

In het voorgaande is reeds gepleit voor een nauwere binding van het assistent-deskundigen programma met het bilaterale programma. Ook is gewezen op de integrerende functie die de deskundigenpool bij een goede uitbouw heeft te vervullen.

Op deze wijze kan de technische bijstand als één geheel worden gezien. De integratie in meer of minder stringente vorm ten aanzien van opleiding en begeleiding van jonge deskundigen, van krachten van academisch en middelbaar niveau, van vrijwilligers en andere ontwikkelingswerkers, van specialisten en breedgeschoolde deskundigen, van in het veld en op het thuisfront opererende deskundigheid, van het verlenen van logistieke steun etc. zal tot de oplossing van een aantal ernstige knelpunten in de technische bijstand kunnen bijdragen.

#### 8.8. Conclusies en aanbevelingen.

1. De sterke groei van het bilaterale technische hulp-programma houdt het gevaar in dat aan uitzendingen in multilateraal verband te kort wordt gedaan.
2. De behoefte aan en de vraag naar deskundigenhulp zal op korte en middellange termijn toenemen, en ook ná 1980 naar verwachting op een hoog niveau van omvang gehandhaafd blijven. Deze verwachting leidt tot de noodzaak van een programmering van het deskundigenbestand op lange termijn.
3. Nederland kan bij lange na niet aan de vraag voldoen. Het nederlandse aanbod vertoont als meest opvallende kenmerk dat het jong is. Hieruit vloeit de behoefte voort aan carrière-planning.
4. De recrutering van middelbare krachten stuit op moeilijkheden terwijl de behoefte aan en de vraag naar deskundigen van dit niveau groot is. Vooral de

institutionalisering van uitzendmogelijkheden voor deze groep deskundigen verdient aandacht.

5. Met het oog op een programmering op lange termijn is het systematisch volgen van vraag- en aanbodontwikkeling van belang.
6. De bemiddelingsfunctie van DITH tussen vraag en aanbod zal moeten worden geïntensiveerd.
7. Een intensiever gebruik van het in Nederland aanwezige potentiëel zal evenwel het sterkst worden bevorderd door institutionele voorzieningen van het deskundigenbestand, zoals een adequate uitbouw van de deskundigenpool, extra-formatieplaatsen, goede salarisvoorzieningen, onderwijsfaciliteiten voor de kinderen van de deskundigen.
8. De functie van de deskundigenpool wordt niet gediend door te nauwe criteria ten aanzien van de interimverblijfperiodes in Nederland.
9. Behalve aan de omvang van het nederlandse deskundigenbestand zal in toenemende mate aan de kwaliteit van de deskundigheid aandacht moeten worden geschonken. Hierbij is te denken aan een bezinning op doelstelling en vormgeving van de ITH-voorbereidingscursus, een verbetering van de "briefing", een institutionalisering van de steun aan in het veld opererende deskundigen door een nauwere binding met nederlandse vakinstellingen op het thuisfront en een goede regeling van de deskundigenpool.
10. Bij de uitzendingen dient de nadruk te liggen op teamwerk en op missies van lange duur. De deskundigen opteren tevens voor een inzet in onderwijs- en in uitvoerende functies.

11. Uit het onderzoek is komen vast te staan dat Nederland als donor het effect van de deskundigenhulp kan verhogen door een nadere aandacht voor vooronderzoek en planning, een goede fondsenvoorziening, een goede teamsamenwerking van de deskundigen onderling, een goede "jobdescription", en de feitelijke voorbereiding van de komst van de deskundige in het ontvangende land.
12. De counterpart-situatie levert grote problemen op. Bij de meeste uitzendingen van nederlandse deskundigen is van counterpart-training geen sprake.
13. Het uitgangspunt van kennisoverdracht, zeker indien beperkt tot kennisoverdracht op counterparts, kan slechts als een afgeleide worden beschouwd van de bredere doelstelling van technische bijstand, die een aanvulling van het tekort aan deskundigheid in de ontwikkelingslanden beoogt. Deze bijstand kan derhalve ook rechtstreekse kennisinbreng betekenen middels operationele functies.
14. Uitgangspunten voor technische bijstand dienen te zijn de behoeften van het ontvangende land en de garantie van continuïteit in brede zin, die zich niet alleen limiteert tot de overdracht aan counterparts.
15. In dit licht verdient het suppletie-programma bijzondere aandacht; juist in uitvoerende posities kan deze regeling tot een verantwoorde vorm van technische bijstand leiden.
16. Het assistent-deskundigen programma ontleent zijn merites aan de mate waarin het bijdraagt aan de opbouw van het deskundigenbestand. Als zodanig heeft het een beslissende positieve betekenis. Het trainings-

aspect kan echter aanzienlijk verbeterd worden. Kwantitatief en ook kwalitatief kan het jongeren-deskundigen programma veel winnen door een nauwere binding met het bilaterale programma.

17. Het begin van de mogelijkheid van logistieke steun aan deskundigen, en de verbindingen van het deskundigenprogramma met particuliere uitzendkanalen dienen te worden uitgebouwd. De technische bijstand zal als één geheel worden gezien, waarbij de verschillende vormen en deelprogramma's van technische hulpverlening tot integratie komen.
18. Met name zal ook de scherpe scheiding tussen de in Nederland aanwezige deskundigheid en de in het veld opererende deskundigen meer dan tot op heden doorbroken dienen te worden.

## HOOFDSTUK IX

### 9. Uitgebreide technische hulp aan ontwikkelingsprojecten

#### 9.1 Inleiding

Het object van onderzoek is hier het zogenaamde traditionele projectenprogramma. Deze projecthulp is uitgebreide hulp, d.w.z. een combinatie van deskundigheid en kapitaalelementen. Deze projecthulp vormt slechts een deel van het totaal aan middelen, aangewend om een projectdoel te bereiken en beoogt kennisoverdracht.

#### 9.2 Behoeftte aan en vraag naar projecthulp

Projecthulp is een combinatie van technische hulp en kapitaalhelp en de behoefte aan projecthulp hangt samen met de behoefte aan elk van deze hulpvormen.

Omdat voor de nederlandse projecthulp kennisoverdracht een vereiste is, moet men de behoefte aan projecthulp interpreteren als de behoefte aan bepaalde opleidingen. Blijkens de aanvragen uit ontwikkelingslanden is de behoefte aan dit type projecthulp groter dan waarin het programma kan voorzien: na een aanlooptijd van twee jaar waren er meer projecten in portefeuille dan technisch of budgettair konden worden uitgevoerd.

In de praktijk komt de projecthulp hoofdzakelijk neer op voorziening met stafdocenten voor middelbare of hogere vaktechnische instellingen. De voorkeur voor vaktechnische scholing boven algemeen middelbaar onderwijs en hoger onderwijs in de a-vakken stemt overeen met de prioriteit, die men in de vakliteratuur aangeeft,

#### 9.3 De beschikbaarheid van het hulpmiddel

De beperkende factor bleek de beschikbaarheid van deskundigen. Ook in de gevallen, waarin men een project opzette voor nederlandse specialismen, bleken er slechts een of twee projecten bemand te kunnen worden. Aan de



vorming van een reservoir van deskundigheid werd geen aandacht geschonken. Dit is ook de reden, waarom een modelproject voor een lagere technische school geen ruime uitvoering kreeg.

#### 9.4 Ontwikkeling van het programma

##### 9.4.1 Achtergrond en ontstaan

Sedert 1958 werd met zgn. Ruijgers-gelden een viertal projecten ondernomen. Zonder dat dit een duidelijk succes werd, ging men toch in 1962 over tot de inrichting van een formeel projectenprogramma als uitbreiding van deskundigenhulp, "vervat in projecten met een opleidings- en voorbeeldkarakter"<sup>1</sup>. Een project van uitgebreide technische hulp werd ook gedefiniëerd als een combinatie van hulp door deskundigen, het verlenen van beurzen voor buitenlandse opleidingen en het verstrekken van uitrusting voor de overdracht van kennis.

Het lijkt ons een definitie, die niet in overeenstemming is met de meer gebruikelijke opvatting van project, nl. het geheel van samenhangende activiteiten, gericht op de verwezenlijking van een bepaald doel. Een gedeelte van de middelen daartoe komt uit hulpverlening en de nederlandse combinatie, daartoe verstrekt, zou men dan ook een projectdeel kunnen noemen. Het ontvangende land draagt zorg voor het ontbrekende projectdeel.

Binnen dit programma bestaat ook de mogelijkheid tot medefinanciering bij de opstelling van plannen, die deel uitmaken van het ontwikkelingsprogramma's;

---

1) Nota Ontwikkelingshulp 1962, pag. 13

voor die opstelling zou opdracht verleend moeten worden aan nederlandse bedrijven of instanties, zodat het programma ook ruimte biedt voor explo-  
ratie-projecten (surveys).

Verder is er de mogelijkheid dat particuliere projecten worden begeleid met technische hulpverlening, maar hiervoor werden nimmer passende aanvragen gedaan, ofschoon 20% van het budget voor de twee laatste typen project werd gereserveerd.

Dat projecten-budget werd in de periode 1963-1965 complexer: daarin werden ook projecten begrepen, door Economische Zaken aangeboden aan een aantal afrikaanse landen in het handelspolitieke overleg. Het gaat hier om de gebruikelijke projecten van kennisoverdracht, zij het ook met een extrinsieke nevendoelelstelling.

Deze overweging bleek in de uitvoering negatief te interfereren met de intrinsieke doelstelling.

In 1965 werden via een suppletoire begroting de zgn. drempelprojecten geïntroduceerd. Het doel is hier geen kennisoverdracht, maar het stimuleren van vestigingen van het nederlandse bedrijfsleven in de ontwikkelingslanden. De bijdrage van de overheid zou zich kunnen richten op exploratie, op infrastructuur of op een proefbedrijf. Deze vorm wordt besproken in Hoofdstuk X.

Onder het projectenprogramma valt ook een vorm van medefinanciering voor projecten van kennisoverdracht, ondernomen door niet-commerciële organisaties. Het gaat hierbij niet om het verschaffen van deskundigen, maar om de financiële component van het project. Deze hulp paraisseert onder een afzonderlijk begrotingsartikel en wordt behandeld in Hoofdstuk XI.

#### 9.4.2 Begroting en realisatie

De groei van het programma is sterker geweest dan men aanvankelijk had verwacht. Per ultimo 1964 waren volgens opgave van DITH zeven projecten in uitvoering en een-en-twintig in voorbereiding. Per ultimo 1965 waren er twintig in uitvoering en zestien in voorbereiding, terwijl eind 1967 acht-en-veertig projecten in uitvoering waren.

De oorspronkelijke begrotingen waren opeenvolgend (in mln. gld.):

	<u>buitenslijns</u>	<u>binnenslijns</u>	<u>projecten handelspolitiek</u>
1963	2,5		-
1964	6,5	6	-
1965	11	13	4,0
1966	16	13	3,7
1967	20,8	13	7,0
1968	16	18	7,0
	<hr/>		
	72,8	63	21,7

Tegenover deze begrotingscijfers stond per ultimo 1967 een gecumuleerd bedrag aan aangegane verplichtingen van f. 99,1 mln., waarvan f. 61,3 mln. binnenslijns en 37,8 mln. buitenslijns. Deze verdeling zegt overigens niets en wordt slechts toegepast omdat de begrotingscijfers ook over beide rubrieken verdeeld zijn.

Indien het buitenslijns bedrag opgebracht zou zijn overeenkomstig de bedoeling van "buitenslijns", had

het totaal aanzienlijk lager moeten zijn, aangezien de gecumuleerde uitgaven per ultimo 1967 slechts f. 28 mln. beliepen.

De hantering van beide begrippen bij het becijferen van de op enig tijdstip van elk jaar nog aanwezige ruimte voor het aangaan van nieuwe verplichtingen schiep een ondoorzichtige situatie die o.i. herhaaldelijk heeft geleid tot een conservatief beheer, nl. tot een stelselmatige onderschatting van de nog aanwezige ruimte voor nieuw aan te gane projecten. Hieraan werkt mee de onjuiste verdeling - jaar na jaar - van de gelden over binnenslijns in de begroting, indien men in acht neemt dat van nieuwe - altijd meerjarige - projecten de verwachte uitgaven in het eerste jaar een fractie zijn van de totale projectverplichting.

De uitgaven ijlden sterk na bij de verplichtingen.

Zij bedroegen in	1963	0,050	mln. gld.	
	1964	0,826	"	"
	1965	3,711	"	"
	1966	9,125	"	"
	1967	14,373	"	" (voorlopig cijfer)
	Totaal	28,085	mln. gld.	

(Deze cijfers omvatten tevens de uitgaven voor vijftien surveys, die per einde 1967 ruim 4 mln. gld. bedragen.) De vertraging komt voort uit de aard van het projectenprogramma, want de begroting geldt immers als plafond voor verplichtingen van de projecten die gewoonlijk een vier- tot zesjarige termijn van uitvoering beslaan.

Bij de projecten uit handelspolitiek overleg constateren wij echter een naijlen van de verplichtingen bij de begrotingen: men vond geen geschikte projecten.

	<u>Oorspr.be- grotng</u>	<u>toegestaan</u>	<u>aangegane verplicht.</u>	<u>uitgaven</u>
1965	4	-	-	-
1966	8	4,3	4	0,27
1967	7	-	-	0,25
1968	7	7	-	..
1969	-	..		

De toegestane bedragen zijn via begrotingswijzigingen berekend. Door de slechte realisatie van dit programma zijn grote bedragen overgeboekt naar andere bestedingen, vrijwel uitsluitend ten behoeve van Indonesië. Van de in principe aanvaarde projecten is slechts één project zinvol; het is inmiddels enige jaren in uitvoering. Terecht heeft men in 1969 geen bedrag meer opgevoerd.

Van de technische hulpprojecten waren per ultimo 1967 voor vier-en-veertig verplichtingen aangegaan; een deel was in uitvoering. Daarnaast waren zeventien surveys uitgevoerd, in uitvoering, of gepland. Van deze een-en-zestig projecten was de frequentieverdeling van de begrote bedragen als volgt:

<u>Per project begroot (x f.1000)</u>	<u>type kennisoverdracht</u>	<u>survey</u>
- 499	3	11
500 - 999	2	3
1000 - 1499	15	1
1500 - 1999	5	0
2000 - 2499	4	1
2500 - 2999	6	1
3000 - 3499	2	
3500 - 3999	3	
4000 en meer	4	

De kennisoverdrachtprojecten belopen dus gewoonlijk 1 tot 1,5 mln. gld..

Het zijn dus in feite kleine projecten of liever projectdelen. De goederencomponent is zeer ondergeschikt, want bij een deskundigenteam van vier man komt men voor een periode van drie tot vijf jaar reeds tot een dergelijk bedrag aan personele kosten. Het beleid wijzigt zich echter niet: het blijft gaan om soortgelijke bedragen voor dezelfde doelstelling. Dat ligt anders voor de surveys. Aanvankelijk ging het om kleine surveys, waarin we niet veel ander voordeel zien dan het voordeel, dat zij brachten aan de betreffende nederlandse onderneming. Thans is er een drietal surveys, waarvan de kosten voor elk meer dan een miljoen gulden bedragen, maar waarvan de mogelijke betekenis zorgvuldig is afgewogen nl. een ruilverkavelingsproject in Thailand, onderzoek en planning van een agrarisch streekplan in Maleisië en een survey voor een tweede zeehaven in Thailand.

#### 9.4.3 Projecten in uitvoering; typen en geografische verdeling

Per ultimo 1967 waren zeven-en-veertig projecten in uitvoering of voltooid. De verdeling is als volgt (twee deelprojecten in Peru zijn als één gerekend):

#### Projecten in uitvoering (1967)

continent	onderwijs + demonstratie			researchinstituten	survey	overige
	techn.	landbouw	ander			
Africa	6	3	1	3	3	2
Azië	4	-	1		6	3
Latijns-America	2	5	3		3	1
Totaal	12	8	5	3	12	6

Ruim de helft van de projecten richt zich dus op onderwijs en demonstratie. De researchprojecten hebben ook een element van kennisoverdracht in zich, nl. de opleiding van een counterpart.

Het technisch onderwijs omvat zeven projecten op lager en middelbaar niveau en vijf op het niveau van universitair onderwijs. De surveys nemen een aparte plaats in. Zij beogen immers niet de vestiging en voortzetting van een onderwijs- of researchinstituut maar hebben meestal tot doel het onderzoek naar de mogelijkheden van de vestiging van een exploitatieproject. Bijna alle surveys zijn voltooid.

Het beleid voor het projectenprogramma is dus in overeenstemming met de doelstelling.

## 9.5 Waardering van de projecthulp

### 9.5.1 Werkwijze

Het projectenprogramma is nog van recente datum en er is onvoldoende tijd verlopen om op een afgesloten project te kunnen terugzien. Dat maakt duidelijk dat evaluatie op het niveau van de uiteindelijke betekenis niet mogelijk is. Anders ligt het met het niveau van de doelmatigheid en van de effectiviteit. Omdat nu projecten een tijdsduur van meerdere jaren beslaan, waarin men duidelijk fasen van voorbereiding, constructie en exploitatie kan onderscheiden, werd een model gehanteerd met als ingangen het niveau en de fase. Deze modellen werden vooral gehanteerd voor twee projecten, die ter plaatse werden bestudeerd, mede omdat ze reeds een aantal jaren lopen. Van de conclusies uit deze studies werd

aan de hand van rapporten, interviews e.d. inzake de andere projecten nagegaan of zij een meer algemene gelding hebben.

#### 9.5.2 Waardering van doelmatigheid en effectiviteit

Evaluatie op het lagere niveau van efficiency en effectiviteit is mogelijk omdat taak- en doelstelling zijn vastgelegd in een plan of operations.

In de tabel 9.1 zijn van de belangrijkste projecten, die in 1967 in uitvoering waren, een aantal gegevens vastgelegd.

Men krijgt zodoende een beeld van de duur van de voorbereiding en de onderlinge verschillen; de tijd, die verstrijkt tussen de eerste studie en het eigenlijke begin van het project (kolom 3 nummer 1) en de tijd, waarop men oordelen kan of de organisatie van het project stand houdt en de tijd, waarop men kan nagaan wat de uiteindelijke betekenis van een project is.

Eind 1967 zijn de meeste projecten in uitvoering en enkele hebben dan al de eerste cursisten afgeleverd (kolom 8).

Uit een vergelijking van de begrote gelden voor een bepaalde fase en de uitgaven op een bepaald moment kan men concluderen of de fondsen toereikend zijn (kolom 5 en 6); hetzelfde geldt voor de termijnen, die voor bepaalde fasen zijn aangegeven.

Het voldoen aan de kwantitatieve taakstelling kan men aflezen uit een vergelijking tussen gerealiseerde en geprojecteerde stafbezetting (kolom 9 en 10); hetzelfde geldt voor het inzetten van counterparts (kolom 12 en 13).



Tabel 9.1

BELANGRIJKSTE PROJECTEN IN UITVOERING

-210-

aanduiding project	eerste ned. studie van het project (1)	eerste ned. deskundige op het project (2)	begin projectrealisatie (3)	einde van ned.hulp (4)	ned. budget (5)	uitgaven t/m nov. 1967 (6)
<u>Afrika:</u> techn. fac. Nigeria veeteeltinstructie, Tunesië medische research, Kenya medische zorg, Ethiopië ambachtschool, Ivoorkust visverwerking, Tanzanië veterinair, Nigeria	1964 1963 1963 juni 1963 apr. 1965 mrt. 1965 1964	sept. 1964 okt. 1964 medio 1964 jan. 1965 okt. 1966 juli 1966 nov. 1965	okt. 1964 april 1966 begin, 1965 1965 maart 1967 einde 1966 okt. 1966	juli 1967 begin 1971 onbekend 1970 maart 1970 einde 1970 1971	(mln. guldens) 2,70 1,70 4,66 2,63 1,20 1,30 2,00	2,03 0,98 3,04 1,31 0,52 0,67 0,48
<u>Azië:</u> fotogrammetrie, India klein-industrie, Philipp.	mei 1964 jan. 1964	jan. 1965 mrt. 1966	april 1966 sept. 1966	april 1971 sept. 1969	3,50 2,10	1,92 0,93
<u>Latijns-Amerika:</u> veeteeltinstructie, Ecuador las- en autodieselinstr. Peru agrarisch, Columbia agrarisch (Holambra) Brazilië agrarisch (Cristao)	mei 1963 eind 1964 eind 1965 1963 1963	juni 1966 begin 1966 jan. 1967 - -	okt. 1967 sept. 1966 1967 nog niet " "	okt. 1972 einde 1969 begin 1970 1970? 1973?	1,65 2,20 1,00 1,40 0,90	0,76 1,44 0,31 0,15 0,35

Toelichting: - betekent: geen 3? betekent: waarschijnlijk 3

- Kolom 1: projectvoorstel ter plaatse bestuderen (uitgezonden missie)  
 " 2: start van de hulpverlening; bijna altijd tevens het begin van de constructiefase  
 " 3: begin van de exploitatiefase (begin le cursus, start researchprogramma)  
 " 4: kolom 3 + contractuele duur van de hulptermijn  
 " 5: volgens Plan of Operations

Tabel 9.1

## BELANGRIJKSTE PROJECTEN IN UITVOERING (vervolg)

aanduiding project	stadium eind 1967 (7)	aantal opge- leide leer- lingen (8)	nederlandse staf		locale staf (counterparts)		
			plan (9)	feite- lijk (10)	plan (12)	feitelijk verloop (14)	
<u>Afrika:</u> techn. fac. Nigeria veeteeltinstr., Tunesië medische research, Kenya medische zorg, Ethiopië ambachtschool, Ivoorkust	voltooid 11e groep cur- sisten research exploitatie + 3e jr. opleid. 1e groep cur- sisten	57 + 50 - 26	7 4 11 7 later 13	7 4 8 13	+ 20 4 geen 4	18 4 geen 3	onbekend 0 1
visverwerking, Tanzanië veterinair, Nigeria	research 2e studiejaar + research	- - -	3 2 5	3 2 4	7 3 4 tot 6	5 of 6 2 1	0 0 0
<u>Azië:</u> fotogrammetrie, India klein-industrie, Philipp.	2e cursusjr. 2e "	11 16	7 5	7 5	7 7	0 of 1 7	0 1
<u>Latijns-Amerika:</u> veeteeltinstructie, Ecuador las- en autodieselinstr. Peru agrarisch, Columbia	1e cursusjr. 2e " research + begin train. constructie constructie	- 18 resp. 0	4 5 3 5 -	4 5 3 - -	3 10 4	3 10 4 geen geen	1 1 0 ?

Toelichting:

- Kolom 11: aantal mutaties vanaf be-  
gin v.h. project t/m 1967  
" 12: Plan of Operations  
" 13: gemiddelde bezetting in  
1967  
" 14: aantal mutaties sinds  
begin van het project '211-

### 9.5.3 Conclusies inzake doelmatigheid en effectiviteit

#### Vorbereidingsfase

De voorbereidingsfase was gewoonlijk lang. De oorzaak lag zowel in Nederland als in het ontwikkelingsland.

Voor wat betreft het luchtfoto-interpretatieproject in India veroorzaakten nederlandse onervarenheid in de hulpverlening en indische bureaucratie een dusdanige vertraging, dat de betrokken deskundigen al ter plaatse arriveerden reeds vóór de voorafgaande fasen gerealiseerd waren.

In de Philippijnen veroorzaakte de presidentsverkiezing een kostbare vertraging, in Peru nam Nederland op vrij zelfstandige wijze deel aan een lopende zaak en bleef de voorbereiding kort.

Vertragende factoren in de voorbereidingsfase bleken vooral:

- de projectpresentatie is omstandig, vooral indien er meerdere departementale instanties mee gemoeid zijn;
- gebrek aan deskundigen;
- tijdrovende procedure van materiaalbestelling.

#### Constructiefase

Ook deze fase duurt meermalen langer dan men had verwacht. Het inhaken op een lopende ontwikkeling gaf minder problemen; dat was het geval in Ivoorkust, Nigeria en Peru.

Een constructiefase van een jaar is normaal, maar de variatie tussen de projecten aanzienlijk. Als deze constructiefase uitloopt, gaat dit ten koste van de termijn voor kennisoverdracht aan de counter-

parts. De nederlandse inbreng aan mankracht en kennis, zoals bijvoorbeeld de opstelling van het leerprogramma, is zeer belangrijk gebleken.

#### Exploitatiefase

##### A) Verband tussen voorbereiding en uitvoering.

Een goede kritische projectbeoordeling is wezenlijk voor constructie- en exploitatiefase.

Een dergelijke beoordeling werd voor het publieke gezondheidsproject in Ethiopië, het Kaffa-project, wel gegeven, maar de negatieve conclusie, die men daaraan had moeten verbinden, werd niet getrokken, zodat het project nu doodloopt. Een dergelijke beoordeling was niet toereikend voor een aantal projecten, zoals voor het visconserveringsbedrijf in Tanzania, waar met name de projectvoorbereiding (in dit geval de visaanvoer) tekortschoot.

Een dergelijke beoordeling was bepalend voor de keuze van diverse projecten, waarbij bijvoorbeeld de uitspraken over de aanwezigheid en de kwaliteit van counterparts en de soliditeit van de plaatselijke organisatie van wezenlijk belang waren voor het welslagen.

De extrinsiek-gemotiveerde projecten in het kader van het handelspolitiek-overleg werden beoordeeld en o.i. terecht afgewezen. Door de bank genomen is er grote aandacht aan het vooronderzoek besteed en dit heeft zijn nut bewezen; niettemin kan er nog meer systeem gebracht worden in de analyse van de uitgangssituatie door

verzameling van de relevante - base line - data.

B) De deskundigen en de counterparts.

In verband met de sterke nadruk op kennisoverdracht in het nederlandse programma verdient het instituut van de counterpart bijzondere aandacht.

In diverse buitenlandse studies wordt de hulp via counterparts problematisch genoemd. Blijkens de nederlandse ervaring valt dit mee, maar er is meermalen een gebrekkige timing, zodat de nederlandse staf reeds ter plaatse is voordat counterparts zijn aangewezen of een beurs voor opleiding in Nederland hebben ontvangen.

Op de beschikbaarheid van counterparts kon Nederland invloed uitoefenen voor de projecten in Peru en Ecuador en niet of nauwelijks in India, Tunesië, Filippijnen en Ivoorkust; overigens is het juist te overwegen of men wel steeds de eis van counterparts moet stellen en het element van de kennisinbreng niet moet laten overwegen op dat van de kennisoverdracht, zoals dat terecht gedaan is voor de functie van bepaalde deskundigen in het Nairobi- en het Kaffa-project.

Behalve het vereiste, dat men zich tijdig op de hoogte stelt of counterparts ter beschikking kunnen komen, is het van belang zich de kwaliteit te realiseren.

Deze is soms zo hoog, dat counterparts gemakkelijk van het project kunnen worden weggetrokken,

soms ook zo laag dat de termijn van kennisoverdracht te lang zou worden. Het is daarom juist eisen van ervaring en kennis te stellen.

Wat de voorziening met nederlandse stafleden betreft kan men constateren, dat deze als regel gerealiseerd wordt en een gering verloop toont. Uiteraard leeft zulk een groepje deskundigen, en dit geldt vooral voor de echtgenoten, in 'n kleine wereld, maar als regel is de teamleider een bindend element gebleken.

C) De effectiviteit van de projecthulp.

De meeste projecten beogen opleiding; sommige projecten hebben al abituriënten afgeleverd. Het antwoord op de vraag naar de betekenis van zulk een opleiding in het maatschappelijk bestel ligt buiten de taakstelling van de projectstaf en dit antwoord dient, na verloop van tijd, op andere wijze verkregen te worden. Het antwoord is echter van bijzonder belang voor een goede terugkoppeling op het thans gevoerde projectbeleid, met name voor opleidingen, die in het ontvangende land nieuw zijn; het is immers waarschijnlijk, dat de opzet door de nederlandse staf te weinig rekening houdt met de specifieke eisen van een bepaalde situatie. Een evaluatie inzake de betekenis heeft hier een directe weerslag op de effectiviteit.

Op gelukkige wijze is een dergelijke evaluatie van het leerprogramma ingebouwd in het project voor de opleiding van industrieconsulenten op de Philippijnen.

Zo goed als de maatschappelijke betekenis van een opleidingsproject gewoonlijk echter buiten

het gezichtsveld van de nederlandse staf zal vallen, zo is dat ook het geval met de aantrekkingskracht van een opleiding. Voor post-graduate opleidingen in India en de Philippijnen bleek die aantrekkingskracht dubieus: er is een relatieve onderbezetting met cursisten.

Hier kan sprake zijn van onvoldoende medewerking van de overheid of van een voorkeur voor andere opleidingen.

In dit opzicht is er geen enkel probleem met de lagere en middelbare vakopleidingen, die passen in het nationale systeem, maar er is een sterke variatie tussen de verschillende projecten en ook tussen dezelfde projecten in verschillende landen (melkvee-instructiebedrijf).

Een algemeen probleem voor de opleidingsprojecten is een opleidingsniveau van de cursisten, dat beneden het verwachte peil ligt. Dit geldt vooral voor projecten, die niet op 't bestaande systeem zijn afgestemd (Peru en Ecuador). Verlaging van de selectie-eisen is hier maar een halve oplossing. Niettemin is van de meeste projecten, die leerlingen hebben afgeleverd, het aantal geslaagden bevredigend.

Hier zij herhaald, dat het onderwijsrendement nog geen uitsluitsel geeft over de maatschappelijke betekenis; in het enige project, waar we een dergelijk onderzoek konden instellen, nl. in het Tunesië-project, bleek de betekenis beneden de verwachting te liggen en bijstelling van het gehele project noodzakelijk.

D) De continuïteit van het project.

Afgezien van de surveys is slechts het nigeriaanse Nsukka-project in 1967 voltooid. De strijd van Nigeria tegen Biafra maakt het moeilijk een oordeel uit te spreken over de continuïteit van het project.

Van de overige projecten valt nog minder te zeggen; in het algemeen moet men een geleidelijke afvloeiing van de staf bepleiten boven een plotseling wegnemen; een geleidelijke overheveling naar een soortgelijk project in hetzelfde land lijkt bijzonder aanbevelenswaardig. Een dergelijk voorbeeld gaf de duitse hulpverlening in Tunesië; voor Nederland is iets dergelijks mogelijk in Peru en Ecuador.

Het kiezen van het moment van de beëindiging zal men moeten overlaten aan een aantal niet te zeer bij het project betrokken deskundigen, die oog hebben voor de afnemende meeropbrengst van zulk een voortgezette begeleiding. Het is intussen wel duidelijk, dat de voorgenomen hulpperiode voor een aantal projecten te krap is (het Zaria-project in Nigeria, het Kaffa-project in Ethiopië, India), terwijl de streefperiode in andere gevallen nog haalbaar lijkt (Tunesië, Filippijnen, Ecuador, Peru).

E) De verslaggeving.

De begeleiding van de projecten vanuit Nederland is vooral afhankelijk van de rapportage. Het aantal bezoeken is immers (te) gering; over onvol-



doende aandacht voor de betekenis in dit opzicht werd reeds een opmerking gemaakt. De verslaggeving, behorend tot de taak van de teamleider, is voor het niveau van de doelmatigheid en effectiviteit van het project kwantitatief en kwalitatief goed. Soms rapporteren ook andere deskundigen; per kwartaal of ook per maand. Bij alle waardering kan men overigens opmerken, dat de rapportage niet uniform en niet gestructureerd is, zodat verwerking en vergelijkende analyse niet mogelijk is. Hierdoor ook ontbreekt in de verslaggeving informatie over wezenlijke onderdelen, zoals de activiteiten van de deskundigen, de vorderingen van de counterparts en een periodieke beoordeling van het eigen werk; de verslaggeving is voor wat de researchprojecten betreft, vooral op het technisch aspect gericht, hoegenaamd niet op de betekenis van het project in de nationale ontwikkeling. Er dient dan ook te komen een systematische verwerking van de verslaggeving, die gebaseerd is op een gestructureerde presentatie, die gericht is op een continue evaluatie op de verschillende niveaus. Het instituut van de - visiting experts - verdient meer intensieve voortzetting, omdat ook volmaakte schriftelijke rapportage vooral in het persoonlijke vlak tekort zal schieten, maar verwerking van wat er reeds is, ligt het meest voor de hand.

#### 9.5.4 De criteria voor projecthulp

De criteria komen deels voort uit het ontwikkelingsdoel, deels uit desiderata van de donor omtrent vorm en omvang van de hulp.

Tot de intrinsieke criteria behoort het vereiste dat een project moet passen in het ontwikkelingsplan en een later toegevoegd officieus vereiste, dat een project een groot spreidingseffect moet hebben.

De andere criteria zijn: ondergeschiktheid van het goederenelement, beperkte duur en omvang van het project, inbreng van specifiek nederlandse kennis en ervaring en tenslotte een eigen inbreng van de recipiënt aan middelen en mankracht.

Het intrinsieke criterium, dat een project moet passen in het ontwikkelingsplan van een land gaat vergezeld van het vereiste, dat de recipiënt het project uitdrukkelijk vraagt. Hierin ziet Nederland een waarborg voor de prioriteit en voor de continuïteit. Niettemin ontstaat er een onjuiste voorkeur voor een bepaald type projecten bij diverse donors; dit gevoegd bij de deelname, die men van de recipiënt vergt, creëert een situatie, waarin het totale ontwikkelingsproces uit het oog verlaten wordt en waarin het kostennadeel voor de recipiënt groter kan zijn dan de waarborg voor de donor.

Het tweede intrinsieke criterium, d.w.z. de kennisoverdracht op counterparts, (het spreidingseffect), zodat deze de onderwijsprojecten voor de vorming van middelbaar kader van de nederlandse staf kunnen overnemen, wordt gehanteerd met uitsluiting van kennisinbreng op zichzelf. Bij een dergelijke interpretatie gaat men voorbij aan de bredere doelstelling van technische bijstand, die in tekorten wil voorzien en laat men het deskundigenpotentiëel voor kennisinbreng zonder meer, onaangeroerd.

Bij de keuze van projecten ziet men dan ook afwijzing van projecten, die geen onderwijsprojecten zijn of ombuiging naar dit criterium.

Het extrinsieke criterium van de bescheiden omvang van het goederenelement in de projecthulp betekent dat aan de deskundigenhulp instructiemateriaal, (de technische uitrusting van een school) wordt toegevoegd. Slechts in enkele gevallen nam Nederland deel in gebouw- en exploitatiekosten, want dit wil men juist aan de recipiënt laten.

Bij dit beperkende criterium verliest men dus uit het oog, waar voor de recipiënt het knelpunt zit en daardoor kan men de omgekeerde wereld krijgen, dat de recipiënt op grond van de eigen schaarsteverhoudingen de deskundigen vooral waardeert om de technische uitrusting, die het project meebrengt. De aanvaarde projecten waren evenwel in overeenstemming met de bestaande schaarsteverhoudingen; in de overige gevallen zou Nederland het criterium soepeler moeten hanteren, mits men inzicht heeft in het ontwikkelingsbeleid van een land, hetgeen met name voor de zogenaamde zwaartepuntlanden mogelijk moet zijn. In een dergelijke situatie heeft het per se ondergeschikt houden van het materiële of kapitaal-element aan het personele geen enkele zin.

De beperkende criteria van tijd (3-5 jaar) en omvang (f. 4 mln.) blijken bij een aantal projecten onvoldoende. Indien donor en recipiënt na het verstrijken van de hulftermijn beiden van mening zijn dat voortzetting van de hulp de effectiviteit belangrijk verhoogt, zal dit prioriteit moeten hebben.

De overweging die "bescheiden projecten, waarin het dienstenelement overweegt" (Nota 1962) minder bezwaarlijk acht voor bilaterale technische bijstand heeft weinig zin voor de intrinsieke doelstelling.

Het criterium van de specifieke nederlandse deskundigheid hangt samen met een delegatie van uitvoering en ook voorbereiding aan gespecialiseerde instellingen. De voordelen lijken ons hier groter dan de nadelen. Het hulpbeleid mist echter een structuurplan op middellange termijn, zodat instellingen zich kunnen richten op een meerjarig projectenprogramma, waarbij via ruimer gebruik van deskundigenpool en extra-formatieplaatsen een groter deskundigenreservoir kan worden opgebouwd.

#### 9.6 Conclusies en aanbevelingen

1. Projecthulp richt zich op een overzichtelijk afgebakend object met duidelijke doel- en taakstelling en bestaat uit een combinatie van technische hulp en kapitaalselecties. Aan de verhouding tussen deze beide en wel in die zin dat het financiële deel ondergeschikt dient te zijn, wordt echter te strak de hand gehouden. In een aantal gevallen zal de bereidheid tot een hogere hulpcomponent voor investering en lopende kosten een hogere effectiviteit leveren.
2. Bij de zorgvuldige beoordeling en keuze van projecten laat men zich leiden door het criterium dat technische hulp kennisoverdracht behoort te zijn. Dit eenzijdige uitgangspunt leidt er toe, dat Nederland niet steeds de meest dringende projecten kiest, andere uitvoert onder weinig belovende omstandigheden en in een enkel geval het project naar dit vereiste moest ombuigen.

3. Continuïteit en complementariteit van de projecthulp is het beste gewaarborgd bij inpassing in een institutioneel kader; daarbij is de bereidheid van de recipiënt om goede counterparts af te staan en het project blijvend te financieren van doorslaggevende betekenis.
4. De reeds gegroeide bereidheid tot inschakeling van bestaande instituten en organisaties in Nederland en delegatie van de uitvoering is waardevol en verdient nog verdergaande integratie en delegatie.
5. De integratie van projecthulp met andere nederlandse hulpvormen is niet zeer ver gevorderd; dat geldt ook voor internationale integratie.
6. De meeste projecten zijn nog te korte tijd in het uitvoeringsstadium om een goed oordeel te vormen over de betekenis van deze hulpvorm. Voor een aantal is de gekozen hulptermin duidelijk te kort. De opleiding van goede counterparts vormt meermalen een groot probleem.
7. Er is een grote verscheidenheid van projecttypen, maar vrijwel alle richten zich op kennisoverdracht. Er is geen concentratie op specifieke nederlandse deskundigheid en het beperkte aanbod van deskundigen is hiervan de duidelijke verklaring. Ook standaardisatie van een project, zoals het modelproject technisch onderwijs, heeft om deze reden niet aan de verwachting beantwoord. De keuze van projecten komt eerder voort uit de eventuele beschikbaarheid van deskundigen dan omgekeerd. Alleen de opbouw van een deskundigenpotentiëel in dit opzicht kan een gericht beleid waarborgen.
8. Bij de binnen enkele jaren te verwachten beëindiging van de hulp aan een aantal projecten zal een geleidelijke afvloeiing van deskundigen alsmede een goed door-

dacht systeem van nazorg een noodzakelijke voorwaarde vormen voor een duurzaam succes van de hulp.

9. De waardevolle informatie uit de verslaggeving inzake projecten wordt onvoldoende gebruikt voor terugkoppeling op het gehele beleid; een evaluatie-eenheid zou hierin dienen te voorzien door analyse en vergelijking van de gegevens.
10. De zogenaamde handelspolitieke projecten hebben getoond in hun tweeslachtigheid weinig levenskans te hebben en tot ad hoc-beslissingen te voeren. De werkgroep meent te moeten adviseren tot afschaffing van een dergelijke projecttoewijzing.
11. Surveys zijn een waardevolle projectvorm als de eventuele uitvoering, d.w.z. de complementariteit, redelijk verzekerd is; indien de uitvoering niet zozeer door het intrinsieke ontwikkelingsdoel wordt ingegeven, maar door het belang van het uitvoerend bedrijf of instituut is deze hulpvorm weinig zinvol.

## HOOFDSTUK X

### Maatregelen van de nederlandse overheid tot stimulering van ondernemingsinvesteringen in ontwikkelingslanden

#### 10.1 Inleiding

In 1965 is binnen het kader van de ontwikkelingshulp een aanvang gemaakt met een eerste programma tot stimulering van nederlandse private investeringen in ontwikkelingslanden, het zogenaamde drempelprojectenprogramma. De opzet van dit programma is beperkt tot overheidssteun (leningen of giften) bij het bestaan van veronderstelde "drempels" van economische aard: te hoge aanloopkosten. Financiering geschiedt uit de begroting.

De overheid overweegt thans een ruimer systeem van medefinanciering van investeringen. Deze activiteiten zouden worden opgedragen aan een afzonderlijk lichaam, de Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), waarin overheid en bedrijfsleven zouden participeren. De verzorging van het reeds bestaande drempelprojectenprogramma zou eveneens aan deze maatschappij worden toevertrouwd. Ook een enigszins ander reeds bestaand programma, overheidsparticipatie in nationale ontwikkelingsbanken in ontwikkelingslanden, zou voortaan bij deze maatschappij worden ondergebracht.

De middelen van de maatschappij zouden gedeeltelijk worden opgebracht op de rijksbegroting, gedeeltelijk worden aangetrokken op de kapitaalmarkt.

Bij het schrijven van dit rapport stond het ontwerp van wet betreffende de op te richten FMO nog niet ter beschikking van de werkgroep.

Uit het meerjarig programma voor ontwikkelingshulp (Memorie van toelichting, begroting Buitenlandse Zaken 1969)

kan echter worden afgeleid, dat tegenover de uitgaven voor drempelprojecten en participaties in nationale ontwikkelingsbanken begrotingsbijdragen staan, terwijl de uitgaven voor verdere medefinanciering parallel lopen met financiering op de kapitaalmarkt. Het volgende beeld kan worden gegeven:

Tabel 10.1

Voorgestelde middelen en uitgaven van Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden; x mln. gulden

	1968	1969	1970	1971
<u>Te financieren via be-</u> <u>grotting</u>				
drempelprojecten	15	10		
nationale ontwikke-			22,0	27,0
lingsbanken	6,7	8,6		
deelname overheid in				
kapitaal FMO	<u>2,5</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	24,2	18,6	22,0	27,0
<u>Te financieren via ka-</u> <u>pitaalmarkt</u>				
medefinanciering t.b.v.				
bedrijven	<u>15,0</u>	<u>20,0</u>	<u>25,0</u>	<u>45,0</u>
<u>Totaal</u>	39,2	38,6	47,0	72,0
	====	====	====	====

Opgemerkt zij dat de totaalbedragen, inclusief het deel dat via de kapitaalmarkt wordt gefinancierd, als onder-



deel van de publieke hulp worden medegeteld, en dan ook gebracht worden onder het plafond dat in het meerjarig programma voor de publieke hulp wordt voorzien.

## 10.2 Nationale ontwikkelingsbanken

In een groot aantal ontwikkelingslanden zijn door de overheid ontwikkelingsbanken opgericht teneinde bij te dragen tot de financiering van het bedrijfsleven in deze landen. Participatie van Nederland in dergelijke instituten lijkt een zinvolle aangelegenheid te kunnen zijn, hoewel men zich in beginsel steeds dient af te vragen of de hulp niet beter in meer algemene vorm kan worden gegeven. De omvang van het nederlandse programma is overigens bescheiden; blijkens tabel 10.1 worden geen spectaculaire uitbreidingen voorzien.

Meer fundamenteel is de kwestie of een dergelijke activiteit thuis hoort bij een lichaam als de FMO, een vraag die de werkgroep ontkennend beantwoordt. Er is hier sprake van een zuiver publieke aangelegenheid: de gelden worden door de nederlandse overheid gefourneerd; het is aan het ontvangende land om te bepalen welke private activiteit het wil steunen. Bij medezegenschap van het nederlandse bedrijfsleven wordt een vreemd element geïntroduceerd, hetgeen op principiële gronden moet worden afgewezen.

## 10.3 Drempelprojecten

### Doel en opzet

De totale stroom van nederlands privaat kapitaal naar ontwikkelingslanden, welke in totaal relatief groot is, is voornamelijk afkomstig van een beperkt aantal grote

ondernemingen; de bijdragen van middelgrote en kleinere ondernemingen is van ondergeschikte betekenis. Bij het drempelprojectenprogramma heeft de gedachte voorgezeten dat juist voor deze categorie van de minder grote ondernemingen een financiële bijdrage van de overheid een catalyserende werking zou kunnen hebben, waardoor een veel groter potentiëel van particulier initiatief zou worden aangeboord. Het programma wil zich daarbij richten op een bijdrage in meer dan normaal hoge aanloopkosten (de zgn. drempel), waarbij met name genoemd zijn kosten van exploratie, infrastructuur, en proefprojecten. De overheidsbijdrage belooft maximaal 50% van deze kosten, met een limiet per project van f. 2 miljoen.

De steun wordt verleend aan de nederlandse onderneming, die het bedrag tegen gelijke voorwaarden doorgeeft aan de op te richten onderneming in het ontwikkelingsland. De steun wordt verleend in de vorm van een lening tegen de gangbare rentevoet op staatsobligaties dan wel in de vorm van een schenking; niet is vastgelegd op welke gronden tot schenking of lening wordt besloten. De staat draagt het commerciële (niet het politieke) risico: bij liquidatie wordt de schuld geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden.

De overheid is passief en werft zelf geen projecten. Aanvragen worden beoordeeld naar:

- de aantoonbaarheid van een drempel
- de gezondheid van het project en van de nederlandse onderneming
- de betekenis van de activiteit voor het ontwikkelingsland.

Voor wat betreft het laatste criterium wordt ook de mening van het ontvangende land gevraagd.

Werking van het programma

Op de begroting zijn de volgende bedragen voor dit programma opgebracht:

Tabel 10.2 Begrote t.b.v. het drempelprojectenprogramma

	<u>x f. mln.</u>
1965	5,2
1966	20,0 ( waarvan nadien 10,1 naar andere posten overgebracht)
1967	16,0
1968	15,0
1969	10,0

Per eind 1967 was derhalve, rekeninghoudend met de overboeking van f. 10,1 miljoen, een bedrag gecumuleerd van f. 31 miljoen, per eind 1968 van f. 46 miljoen.

Hiertegenover waren medio 1968 nog in het geheel geen uitgaven gedaan. Wel waren op dat tijdstip vijftien projecten goedgekeurd met een totale overheidsbijdrage van f. 15 miljoen (grotendeels leningen), terwijl nog tien serieuze aanvragen in behandeling waren.

Hoewel dus de realisaties achterblijven bij de begrotingen, zou men toch van althans een redelijke aanzet kunnen spreken, ware het niet, dat praktisch alle binnengekomen aanvragen zijn goedgekeurd, terwijl het overgrote deel niet aan het drempelcriterium beantwoordt.

Een onderzoek van de werkgroep heeft aan het licht gebracht dat van de vijftien goedgekeurde projecten er elf ook zonder de overheidsbijdrage zouden zijn doorgegaan, terwijl in twee gevallen het bestaan van een

"drempel" onwaarschijnlijk is.

In het overgrote deel van de gevallen blijkt dus de overheidsbijdrage geen stimulerende werking gehad te hebben; het karakter van ontwikkelingshulp valt dan volledig weg: de steun wordt tot een premie aan een nederlands bedrijf, zonder meer.

De onvoldoende belangstelling van het bedrijfsleven heeft ertoe geleid, dat men in 1967 is ingegaan op een aanvraag voor een project in Indonesië dat geheel niet in dit programma past, en dat, bij realisatie een gift van f.12 miljoen vraagt, dus zesmaal het toegestane maximum.

Een ander, bijzonder onlogische gevolgtrekking uit het ontbreken van projecten met echte "drempels" is geweest, dat steun dan nog wel verleend kan worden, maar dan tegen zware bancaire voorwaarden (9% rente) of overheidsparticipatie in de winst. Het verband met de ontwikkelingshulp is dan wel volledig zoek.

De geringe respons van het bedrijfsleven behoeft geen verwondering te wekken. De huidige jaarlijkse stroom van nieuwe investeringen vanuit de minder grote nederlandse ondernemingen naar ontwikkelingslanden ligt wellicht in de orde van f. 50 miljoen.

Volgens de opzet van het programma draagt de overheid slechts in beperkte mate bij (een aandeel in bepaalde aanloopkosten). De stroom van investeringen zou dan moeten verveelvoudigen om tot een programma van de begrote omvang te komen. Daar komt nog bij, dat slechts in een deel van de gevallen het bestaan van de bovenschreven drempels een doorslaggevend punt van overweging bij de ondernemingen zal zijn.

De faciliteiten die door de ontwikkelingslanden zelf worden geboden, zijn vaak veel belangrijker; ook de bezwaren tegen investering liggen vaak op geheel ander terrein; onbekendheid met de markt en de werkomstandigheden of politiek risico zullen doorgaans zwaarder wegen dan het geringe voordeel van een beperkte lening tegen enigszins verlaagde rentekosten.

Naar blijkt uit het onderzoek is men bij het bedrijfsleven niet bijzonder ingenomen met de werking van het programma: de werkwijze is traag en onduidelijk, de geboden faciliteiten betrekkelijk gering.

De reacties van de regeringen van de ontwikkelingslanden, gevraagd in verband met projectaanvragen, zijn evenmin bemoedigend: men ziet dit programma niet of nauwelijks als hulp en verbindt er zeker geen hoge prioriteit aan.

### Beoordeling

In aansluiting op deze teleurstellende ontwikkeling in de praktijk, moeten de volgende fundamentele punten genoemd worden:

- 1) De faciliteit richt zich op het wegnemen van obstakels, die in veel gevallen niet de belangrijkste zijn. De overheidsactiviteit, het verschaffen van een beperkte financieringsbijdrage tegen wat zachtere voorwaarden dan normaal, is in beginsel niet complementair aan wat het bedrijfsleven zelf doet; verzekering van politieke risico's ligt duidelijk meer op de weg van de overheid dan het overnemen van enige commerciële risico's.

- 2) Om het bestaan van een drempel aan te tonen, is een uiterst zorgvuldige doorlichting van het gehele project (niet alleen de onderdelen waarvoor financiering wordt gevraagd) noodzakelijk <sup>1)</sup>. De werkgroep betwijfelt of de overheid daartoe het instrumentarium bezit. Het criterium wordt dan, behalve grotendeels irrelevant, ook onhanteerbaar.
- 3) Private investeringen mogen niet zonder meer als voordelig voor de ontwikkelingslanden worden beschouwd; dit vraagt een beoordeling van geval tot geval, waartoe de werkgroep, wederom, de overheid nauwelijks toegerust acht, tenzij tegen excessief hoge kosten. Indien, zoals thans voorgesteld, de beoordeling in de FOM mede in handen wordt gelegd van het bedrijfsleven zelf, dan dreigt dit, meest essentiële, criterium, geheel op de achtergrond te komen.
- 4) De vraag moet dan ook gesteld worden, of met dit programma het ontwikkelingsdoel werkelijk gediend wordt. Bovenstaande overwegingen plus de ervaringen tot op heden indiceren een grotendeels ontkenkend antwoord.

#### 10.4 De Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden

Aangezien de FMO nog in oprichting is moet de evaluatie zich hier beperken tot een oordeel over mogelijke ontwikkelingen.

---

1) Daarbij moet ook beantwoord worden de vraag, of bij uitblijven van de nederlandse investeringen wellicht anderen de betreffende activiteit zullen entameren. Bij projecten blijkt dit inderdaad het waarschijnlijkste geval te zijn.

Verbinden van publieke ontwikkelingshulp met privaat initiatief - met winst oogmerk, betekent dat de belangen van het bedrijfsleven gesteld worden tegenover de belangen van het ontwikkelingsland. Soms kunnen deze belangen harmonisch samengaan, soms zullen zij conflicteren. Men kan er niet zonder meer vanuit gaan, dat iedere private investering het ontwikkelingsdoel op de juiste wijze dient: dit moet van geval tot geval worden bezien. Dit vraagt een inzicht in het ontwikkelingsproces, dat in de praktijk moeilijk te bereiken zal zijn. Zelfs een volkomen objectief lichaam dat uitsluitend zou uitgaan van het ontwikkelingsdoel, zou, binnen nederlandse verhoudingen, aldus moeilijk tot een optimale allocatie van middelen kunnen komen.

In een organisatievorm als de voorgestelde, waar het bedrijfsleven medezeggenschap gegeven zou worden, wordt dit probleem verzwaard. Het dienen van nederlandse belangen naast de belangen van het ontwikkelingsland wordt dan uitdrukkelijk als doel erkend. Het gevaar van het overheersen van extrinsieke belangen mag dan niet onderschat worden, temeer omdat de beperkte belangen van het bedrijfsleven duidelijker te formuleren zijn dan de onzekere belangen van het ontvangende land. Een ernstige aantasting van de waarde van de geboden hulp wordt dan mogelijk.

Deze fundamentele bezwaren zouden minder tellen indien het hier een programma van beperkte omvang zou betreffen, dat de kans gegeven zou worden in de praktijk zijn waarde of onwaarde te bewijzen; ook al zijn de ervaringen met het drempelprojectenprogramma weinig bemoedigend, men zou begrip kunnen hebben voor een dergelijk experiment.

In werkelijkheid beoogt de regering een aanmerkelijk deel van de bilaterale kapitaalhelp via deze weg te leiden. Naar blijkt uit tabel 10.1 voorziet de regering voor 1971 een uitgavenpeil van de FMO van f.72 miljoen. Uit het meerjarig programma kan worden afgeleid dat in hetzelfde jaar voor de overige bilaterale kapitaalhelp een bedrag in de orde van f.230 miljoen wordt voorzien. Over twee jaar zou dus de financiering in samenwerking met het bedrijfsleven ongeveer 25 procent van het totaal uitmaken. Een dergelijke ontwikkeling waarbij op korte termijn een belangrijk deel van de kapitaalhelp het gevaar zou lopen het karakter van werkelijke ontwikkelingshulp te verliezen, zou door de werkgroep met bezorgdheid worden gezien.

#### 10.5 Conclusies

De werkgroep meent:

- 1) dat participatie in nationale ontwikkelingsbanken als een strikt publieke zaak dient te blijven beschouwd, zonder inspraak van het nederlandse bedrijfsleven;
- 2) dat de uitgaven voor drempelprojecten en voor overige activiteiten van de FMO - zo zij wordt opgericht - buiten het plafond van de publieke hulpverlening moeten worden gebracht. Waar een groot deel van de middelen van de FMO door de kapitaalmarkt zou worden gefourneerd, zou dit tevens meer in overeenstemming zijn met de tot op heden gevolgde handelwijze, waarbij gegarandeerde exportfinancieringscre-



dieten en gegarandeerde leningen aan Latijns-Amerika  
eveneens niet tot de publieke hulp worden gerekend.

## HOOFDSTUK XI

### 11. Het medefinancieringsprogramma

#### 11.1. Inleiding

Evenals de andere projectenprogramma's is het medefinancieringsprogramma van betrekkelijk recente datum. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de fasen van voorbereiding en op de conceptie van het programma, d.w.z. op een toetsing van de criteria.

Het materiaal werd geleverd door interviews met de betreffende instanties, dossieronderzoek en de beperkte relevante literatuur.

Het wordt uitvoerig gepresenteerd in Bijlage VI. van dit rapport.

#### 11.2 De behoefte aan het middel en de actuele vraag

Het programma van medefinanciering beoogt de niet-commerciële particuliere organisaties financiële steun te geven ten behoeve van investeringen voor hun ontwikkelingsprojecten. De overheid heeft daarbij getracht een waarborg te scheppen dat de intrinsieke doelstelling: ontwikkeling, niet verweven raakt met het extrinsieke doel, dat missie en zending nastreven, nl. evangelisatie.

De aanvragen om medefinanciering bereiken de nederlandse overheid via de corporaties, die veelal in het ontwikkelingsland zijn gevestigd.

Het is dus mogelijk dat zij niet zuiver de behoefte van de overheid van het ontwikkelingsland weergeven. In algemene zin mag men die behoefte echter veronderstellen, temeer daar het in feite gaat om investeringen ter ondersteuning van deskundigheid, waaraan duidelijk behoefte bestaat, zoals in voorgaande hoofdstukken werd aangegeven. In elk

geval is de behoefte aan dit hulpmiddel groter dan blijkt uit het aantal aanvragen; de criteria van het programma voorkomen immers een gedeelte van de potentiële aanvragen; verder is er nog onbekendheid met het programma.

Hoe dit zij, in elk geval is ook het aantal aanvragen groter dan het aantal dat (uit budgettaire overwegingen) gerealiseerd kon worden.

Het programma onderscheidt zich van de andere projectenprogramma's door de beschikbaarheid van deskundigen, zodat de aanvraag de verwerkingscapaciteit overtreft. Ook als men er rekening mee houdt dat ongeveer eenderde van de projecten wordt afgewezen, dan nog bedraagt het aantal goede aanvragen het dubbele van de begrotingsruimte voor de komende jaren.

In een steekproef van 49 aanvragen bleken er verder 7 in aanvraagprocedure "dodgebloed" door verminderde belangstelling van de aanvrager.

### 11.3. De ontwikkeling van het programma.

In 1963 bereikte de regering van particuliere zijde het verzoek een dergelijk programma te aanvaarden; eind 1964 werd bij suppletoire begroting f 5 miljoen gevoteerd. Het verloop van begrote en uitgegeven bedragen is aldus: (in mln. guldens.)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Begroot	5.0	15.0	15.0	19.5	23.0	27.0	30.0
Uitgegeven	0.0	6.0	10.0				

Het sterk najlen van de uitgaven wordt veroorzaakt door de omstandige aanvraagprocedure: er ligt gemiddeld een jaar tussen aanvraag en contract. Medio '68 was f 37.7 miljoen van de in totaal f 54.5 miljoen toegewezen en wel voor 99 projecten. Het restant bedrag ad f 16.8 miljoen werd volgens een nieuwe procedure aan de organisaties toegewezen.

#### 11.4. Geografische spreiding en verdeling naar type.

##### 11.4.1. De spreiding

De 195 projecten, die goedgekeurd of in behandeling zijn, zijn voor ruim de helft in Afrika gesitueerd. Opvallend is dat 140 projecten van deze 195 in zgn. zwaartepuntlanden liggen. Eenderde van de ontwikkelingslanden absorbeert drievierde van de projecten (73%) en van het budget (76%).

De geografische verdeling is aldus:

	Alle landen			Concentratielanden		
	a	b	c	a	b	c
Afrika	23	107	40,2	6	71	29,6
Azië	9	56	29,0	4	49	24,9
Lat.Amerika	10	28	12,7	2	16	7,1
Libanon	1	4	2,3	1	4	2,3

a = aantal landen

b = aantal projecten "in behandeling" of "overeenkomst getekend".

c = bedrag in mln. guldens

##### 11.4.2. Het type

Uit de verdeling naar type blijkt dat ruim de helft van de begroting (57%) gaat naar dagscholen, bijna eenderde naar andere projecten met als belangrijk neven-doel: kennisoverdracht. (oktober '68) De laatste twee jaren hebben projecten voor landbouw en voor gemeenschapsontwikkeling een voorkeur gekregen (1% van het budget werd 20%), de middelbare schoolprojecten werden moeilijker aanvaard (30% van het budget werd 10%).

## 11.5. De waardering van de voorbereidende fase.

### 11.5.1. De indiening van het project.

De projectbehandeling en selectie is, sinds 1968, gedelegeerd aan de overkoepelende organisaties, Centraal Missie Commissariaat (CMC), Interkerkelijk Contactorgaan voor Coördinatie van Ontwikkelingshulp (ICCO) en de Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand (NOVIB). DITH ontvangt de voorstellen, toetst deze aan de gestelde voorwaarden en beslist over de toewijzing van de gelden. De verdeelsleutel voor de toewijzing aan de organisaties CMC, ICCO en NOVIB is 40:40:20. Deze sleutel weerspiegelt niet de trend van het absorptievermogen; het CMC heeft verhoudingsgewijs een grote verwerkingscapaciteit.

In de nieuwe procedure kan de overheid geen rekening houden met de prioriteit voor het ontvangende land; de verdelende rechtvaardigheid interfereert hier met het ontwikkelingsdoel, want binnen het budget van de ene organisatie kan een project worden voorgesteld dat een lagere prioriteit heeft dan een potentiëel project van een andere organisatie met uitgeput budget.

### 11.5.2. De projectbeoordeling.

In de beoordeling behoort de verwachte betekenis van een project betrokken te zijn. Omtrent deze betekenis kan de overheid zich moeilijk een oordeel vormen: zij staat te ver van het project af. Zij tracht zich informatie te verschaffen aan de hand van de gestelde criteria. Deze informatie en bijdrage tot oordeelsvorming komt van werkgroepen, buitenlandse dienst, autoriteiten in het ontwikkelingsland, de betrokken organisaties en ook

van bezoekende deskundigen. De rapportage van de laatsten bleek belangrijk. Ook de werkgroepen leggen in dit opzicht gewicht in de schaal, maar voor een breed gefundeerd oordeel ontbreken veelal de gegevens.

Uit omstandig dossier-onderzoek is de werkgroep niet duidelijk geworden welk oordeel het meeste tot de besluitvorming bijdraagt. Op wezenlijke vragen zoals die van de aangepastheid van het project of de prioriteit van een project voor het ontvangende land valt dan ook op deze wijze moeilijk antwoord te geven. Het vinden van een alternatief voor deze voor elke aanvraag weer omslachtige en onvruchtbare werkwijze is moeilijk te geven. De waarde van de "visiting expert" geeft hier een aanknopingspunt, mits deze vooral ook oog heeft voor de instelling van de recipiënt.

Het oordeel van autoriteiten uit het ontwikkelingsland blijkt meermalen een oordeel te zijn van locale autoriteiten; of hiermede aan het criterium - instemming van de recipiënt - is voldaan, moet een vraag heten.

### 11.5.3. De criteria

Het criterium van de kennisoverdracht, zo geliefd in de nederlandse technische bijstand, leidde tot sterke nadruk op onderwijsprojecten; aan gezondheidsprojecten, een belangrijk arbeidsterrein van missie en zending, moet kennisoverdracht worden toegevoegd of het criterium moet bijzonder soepel worden gehanteerd, om deze verbreding van het programma mogelijk te maken. Hier wordt verder onduidelijkheid geschapen door het begrip "mentaliteitsbeïnvloeding". In een aantal gevallen wordt die identiek geacht aan kennisoverdracht; in andere gevallen worden projecten, die uitsluitend hieraan voldoen, afgewezen.

Het criterium: instemming van het ontvangende

land, kwam in de vorige paragraaf reeds ter sprake. De particuliere organisaties, die ter plaatse ingewerkt zijn, vinden stilzwijgende instemming al voldoende of hebben zich verzekerd van de instemming van lokale autoriteiten, maar de nederlandse overheid mag terecht meer vergen. Additionele en lokale kosten, waaraan het ontvangende land niet ontkomt, kunnen zo belangrijk zijn, dat Nederland zich op verantwoorde wijze van informatie moet voorzien. Bevestiging van de mening van lokale autoriteiten door een nederlands deskundige kan bv. noodzakelijk zijn.

Omdat de projecten dikwijls ver van de centrale overheidsadministratie afstaan en (wellicht in toenemende mate) geen direct en hard economisch doel hebben, mag men niet al te snel de uitdrukkelijke instemming van die overheid als eis stellen.

Het criterium, dat een project in het ontwikkelingsplan moet passen, is in zijn algemeenheid te vaag. In de praktijk neemt men dit aan, zolang het tegendeel niet blijkt. Hier geldt, naar onze mening, hetzelfde als voor het voorgaande criterium.

Twee andere criteria geven weinig aanleiding tot commentaar. De niet-commerciële organisatie moet in het ontvangende land zelfstandigheid hebben. Aangetekend zij dat de correspondentie over rechtspersoonlijkheid e.d. wel erg tijdrovend is.

Verder dient de betreffende organisatie 25% van de kapitaalsuitgaven en alle exploitatiekosten te dragen. Naar onze mening is er geen bezwaar als een derde deze kosten voor zijn rekening neemt.

Betrekkelijk weinig aandacht krijgt de richtlijn inzake de opleiding van counterparts, die het project in de exploitatie-fase kunnen overnemen.

Wel wordt aandacht gegeven aan een voorlopige exploitatiebegroting van de vaste jaarlijkse inkomsten en uitgaven, die als regel nogal tentatief zal zijn.

#### 11.5.4. De prioriteit.

De mate, waarin een project past in het ontwikkelingsplan, is indicatief voor de prioriteit. Uit een plan, zo dat al bestaat, kan men dit niet steeds aflezen; in de criteria, door DITH aangelegd, wordt dan ook met prioriteiten gewerkt, die op algemenere grond zijn vastgesteld.

In negatieve zin komt dit tot uiting door de afwijzing van lagere school-projecten, gehandicapten-onderwijs, het afremmen van middelbaar onderwijsprojecten en van curatieve gezondheidsprojecten.

Met behulp van diverse instanties komt DITH tot een visie ten aanzien van de behoeften van de ontwikkelingslanden. Deze visie sluit diverse belangrijke zaken uit. In de eerste plaats is zij generaliserend en houdt dan ook geen rekening met de onderling zeer verschillende problemen van de ontwikkelingslanden. Men vraagt namelijk niet direct aan de regering van een ontwikkelingsland, wat haar belangrijkste problemen zijn en dientengevolge haar prioriteiten. De mening van het ontwikkelingsland zelf is echter ook om een andere reden belangrijk; het succes van een particuliere organisatie in een land wordt mede bepaald door de houding van de regering van dat land. Verder wordt voorbijgegaan aan de activiteiten van andere particuliere organisaties dan de aanvragende in het betrokken land. Om een simpel voorbeeld te geven: het is mogelijk dat



de aanvrager een projekt wil uitvoeren, dat niet direct binnen de kennisoverdrachtssfeer ligt, omdat andere particuliere organisaties zich al in deze sfeer bewegen.

Het is niet zonder gevaren om de particuliere organisaties vanuit Nederland als het ware in een bepaalde richting te dringen. In de meeste ontwikkelingslanden hebben de particuliere organisaties al een eilandpositie. Een prioriteitenbepaling vanuit Nederland zou een goede communicatie met de regering van het ontwikkelingsland zelfs kunnen verhinderen. Voortdurend overleg tussen de regering van het ontwikkelingsland enerzijds en de particuliere organisaties en het donorland anderzijds is noodzakelijk en mogelijk.

#### 11.6. De uitvoering.

De rapportage van de feitelijke uitvoering van de projecten is in het algemeen summier en beperkt zich veelal tot financiële overzichten. Er zijn nog maar weinig projecten in de exploitatiefase gekomen. Over de goede keuze, de betekenis, van de projecten valt in dit stadium nog niets te zeggen.

De uitbetaling door DITH geschiedt meestal in drie termijnen van zeer ongelijke grootte. Het is de vraag, of de administratieve complicaties hiervan opwegen tegen de preventieve controle, die met de uitbetaling in termijnen wordt beoogd; temeer, daar aan de voorwaarde, dat de tweede termijn pas uitbetaald wordt na verantwoording van de eerste, niet strikt de hand wordt gehouden.

De informatie over projectuitvoering is dus gering. Dit zou tot op zekere hoogte ondervangen kunnen worden door meer werkbezoeken, die tot nu toe kostenbesparend hebben gewerkt. In verhouding tot de grote bedragen,

die voor projecten worden uitgekeerd, zijn de reiskosten betrekkelijk gering. Bij het onderzoek in de voorbereidende fase kunnen daarom ook meer werkbezoeken georganiseerd worden.

#### 11.7. Conclusies en aanbevelingen.

1. Het totale bedrag van de aanvragen, die voor subsidie in aanmerking komen, is minstens tweemaal zo hoog als de beschikbare middelen.
2. Bij de (nieuwe) procedure is de verwerkingscapaciteit van DITH niet langer het knelpunt voor een snelle toewijzing der gelden; de onderlinge afweging van de prioriteit van de aanvragen wordt nu een actuele aangelegenheid.
3. Hoewel niet nagestreefd brengt het medefinancieringsprogramma uit zichzelf een concentratietendens mee. 73% van alle projecten is gesitueerd in 30% van de betrokken landen, tot 76% van het totale toegewezen bedrag.
4. De specifieke onderwijsprojecten nemen ongeveer de helft van de toegewezen middelen in beslag. Beschouwd per categorie absorberen de gezondheidsprojecten het grootste gedeelte van het budget, mede vanwege de relatief hoge medefinancieringsbedragen, gemiddeld f 600.000,- per project. Het gemiddelde medefinancieringsbedrag per onderwijsproject is f 300.000,-.  
De verschuivingen tussen de categorieën leiden in de laatste tijd tot een vergroot aandeel van projecten van landbouw en gemeenschapsontwikkeling, ten koste van het aandeel van het middelbaar onderwijs. Dit is door DITH bewust nagestreefd.
5. De huidige procedure vormt een erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van de particuliere organisaties in de ontwikkelingslanden. De bij wijze van proef

geïntroduceerde verdeelsleutel van de medefinancieringsbegroting tussen de overkoepelende organisaties (CMC, ICCO en NOVIB) is in strijd met de in het verleden gesignaleerde tendens in de vraag van deze organisaties.

6. Het kennisoverdrachts criterium blijkt een thema te zijn met een aantal door de inspiratie van het moment ingegeven variaties.  
Sommige projecten worden bijgesteld om binnen de criteria te vallen. De particuliere organisaties hebben vaak mankracht beschikbaar voor bepaalde activiteiten. Als een project goed is opgezet en deze mankracht aanwezig, moet het project goedgekeurd kunnen worden zonder pogingen er via omwegen kennisoverdracht in te bouwen. Anderzijds blijkt het kennisoverdrachts criterium wel ruim, maar uitbreidingen worden niet consequent doorgevoerd.
7. Formele en materiële aspecten van de regeringsinstemming zijn vaag geformuleerd.  
Het is de vraag of de buitenlandse dienst in zijn huidige constellatie, d.w.z. zonder specifieke ontwikkelingsdeskundigen, in staat is bewijzen van instemming als voldoende te kwalificeren.
8. Het staat niet vast wat precies met "ontwikkelingsplan" wordt bedoeld. Het is evenmin duidelijk wie bepaalt of een project in de nationale ontwikkelingsplannen past.  
Een project lijkt goedgekeurd te worden, wanneer het tegendeel van "passen in het ontwikkelingsplan" niet is bewezen.
9. De "fund-raising" voor een eenmalige kapitaalsuitgave is voor de betreffende corporatie gemakkelijker dan het zeker stellen van een geregeld inkomen. De mogelijkheid tot het medefinancieren van exploitatiekosten dient daarom nader bestudeerd te worden.
10. De taak van de werkgroepen en de buitenlandse dienst

bij de beoordeling van medefinancieringsprojecten wordt nergens expliciet omschreven.

11. Er zal een continu gesprek tussen regeringen van ontwikkelingslanden en particuliere organisaties gevoerd moeten worden over plaats en richting van particuliere projecten in ontwikkelingslanden. Het is mogelijk, dat de regeringen van ontwikkelingslanden niet in staat zijn zelf met prioriteiten van concrete projecten te komen. In dat geval zouden de particuliere organisaties een lijst kunnen opstellen met een aanduiding van sectoren, waarbinnen zij eventueel projecten willen uitvoeren. Er worden dan geen concrete projecten beloofd, maar er wordt gewezen op een mogelijke activiteit van een particuliere organisatie.

## HOOFDSTUK XII

### 12. Het Vrijwilligersprogramma

#### 12.1 Inleiding

De evaluatie van het nederlandse vrijwilligers programma is uitgevoerd aan de hand van de volgende uitgangspunten;

- a) object van onderzoek is het programma in zijn totaliteit. In een appendix van de bij dit hoofdstuk behorende deelstudie wordt een uitvoerige "case study" gepresenteerd van vrijwilligersactiviteiten in Kameroen. (Bijlage VII)
- b) het evaluatie-onderzoek beweegt zich hoofdzakelijk op het niveau van de effectiviteit en de doelmatigheid, zoals deze in het voorgaande werden gedefinieerd (Hoofdstuk II 2.3.). Voor een beoordeling van de betekenis van het vrijwilligersprogramma voor het ontwikkelingsproces der ontvangende landen is het programma te klein van omvang en zijn bestaan van te recente datum. <sup>1)</sup>
- c) de effectiviteit van de vrijwilligershulp werd getoetst aan het ontwikkelingsbeleid van de recipiënten, met als kernvraag of in dit beleid plaats is voor hulpverlening door vrijwilligers.
- d) ter beoordeling van de doelmatigheid van het vrijwilligersprogramma werd onderzocht of de gebruikte middelen en organisatievormen adequaat zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de doeleinden.

---

1) In het rapport Kameroen- terrein van het eerste nederlandse vrijwilligersproject- wordt naast een beschrijving van de gevolgde methodiek, tevens de betekenis van de nederlandse activiteit geanalyseerd.

## 12.2 De vrijwilligers conceptie.

De doeleinden van een programma zijn in vele opzichten een wegwijzer voor de evaluator. In het kort luidt de vrijwilligersformule aldus:

de centrale doelstelling is de opleiding van middenkader in de ontwikkelingslanden, dat wil zeggen kennisoverdracht op counterparts. Het Peace Corps, gangmaker van de moderne vrijwilligersbeweging, voegde hier nog extrinsieke doelstellingen aan toe teneinde een zo groot mogelijk aanbod van aspirantvrijwilligers los te maken (kweken van internationale goodwill, bevorderen van het onderlinge begrip oost-west, de vormende waarde van ontwikkelingswerk voor de vrijwilliger zelf)

in tegenstelling tot experts zijn vrijwilligers beschikbaar, goedkoop en in te zetten in het lokale milieu ('grassrootlevel').

Het vrijwilligersprogramma vindt zijn oorsprong in het ontwikkelingsconcept van een donor-land. Het typisch eigen karakter van de vrijwilliger als medium van technische bijstand bracht donors ertoe de vrijwilliger een typisch eigen taak toe te denken en deze bij voorbaat te formuleren via enkele prealabele criteria: counterpart, kennisoverdracht, lokaal milieu. In feite interpreteerde men hiermede de behoefte vanuit het middel: donors zochten naar de ideale vrijwilligerssituatie. Het vrijwilligersprogramma is eerder ingegeven door de veronderstelde beschikbaarheid en mogelijkheid van het middel dan door een concreet geformuleerde behoefte vanuit de ontwikkelingslanden.

De sterke nadruk op het typisch eigene van de vrijwillige hulpverlening had verder tot gevolg dat deze

hulpvorm aanvankelijk meer geïntegreerd werd in een totaal hulpprogramma en niet ingepast in het ontwikkelingsbeleid der ontvangende landen.

Het rendement van het vrijwilligersprogramma bleef aanvankelijk onevenredig aan de inspanningen. De vermenging van het intrinsieke doel met extrinsieke doeleinden maakte de ontwikkelingslanden weinig ontvankelijk voor deze nieuwe hulpvorm. Daarnaast konden de vrijwilligersorganisaties zelf niet tot een duidelijke taakomschrijving komen. "Opleiding van middenkader" is een niet-geëxpliciteerd doel; de weinige meerjarenplannen van ontwikkelingslanden laten geen ruimte voor een dergelijke separate doelstelling die geen verbinding heeft met het totale beleid. Het op te leiden autochtone middenkader bleek meestal ongrijpbaar; toevoeging van een inheemse counterpart aan een vrijwilliger bleef achterwege vanwege de schaarste aan beschikbare functionarissen.

Bovendien bracht de realiteit van het ontwikkelingswerk naast de voordelen, ook de beperkingen van de vrijwilliger aan het licht. Weliswaar bleek hij goedkoop en bereid tot een grote persoonlijke inzet, doch zijn jeugdig idealisme en vooral zijn gebrek aan ervaring - zowel in "human relations" als vaktechnisch - maakten de vrijwilliger uiterst kwetsbaar op het milieugevoelige lokale niveau.

In de praktijk bleken de vrijwilligers van diverse donor-landen zich veelal bezig te houden met andere dan opleidingstaken, die echter zinvol bleken.

Vrijwilligers fungeerden als substituut voor het ontbrekende middenkader (vacature-ervulling); zij werden ingezet op hoger niveau dan-grassrootlevel, bouwden scholen en klinieken of legden wegen aan. Dergelijke activiteiten voorzagen niet alleen in een soms acute behoefte in de ontwikkelingslanden, maar beantwoordden bovendien aan de behoefte van de vrijwilliger aan een concrete werksituatie en aan zijn verlangen om het tastbare bewijs te leveren van zijn aanwezigheid.

Daarnaast ging de belangstelling der ontwikkelingslanden vooral uit naar vrijwilligers in het onderwijs, waar zy in een reële behoefte voorzagen: vele, vooral middelbare scholen in ontwikkelingslanden, bestaan louter dank zij de aanwezigheid van vrijwilligers. In sommige landen vormt het Peace Corps meer dan 50% van het middelbare onderwijscorps. Zo bleken in de praktijk middel en doel naar elkaar toe te groeien en zich op elkaar af te stemmen. Hoewel de theorie bij deze ontwikkeling ten achter blijft, geraakte de vrijwilligersconceptie in beweging. Men is thans uit de fase van de westerse monoloog getreden in die van een dialoog tussen partners in het ontwikkelingswerk.

Het nederlandse programma heeft hierin een min of meer eigen geluid.

### 12.3 Het nederlandse programma.

Het Jongeren Vrijwilligers Prograam (J.V.P., later opgenomen in de S.N.V., de Stichting Nederlandse Vrijwilligers) heeft een tumultueuze ontwikkeling doorgemaakt. In de periode april 1963 tot april 1966 zijn vijf (waarnemende) directeuren opgetreden, werd de formele status van het programma herhaaldelijk ge-



wijzigd en heeft de vrijwilligersformule een eigen nederlandse interpretatie gekregen. Van een harmonieuze opbouw is dan ook geen sprake; de jongste reorganisatie dateert van medio 1968.

Bij het ontstaan van het J.V.P. wordt er de nadruk op gelegd dat het, in navolging van het Peace Corps. losstaat van enige ambtelijke organisatie. Het J.V.P. werd niet geïntegreerd in het apparaat van de Internationale Technische Hulp (het huidige DITH) doch krijgt een zelfstandige begroting voor "het experimentele jaar 1963" waarin het door een regeringsuitspraak gecommiteerd wordt voor een uitzending van 50 vrijwilligers - tegen 500 per jaar in de daaropvolgende periode. Met deze uitspraak als opgave ontplooit het J.V.P. een koortsachtige activiteit en bouwt aan een snelle uitbreiding van de staf.

Maar al in het begin van 1964, na een door de grote haast ongelukkig uitgevallen start van de eerste twee projecten en een zich steeds toespitsende controverse tussen overheid en particuliere organisaties, is er sprake van een inpassing in DTH-verband. De uitvoering van het programma stagneert - men spreekt van tempori-sering - en het J.V.P. krijgt zijn derde chef binnen het jaar. Begin 1965 is de formele inpassing een feit geworden; in juli 1965 vinden overheid en particulieren elkaar in de overkoepelende Stichting Nederlandse Vrijwilligers; op 1 januari 1966 wordt het JVP omgedoopt en gaat als uitvoerende arm van de SNV meer een neven - dan een ondergeschikte positie ten opzichte van DTH innemen.

Op 1 april 1966 treedt de huidige en vijfde directeur in functie.

Als op dat moment de balans van het programma wordt opgemaakt is het resultaat teleurstellend. De door de regering uitgesproken verwachting van een jaarlijkse uitzending van 500 vrijwilligers bleek volstrekt irreëel: in 3 jaar tijd zijn in totaal niet meer dan 150 vrijwilligers uitgezonden.

Deels zijn deze resultaten het gevolg van kinderziekten: de vrijwilligersconceptie was en is nog steeds niet uitgebalanceerd, waardoor een dialoog tussen oost en west slechts moeizaam tot stand komt.

Daarnaast zijn er beleidsmoeilijkheden geweest. De controverse overheid- particulieren stelde de samenwerking tussen beide tot medio 1965 uit. De herhaalde wisseling van directie heeft de uniformiteit van het beleid geen goed gedaan en de werkatmosfeer verstoord. Ook bleek de belangstelling van de nederlandse jeugd sterk overschat: het temporiseringsbeleid deed bovendien afbreuk aan de belangstelling vanuit de ontwikkelingslanden: op 1 juli 1965 heeft het nederlandse vrijwilligersprogramma slechts één reëel projectvoorstel in portefeuille.

De totstandkoming van de SNV betekent echter een keerpunt. Via het particulier initiatief herleeft de opgedroogde aanvraag-stroom. Tegelijkertijd wordt het enigszins starre beleid uit voorgaande jaren omgebogen tot een meer flexibele vrijwilligers-conceptie. De werving van aspirant-vrijwilligers krijgt nieuwe impulsen: in 1966 registreert de SNV 872 aanmeldingen en 1046 in 1967 - tegen gemiddeld 500 in vroeger jaren. In 1968 noteert men echter opnieuw een terugval tot ca 800 (schatting per 20 november 1968).

Het aantal uitzendingen sinds 1963 ligt als volgt :

1963	45	1966	119
1964	42	1967	115
1965	66	1968	131 (schatting).

Het accent der hulpverlening wordt op Afrika gelegd - Azië en Latijns Amerika tonen overigens ook geen belangstelling voor vrijwilligers . 1)

Per 1 september 1968 zijn in totaal 275 vrijwilligers overzee werkzaam met concentraties in Kenya (76) en Zambia (75).

Wat de vrijwilligers conceptie betreft heeft de SNV een eigen formule uitgewerkt. De vrijwilliger is min of meer een onderdeel geworden van een pakket van technische bijstand: hij wordt terzijde gestaan door een omvangrijke nederlandse kaderbegeleiding overzee (50 niet-vrijwilligers op 275 vrijwilligers) met een eigen hiërarchische opbouw 2) terwijl de projecten zoveel mogelijk zelf-sufficient worden opgezet, d.w.z. niet afhankelijk van een tegenprestatie door recipient in de vorm van transport, counterpart, fondsen, materiaal e.d.

Omdat echter het oorspronkelijke doel niet door een nieuw vervangen wordt, blijft concretisering hiervan het moeilijke punt van het vrijwilligersprogramma. Zo worden ook de doeleinden van een aantal nederlandse activiteiten, met name die in de locale-community development-sfeer, onvoldoende expliciet gemaakt.

---

1) Niettemin wordt in de periode 1963-1965 bijna 50% van de vrijwilligers buiten Afrika ingezet.

2) Veldleider, teamleider, assistent-teamleider, assistent van de teamleider. Binnenkort wordt deze opbouw nog verder uitgebreid door tussen de veldleider en teamleider nog een 'regionale teamleider' op te stellen.

Een duidelijk omliggende strategie, voor het inzetten van vrijwilligers ontbreekt, evenals een toekomstvisie. Deze manco's doen zichtbaar afbreuk aan de doelmatigheid van het nederlandse programma.

De door de SNV telkenjare voorspelde uitzendingcijfers zijn nimmer gerealiseerd. De meest recente uitspraak<sup>1)</sup> waarin uitzending van 250 vrijwilligers per jaar in uitzicht wordt gesteld lijkt opnieuw in tegenspraak met de feiten, die tot heden een maximum capaciteit van 131 aangeven.

#### 12.4 De vraag naar en de beschikbaarheid van nederlandse vrijwilligers.

De aanvragen om vrijwilligershulp mogen, vooral in de beginjaren van het nederlandse programma, niet gezien worden als een bewijs van het behoeftenpatroon der ontwikkelingslanden: de vraag is vrijwel nergens te herleiden tot een inheems initiatief. De vraag is verder beïnvloed door het door de donor gevoerde beleid, dat bepaald wordt door diens visie op de ontwikkelingsproblematiek enerzijds en door de mogelijkheden tot hulpverlening anderzijds. Na 1965 komt deze visie beter met de werkelijkheid overeen door een toegenomen kennis van het lokale behoeftenpatroon.

Een actieve wervingspolitiek en de samenwerking met de particuliere sector veroorzaakten een stijging van het aantal aanvragen sinds 1966.

Deze zijn voor het merendeel afkomstig uit landen waarin de SNV reeds werkzaam is. De belangstelling buiten Afrika, met name Azië is minimaal.

---

1) Minister Udink rekende in het Kamerdebat van 26 november 1968 op een aantal van 500 vrijwilligers in het buitenland in 1971.

De aanvragen zijn ongeveer gelijk verdeeld over de medische, sociale, agrarische en technische sector met het accent op de eerste (verpleging en huishoudkunde). Het totaal aantal gevraagde vrijwilligers is ca 1200 in de jaren 1963-1967, waaraan voor 449 gevallen voldaan werd.

Het aanbod van nederlandse aspirant-vrijwilligers sluit in omvang en richting niet aan op de vraag der ontwikkelingslanden; naar richting echter zijn de uitzendingen recentelijk méér afgestemd op het regionale behoeftepatroon dan in het verleden, toen ca 50% buiten Afrika werkzaam was.

Het aanbod lijkt ondanks de stimulerende invloed van een actief recruiteringsbeleid, slechts tot op zekere hoogte elastisch. De nederlandse belangstelling voor het programma blijft bv. duidelijk achter bij andere landen: Nederland telt 70 aanmeldingen op één miljoen inwoners, Amerika 200, Duitsland 100.

Het uitzendpercentage blijft door de jaren heen vrij constant: ca 12% van het aantal aanmeldingen. Uitgaande van een aldus beperkt nederlands potentiëel is thans reeds de noodzaak van consolidatie van de huidige projecten actueel geworden in plaats van het ondernemen van nieuwe in andere landen.

#### 12.5 De bruikbaarheid van het middel.

Hoewel tengevolge van een eigen interpretatie het nederlandse programma geen exclusief vrijwilligersprogramma meer is - er is een sterke kaderbegeleiding en de materiële uitgaven liggen boven het niveau van de personele - is het meest typische van dit programma het inzetten van vrijwilligers gebleven. Een beoordeling van de bruikbaarheid van dit specifieke middel past daarom in het kader van een evaluatie-onderzoek.

Als indicatief voor deze bruikbaarheid werden nagegaan heruitzendingen, leeftijd, vooropleiding en voortijdige contract-beëindiging. Het onderzoek leverde de volgende resultaten:

- heruitzending: ca 27% van de teruggekeerde vrijwilligers werd opnieuw uitgezonden, zodat men mag aannemen dat zij als bruikbare arbeidskrachten gekwalificeerd werden.
- in de jaren 1966-1967 is sprake van een duidelijke verjonging binnen de uitgezonden groepen vrijwilligers: 34% is niet ouder dan 21 of 22 jaar. In de mannelijke groep is deze verjonging belangrijker dan in de vrouwelijke: 49% tegen 23%. Deze verjonging gaat uiteraard gepaard met een afnemende ervaring. Er is echter geen duidelijke samenhang tussen leeftijd en geschiktheid.
- de spijtratio (voortijdige contract-beëindiging) ligt hoger voor de vrouwen dan voor de mannen (30 tegen 20%); er is een duidelijk verband met liefdesperikelen, die meer dan in één opzicht afbreuk doen aan de effectiviteit van het werk.
- er zijn indicaties dat het vooropleidingsniveau duidelijk relevant is ten aanzien van de bruikbaarheid der vrijwilligers in de ontwikkelingslanden. In de periode 1963-1965 heeft 20%, in de periode 1966-1967 nog 16% van de nederlandse vrijwilligers een lager dan middelbaar vooropleidingsniveau. De presumptie dat dit lagere kader in staat is middenkader op te leiden lijkt onjuist, het is in ieder geval raadzaam de combinatie jeugdige leeftijd/lage opleiding zoveel mogelijk te vermijden.
- er bestaat verband tussen projectsoort en de bruikbaarheid van de vrijwilliger als medium van technische bijstand.-Community development-projecten blijken minder geschikt als arbeidsterrein voor vrijwilligers.

Een groot aantal SNV-projecten beweegt zich op het lokale niveau met een voor vrijwilligers als zeer moeilijk ervaren structuur.

- de spijtratio van het nederlandse programma ligt ruim boven die van het Peace Corps (25% tegen 7%). Als oorzaken zien we het verschil in vooropleiding (85% van de Amerikaanse vrijwilligers heeft een academische achtergrond), het verschil in projectkeuze (de V.S. grotendeels onderwijs, Nederland vooral projecten op lokaal niveau.)
- men mag niet zonder meer aannemen dat een intensievere teamleidersbegeleiding en een hoger verzorgingsniveau- zoals door het nederlandse programma voorgestaan- de bruikbaarheid van de vrijwilligers gunstig beïnvloeden..

#### 12.6 Programmakosten.

In de jaren 1963 en 1964 voert het JVP een eigen begroting, vanaf 1965 wordt een splitsing aangebracht tussen de projectkosten van het vrijwilligersprogramma en de administratieve kosten van het uitvoerende apparaat. Deze laatste onttrekken zich sedertdien aan een preciese waarneming en moeten geschat worden. De totale uitgaven van het programma voor 1963-1968 kunnen op ruim f 33 miljoen gesteld worden. De kosten per vrijwilligerjaar, d.w.z. de tijd doorgebracht in een ontwikkelingsland, bedragen momenteel f 54.000,- per jaar. Dit bedrag is als volgt samengesteld:

- f 12.000,- personele kosten (salaris plus emolumenten van de vrijwilliger)
- f 32.000,- projectkosten (werving, opleiding, uitzending, verzorging en begeleiding in het veld)
- f 10.000,- administratieve kosten Den Haag.

Het verzorgingsniveau van de vrijwilligers vertoont aanzienlijke regionale verschillen, die slechts ten dele tot infrastructurele verschillen per projectland herleidbaar zijn. De vrijwilliger in Latijns-Amerika werkt en leeft onder soberder omstandigheden dan zijn collega in Afrika, wiens levensstandaard ongeveer overeenkomt met die van een assistentdeskundige van DITH. De kaderbegeleiding in Afrika is zeer omvangrijk en het vervoersgebruik intensief. <sup>1)</sup>

De materiële uitgaven liggen er in tegenstelling tot andere regio's, boven het niveau van de personele kosten.

Ook binnen Afrika zijn opvallende plaatselijke verschillen in het kostenniveau waar te nemen, die uitgaan boven de plaatselijke verschillen in levensstandaard: de aard van het project, het persoonlijk beleid van team- en veldleider alsmede het vervoersgebruik spelen hierbij een rol van betekenis. De SNV heeft op vele terreinen (nog) geen standaardrichtlijnen voorgeschreven.

---

1) Een voor Kameroen uitgevoerde berekening voor 1966 komt neer op een bedrag van f 6000,- per vrijwilliger per jaar voor gebruik, onderhoud en reparatie van voertuigen, dwz. exclusief transportkosten vanuit Nederland, verzekeringskosten en afschrijving. In Kenya rijden vrijwilligers soms 5000km gemiddeld per maand.



Veldonderzoek in Kameroen en mededelingen van informanten na onderzoek in Afrika tonen aan dat de nederlandse vrijwilliger betere materiële voorzieningen geniet dan de meeste andere vrijwilligers.

De door de SNV ten behoeve van de projecten verrichte kapitaalsinjecties belopen slechts een zeer klein percentage van de totale uitgaven.

De administratieve kosten per vrijwilliger zijn in de loop der jaren gedaald van 31% in 1963-1965 tot 19% van het totaal in 1967. De zeer hoge kosten in het verleden werden veroorzaakt door een relatief zware bezetting van de Haagse staf, omdat het aantal uitzendingen ver beneden de verwachting bleef. Was in 1965 de verhouding staf-vrijwilligers nog 1 op 2½, in 1968 is deze verhouding gestegen tot 1 op 5½. Deze verhouding blijft echter nog steeds groter dan die van andere organisaties.

## 12.7 Waardering van het programma.

### 12.7.1 Doelmatigheid.

Het vrijwilligersprogramma zal doelmatig opereren als de gebruikte middelen en organisatievormen adequaat zijn, d.w.z. in overeenstemming met de doeleinden.

Het ontbreken van concreet geformuleerde doeleinden laat ruimte voor een verschillende interpretatie van de vrijwilligersformule door donor, recipiënt en vrijwilliger zelf. Vrijwilligers hebben een andere rol-perceptie dan de SNV; voor de recipiënten is de vrijwilligheid als factor irrelevant, de aansluiting op het eigen ontwikkelingsbeleid daarentegen essentieel; donors denken in termen van projecten met een duidelijk eigen stempel.

Ook tussen donors onderling bestaat verschil in waardering ten aanzien van het type vrijwilliger: angelsaksische landen prefereren de generalist-academicus, Nederland en andere westeuropese landen de vrijwilliger met een vakdiploma. Deze tegenstelling baseert zich eerder op een rationalisatie van het eigen aanbod dan op een verschil in visie op de ontwikkelingsbehoeften van recipiënten.

Deze verschillen in interpretatie doen afbreuk aan de doelmatigheid van het vrijwilligersprogramma als geheel.

Ook komt de praktijk veelal niet met de theorie overeen. Waar dit neerkomt op een uitzending van lager of anders gekwalificeerde krachten dan gevraagd, wordt de doelmatigheid van een programma of project in ernstige mate aangetast. Voorts bestaat gereede twijfel of een als middelbaar gekwalificeerde vrijwilliger van jeugdige leeftijd voldoende is toegerust om te opereren op het lokale niveau ('at grassrootlevel'), waar een duidelijke projectstructuur en een geëxpliciteerde taakomschrijving vaak ontbreken.

Het nederlandse programma heeft op eigen wijze de consequentie getrokken uit de discrepantie tussen theorie en praktijk, waarbij het programma (o.a. door een sterke kaderbegeleiding) enerzijds aan het middel-de vrijwilliger- werd aangepast, anderzijds aansluiting zocht bij de behoefte door een opvoering van het verzorgingsniveau. Er zijn geen indicaties dat deze maatregelen de doelmatigheid van het programma ten goede zijn gekomen. Het verzorgingsniveau blijkt veelal ver te liggen boven het gebruikelijke niveau in de ontvangende landen. Voorts is het de vraag of de vrijwilliger in de nederlandse kaderbegeleiding niet

juist een beperking ziet van zijn vrijwilligheid, die hij interpreteert in termen van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid.

De organisatievorm van de SNV heeft een verwarde ontwikkeling doorgemaakt tengevolge van de vele wisselingen in directie en in formele status van het programma; de jongste reorganisatie dateert van medio 1968. Tot aan 1966 is sprake van een duidelijke overbezetting van het uitvoerende apparaat, dat thans nog relatief omvangrijk is. Werving en selectie zijn in de loop der jaren verbeterd, evenals de projectvoorbereiding, die nu de gunstige invloed ondervindt van het meerjarige verblijf van veld- en teamleiders in de ontwikkelingslanden. Dit garandeert betere lokale informatie en inzicht in de ontwikkelingsbehoeften van recipiënten.

Anders dan by DITH wordt voor vrijwilligersprojecten geen uitvoeringsplan opgesteld, dwz. er is geen uitgewerkt schema van aktie naar taken en geldbesteding op korte en lange termijn. Opnieuw wreekt zich hier het ontbreken van duidelijke programma- en projectdoel-einden en het gemis aan een bepaalde strategie voor het inzetten van vrijwilligers.

#### 12.7.2 De effectiviteit.

Kernvraag is hier of in het beleid der ontwikkelingslanden plaats is voor hulpverlening door vrijwilligers en of Nederland aan deze vraag kan voldoen. Dit ontwikkelingsbeleid wordt bepaald door de eigen behoefte enerzijds en door de (subjectieve) waardering van de beschikbare middelen anderzijds.

Het vrijwilligersprogramma is oorspronkelijk niet ingegeven vanuit een expliciet door de ontwikkelingslanden geformuleerde behoefte; daartegenover is in de praktijk van het vrijwilligerswerk gaandeweg een dialoog tot stand gekomen tussen donor en recipiënt, waardoor behoefte en middel zich duidelijker op elkaar gaan afstemmen.

Ook de SNV is zich in de loop der jaren anders gaan opstellen. Indien deze gewijzigde presentatie tegemoet komt aan de behoefte van de ontwikkelingslanden en hun waardering oogst, zullen deze landen meer dan voorheen geneigd zijn in hun beleid een plaats in te ruimen voor het nederlandse programma. Het onderzoek naar de effectiviteit van het nederlandse programma wordt hiermede herleid tot een proef-op-de-som-methodiek; indien de vraag naar nederlandse vrijwilligers toeneemt, voorzien zij kennelijk in een behoefte en zijn effectief gebleken.

Een analyse van vraag en aanbod komt tot het volgende beeld:

- er is in het beleid der ontwikkelingslanden plaats voor het nederlandse programma. In het recente meerjarenplan van Kameroen wordt de nederlandse bijdrage zelfs expliciet genoemd.
- het programma sluit in de laatste jaren beter aan op het behoeftenpatroon der ontwikkelingslanden.
- het nederlandse programma blijkt in zijn gewijzigde vorm effectiever dan in het verleden.

### 12.7.3 De betekenis van het vrijwilligersprogramma.

Wat Nederland betreft zal duidelijk zijn dat de omvang, niet alleen van de afzonderlijke projecten, maar ook van het totale nederlandse vrijwilligersprogramma, relatief zo klein is dat een onderzoek naar de betekenis hiervan voor de ontwikkelingslanden een twijfelachtige onderneming wordt, wanneer

men die betekenis wil meten in ruimer verband dan alleen op plaatselijk niveau. Daarom beperkt deze paragraaf zich tot een bespreking van de mondiale vrijwilligersinspanningen om hiertegen de nederlandse positie af te zetten.

Als specifieke criteria ter bepaling van de betekenis van een activiteit worden gebruikt complementariteit, diffusie-potentie en continuïteit.

Het vrijwilligersprogramma heeft tot heden getoond te beschikken over een grote mate van flexibiliteit. De grootste verdienste lag in de bereidheid tot het aangaan van een dialoog. Dank zij deze flexibiliteit heeft het programma, zonder dat van een expliciet geformuleerde behoefte vanuit de ontwikkelingslanden sprake is geweest, recht van bestaan verworven. Gemeten in termen van complementariteit is dit een eerste positief resultaat: voor de uitvoering van hun plannen vallen ontwikkelingslanden gedeeltelijk terug op vrijwilligershulp. Het duidelijkst waarneembaar is dit in de sector onderwijs die, speciaal op middelbaar niveau en in afrikaanse landen, soms voor meer dan de helft gedragen wordt door leden van het Peace Corps, CUSO (Canada) VSO (Engeland) of franse organisaties.

Nederland heeft hier het nadeel van de beperkte bruikbaarheid van de taal, een handicap die bijvoorbeeld engels of frans sprekende vrijwilligers niet hebben. De laatste tijd is echter de tendens waarneembaar vrijwilligers in te zetten bij onderwijsinstellingen van Missie en Zending in vakken als huishoudkunde en landbouw en in het ambachtelijk onderwijs. In wezen is elke vacaturevervulling in het kader van de ontwikkelingsplanning van een land complementair. Zonder opvulling van open plaatsen is uitvoering van het ontwikkelingsbeleid niet mogelijk.

Wanneer hieraan nog een zekere continuïteit gegeven wordt zodat, in de bewoordingen van het New-Delhi-rapport, <sup>1)</sup>: "the fulfillment of each task will outlive the job of a single volunteer" dan krijgt de hulpverlening nog een duidelijker betekenis; ook al is men van donorstandpunt geneigd deze continuïteit liever gewaarborgd te zien door overneming van de "job" van de vrijwilliger door een inheemse arbeidskracht.

In de medische sector worden door nederlandse vrijwilligers meer en meer functies waargenomen, die het karakter van vacaturevervulling dragen en passen in de ontwikkelingsplannen van het ontvangende land; dit in tegenstelling tot een vrij zelfstandig opereren in het kader van "eigen" projecten met een vage taakomschrijving en waarin de door hen verworven vakkennis en ervaring moeilijk overdraagbaar zijn.

Ook in de technische sector blijken vrijwilligers in een behoefte te kunnen voorzien, ondanks het feit, dat het criterium "kennisoverdracht" in de praktijk niet altijd tot zijn recht komt. De moeilijkheid is het vinden van een duidelijke structuur; juist technische vrijwilligers wensen concreet en tastbaar werk te leveren maar zien zich niet graag beschouwd als "cheap labour". Het nederlandse koffie-project in Kenya is een duidelijk voorbeeld van acute behoeftevoorziening.

De betekenis van vrijwilligers in landbouw, coöperatie en in "settlement"-projecten is moeilijk te waarderen; er zijn voorbeelden van positieve en negatieve effecten. Het nederlandse experiment van onderwijzers in de suikercultuur lijkt niet voor herhaling vatbaar.

---

1) Uitgegeven naar aanleiding van de Wereld-Vrijwilligers Conferentie te New Delhi.

Het inzetten van huishoudkundigen is een aparte evaluatie waard. Deze vrijwilligsters opereren meestal op dorpsniveau waar de vrouw in de gezagsstructuur een vrij ondergeschikte positie inneemt en emancipatie amper is doorgedrongen. Zij brengen een naar lokale begrippen geheel nieuw patroon dat moeilijk aansluit op het inheemse cultuurpatroon. Het werk is niet altijd effectief en vaak frustrerend voor de vrijwilligster in kwestie. Het programma kan echter in zijn sociale en economische gevolgen van zeer wijde strekking zijn: emancipatie van de vrouw, heroriëntering in de landbouw, intensievere inschakeling van de man in het agrarische productieproces, wijziging van de rurale gezagsstructuur e.d. De betekenis van deze gevolgen is thans nog niet te waarderen of in een saldo vast te leggen. We constateren slechts dat de vraag in ontwikkelingslanden naar huishoudkundigen toeneemt en groter is dan het nederlandse aanbod. Uitzending van niet-gekwaliceerde vrijwilligers (Kameroen) bij gebrek aan voldoende aanbod, doet niet alleen afbreuk aan de doelmatigheid, doch ook aan de betekenis.

Het vrijwilligersprogramma heeft voorts getoond over diffusiepotentie te beschikken. De omvang hiervan valt af te leiden uit de snelle vlucht die de zgn. "domestic volunteer programs" in de ontwikkelingslanden zelf genomen hebben. De statistiek van het ISVS telt begin 1968 ruim 60.000 inheemse vrijwilligers die deelnemen in nationale ontwikkelingsplannen. Het valt niet te ontkennen dat een aantal van deze programma's van hogerhand begonnen en geleid, de vrijwilligheid soms geweld aandoen. De verdere ontwikkeling van deze "domestic programs" verdient echter de grootste aandacht en sympathie van donorlanden.

Een negatieve opstelling, die hier en daar voorkomt, verhindert het uitzicht op een potentiëel nieuw werkterrein voor uitgezonden vrijwilligers.

Technische bijstand is er immers op gericht, de ontwikkelingslanden te leren zichzelf te helpen. Een bewustworden van de inheemse bevolking van de eigen betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsgebeuren, zoals dit plaats vindt in deze "domestic programs" is zulk een resultaat.

Oprichting van Domestic Volunteer Corpsen kan een belangrijke stap zijn in de goede richting en accentueert daarmee de betekenis van het vrijwilligersprogramma niet alleen in de zin van diffusie - potentie, doch eveneens vanuit continuïteit als evaluatie-criterium.



DEEL III

HOOFDSTUK XIII

ORGANISATIE VAN DE EVALUATIE DOOR DE OVERHEID

13.1 Opdracht

In de opdracht tot evaluatie van de nederlandse hulpverlening wordt verlangd "verantwoorde evaluatiemethoden voor alle nederlandse hulpactiviteiten zowel naar techniek als naar sector" te ontwikkelen. Dit hield tevens in het verzoek ook de organisatie van de evaluatie te bezien, waarbij het natuurlijk niet gaat om een taakontwerp voor functionarissen, maar om het aangeven van evaluatie-functies. Evaluatie is immers een functie van ontwikkeling en hulpverlening op elk niveau, zoals ook in voorbereiding en uitvoering functionarissen op elk niveau zijn betrokken.

13.2 Ambtelijke, buiten-ambtelijke en gecombineerde evaluatie

13.2.1 In Hoofdstuk II is gesteld dat hulpverleningsbeleid en ontwikkeling van het ontvangende land niet steeds in elkaars verlengde liggen. Er is van uit gegaan dat als regel het ontwikkelingsplan van het ontvangende land bepalend is voor de waardering van doeleinden, terwijl de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de middelen vooral de zorg zijn van de donor.

Dit betekent dat evaluatie, die zich richt op de uiteindelijke betekenis van ontwikkelingsactiviteiten en de bijdrage van de hulp in die inspanning, alleen met medewerking van de recipiënt kan gebeuren (joint evaluation).

Hoe men die medewerking wil incorporeren in het eigen hulpbeleid, is een vraag, waarop in deze studie moeilijk een antwoord kan worden gegeven, want het betreft hier een kwestie van internationale samenwerking. Het is intussen wel duidelijk dat het materiaal in internationaal verband en met medewerking van de recipiënt in dit verband verkregen, aan de evaluatie dienstbaar moet worden gemaakt. Voor de financiële hulp gebeurt dit trouwens door het gebruik dat gemaakt wordt van rapporten van de Wereldbank e.d.

- 13.2.2 Bijzondere aandacht vraagt de organisatie van een evaluatie, die zich richt op een ontwikkelingsactiviteit met een beperkte doelstelling, waaraan de hulp een bijdrage geeft en die als zodanig te onderkennen valt. Dit zijn dan projecten of projectgedeelten, die men kan beoordelen op het niveau van de efficiëncy en van de effectiviteit. Het eerste slaat dan vooral op
- a) het doelmatig gebruik van de middelen en het tweede op
  - b) de effecten, die een hulpactiviteit heeft.

ad a) Teneinde te komen tot een doelmatig gebruik van de middelen is het nodig als evaluatie-functie te onderscheiden, de "administrative control". Dit is een zaak, die de donor op binnenambtelijke wijze dient te behartigen (built in evaluation).

ad b) Om te kunnen nagaan wat de effecten zijn van een ontwikkelingsactiviteit, waaraan hulp wordt verleend, kan een ambtelijke organisatie niet steeds volstaan. Het gaat hier immers om een veelheid van resultaten, beoogd en niet beoogd, direct of indirect, waar allerlei deskundigheid in vereist wordt. Reeds bij een projectontwerp en bij een projectvoorstel komt het voor dat men buiten de direct-betrokken ambtelijke organisatie moet treden, om zich een oordeel te kunnen vormen. Bij evaluatie geldt dat a fortiori, want de gevolgen kunnen breder zijn dan voorzien. Toch behoeft men hierbij niet direct te denken aan een externe evaluatieorganisatie zoals consulting firms -, wetenschappelijke instituten e.d., ofschoon deze het voordeel van een zekere onafhankelijkheid hebben. U.S.Aid bereikte de beste resultaten met gemengde evaluatie eenheden.

13.2.3 In het voorgaande werd gesteld dat evaluatie fungeert als terugkoppeling op lopende en toekomstige activiteiten. Dit betekent dat de evaluatie moet dienen als "feed back" voor verschillende instanties. In dat proces zullen degenen, die bij de ontwikkelingsactiviteiten zijn betrokken, medewerking moeten geven. De moeilijkheid is echter wat men van hen in dit opzicht mag verwachten.

Hun medewerking kan niet verder gaan dan hun blik reikt; zij, die actief zijn in het terrein zullen sterk gericht zijn op de projectdoelstelling en op de taak, zoals die gegeven is; zij, die behoren tot de beleidvoerende staf, zullen vooral aandacht geven aan de wijze, waarop het programma werkt; naarmate men hoger op komt zal men geïnteresseerd zijn in de uiteindelijke betekenis, maar informatie, die daarin inzicht geeft, kan men niet steeds verwachten van de staf in het veld.

By tal van projecten zal men trouwens naast de begeleidende evaluatie niet alleen een afsluitende evaluatie behoeven op korte termijn, maar een definitieve evaluatie op lange termijn, waaraan de uitvoerende staf dus geen aandeel kan hebben. Bij kennisoverdracht en vormingsprojecten, bij planning- en exploratieprojecten spreekt dit tijdselement sterk. De evaluatie van de uiteindelijke betekenis wordt dus een zaak van vrijwel uitsluitend deskundigen. Evaluatie op het niveau van effectiviteit en efficiëntie kan tot op zekere hoogte worden uitgeoefend door de uitvoerende en controlerende ambtenaren. Hun medewerking zal vooral moeten bestaan in het mogelijk maken van "administrative control",

d.w.z. een evaluatie van het bereiken van het projectdoel, het "plan of operations" , de "job-description" of soortgelijke omschrijvingen. Hiertoe is periodieke rapportage nodig volgens een gestructureerd model en dit mag geen eenrichtingsverkeer zijn: er dient met dezelfde frequentie en binnen een niet al te lang tijdsbestek op gereageerd te worden, zodat de rapporteur in zijn uitvoerende taak wordt gesteund. Hieraan ontbreekt veel. Alleen voor het projectenprogramma constateerden we een redelijk bevredigende situatie. Dit hangt vooral samen met een eerder gesignaleerd onvoldoende expliciet maken van de doeleinden op de verschillende niveaus in de voorbereidingsfase en de daardoor vaag blijvende uitgangssituatie, die onvoldoende gedefinieerd wordt op de relevante punten.

Bij de project-evaluatie is het van nut gebleken schematisch tewerk te gaan en de activiteiten te verdelen in fasen. De hoofdcategorieën zijn dan: voorbereiding, uitvoering en exploitatie, die men weer verfijnen kan. Zo kan men in de voorbereidende fase onderscheiden het stadium van het voorstel, het plan en de voorbereidende uitvoering, enz. (zie Hoofdstuk II en IX ). Van belang is vooral, dat door schematisering duidelijk wordt welke vragen in een bepaalde situatie gesteld en beantwoord kunnen worden. Zo zullen in het projectvoorstel de punten verwerkt

zijn, die uiteindelijk de betekenis van een project bepalen, terwijl de doel- en taakomschrijving geheel in de plan-fase thuishoort en deze wordt op zijn beurt soms weer bepaald door de mogelijkheden van de uitvoering. Naarmate een project vordert, beweegt zich een informatie-stroom naar degenen, die uiteindelijk voor het project verantwoordelijk zijn. Een omschrijving van de uitgangssituatie, waaruit het voorstel en de doel- en taakstelling geboren zijn, vormt hier een eerste vereiste, want zij vormen de maatstaf voor conclusies omtrent de resultaten.

### 13.3 Evaluatie als functie binnen het totale beleid.

13.3.1 Bij het organiseren van evaluatie gaat het er dus niet in de eerste plaats om een organisatorische eenheid te scheppen van een bepaald niveau, die evaluatie als gespecialiseerde taak nu eens ter hand neemt; het gaat in de eerste plaats om de erkenning dat evaluatie een wezenlijk onderdeel is van ontwikkelingsactiviteit op alle niveaus, nl. waar besluitvorming, planning, uitvoering en controle plaats vindt. In principe dient alle informatie teruggevoerd te worden naar de beleidvoerende instantie.

Op welk niveau men functionarissen belast met een gespecialiseerde evaluatietask, hangt geheel af van de aard en omvang van de te verwerken informatie. Op grond van het vorenstaande is het echter duidelijk, dat de evaluatietask van het meeste gewicht is op het hoogste niveau, omdat daar de besluitvorming plaats vindt, waarin betekenis, effectiviteit en doelmatigheid van de ontwikkelingsactiviteit verwerkt worden. Op dat niveau ook heeft men de beste opening naar -joint evaluation-, terwijl daar bovendien de keuze van externe, interne of -mixed-evaluatie gemaakt kan worden. Van daaruit dienen echter informatiekkanalen te lopen naar de niveaus van planning en uitvoering, hetzij door een gestructureerde rapportage, hetzij door de invoeging van speciale functionarissen, die een dubbele ondergeschiktheid hebben. Dit is echter een beleidskwestie; waar het hier om draait, is in de eerste plaats het formuleren van de relevante vragen en in de tweede plaats het terugspelen van de getoetste antwoorden aan de betrokkenen.

De werkgroep houdt zich buiten de vraag in hoeverre dit dient te gebeuren door een evaluatie-eenheid met een zekere zelfstandigheid; wel meent zij, dat het hier gaat om een functie, die vanaf de top van de organisatie het totaal van de hulpactiviteiten moet bestrijken.

Evaluatie binnen de muren van een enkel programma geeft onvoldoende overzicht op effectiviteit en betekenis van de ontwikkelingsactiviteit. Binnen onderdelen van de hulpverlening zou echter wel de eigen -administratieve control- uitgeoefend kunnen worden.

- 13.3.2 De werkgroep heeft aan enige hooggekwalificeerde deskundigen een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot de organisatie van de evaluatie, zoals: op welke wijze kan de recipiënt in de evaluatie betrokken worden, dient evaluatie intern of extern te zijn, welke rol kan daar eventueel een ontwikkelingsattaché in spelen, dient de evaluatiedeskundige een generalist of een specialist te zijn, e.d.

Op het eerste gezicht leken de antwoorden wat teleurstellend omdat de deskundigen vrijwel steeds de eigen achterban als de geëigende instantie schenen aan te duiden, maar bij nadere beschouwing kwam toch een algemeen beeld naar voren. Men prefereert een zekere zelfstandigheid, maar dit betekent niet dat evaluatie daarom per se buiten-ambtelijk gedaan zou moeten worden; wel is een dwingend vereiste, dat de evaluatiedeskundige voldoende niveau heeft om te kunnen doorgronden, hoe de recipiënt de hulpactiviteit waardeert; verder verlangt men in verband met de gecompliceerde ontwikkelingsproblematiek van de



evaluatie-deskundige een intuïtieve kennis, die voortkomt uit ervaring, want hij zou uit symptomen tijdig tot een diagnose moeten kunnen komen; dit laatste oordeel verraadt dan een zekere voorkeur voor een generalist. Aan een ontwikkelingsattaché meent men in dit opzicht geen andere eisen te mogen stellen dan dat hij de evaluatie-deskundigen terzijde staat bij het vinden van hun weg.

- 13.3.3 De werkgroep heeft gemeend uit de snel toenemende litteratuur over evaluatie een enkel schema te moeten lichten, dat bruikbaar kan zijn voor het structureren van de noodzakelijke rapportage. Het is ontleend aan een gezamenlijk rapport van de Wereldgezondheids- en de Wereldvoedselorganisaties en als appendix bij dit rapport gevoegd. (Appendix II).

Tenslotte is de werkgroep van mening, dat het belangrijk is over "richtgetallen" te beschikken voor wat het kostenaspect betreft van bepaalde hulpvormen, zoals beurzenhulp of deskundigenhulp. Een voorbeeld van de wijze, waarop dit uitgewerkt kan worden, is derhalve gepresenteerd in Bijlage VII.

Appendix I -1 Het beurzenprogramma

Was de voorlichting onvoldoende?

	Intern.inst.		individ.prog.		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
geen antwoord	-	-	2	2.0	2	0.2
bevredigend	698	77.4	63	63.0	761	75.9
onbevredigend	205	22.6	35	35.0	240	23.9
totaal	903	100.0	100	100.0	1003	100.0

Appendix I -2

Vond de respondent het bedrag van de beurs onvoldoende ?

	abs.	%
niet relevant (geen beurs)	216	23.5
gecheckt	218	23.7
niet gecheckt	484	52.8
	918	100

Appendix I - 3

Vindt de respondent dat hij meer kennis in zijn eigen studieveld heeft opgedaan ?

	abs.	%
gecheckt	813	88.6
niet gecheckt	105	11.4
	918	100

Appendix I - 4

Ontbraken er belangrijke aspecten aan de studie in Nederland gezien de huidige werkkring van de respondent ?

	abs.	%
geen antwoord	97	10.5
geen 'ja', geen 'neen'	38	4.1
ja, zonder verder commentaar	41	4.4
ja, met verder commentaar	395	43.0
neen, zonder verder commentaar	256	27.9
neen, met verder commentaar	91	9.9
	911	100

Appendix I - 5

Wat is de mening van de respondent omtrent de academische contacten met stafleden van zijn instituut ?

	abs.	%
geen antwoord	21	2.3
te veel	35	3.8
goed	646	70.4
kon beter	178	19.4
slecht	38	4.1
	918	100

Appendix I - 6

Wat is de mening van de respondent omtrent de sociale contacten met stafleden van zijn instituut ?

	abs.	%
geen antwoord	35	3.8
te veel	10	0.9
goed	418	45.5
kon beter	303	33.-
slecht	152	16.6
	918	100

Appendix I - 7

Werd de huisvesting als onbevredigend ervaren ?

	abs.	%
gecheckt	250	27.2
niet gecheckt	668	72.8
	918	100

Appendix I - 8

Werd de voedingssituatie als onbevredigend ervaren ?

	abs.	%
gecheckt	232	25.3
niet gecheckt	686	74.7
	918	100

Appendix I - 9

Vond men de contacten met Nederlanders onbevredigend ?

	abs.	%
niet relevant	15	1.6
gecheckt	245	26.7
niet gecheckt	658	71.7
	918	100

Appendix I - 10

Heeft de studie bijgedragen tot het verkrijgen van een betere baan ?

	abs.	%
gecheckt	220	24.0
niet gecheckt	697	76.0
	917	100

APPENDIX II Suggested 'pro forma' for the tabular presentation of a plan for formal evaluation. 1)

Purpose or general objective of the program

base line data	specific objectives	target groups of the population	criteria and indicators for measurement	methods and techniques
<p>In this column will appear a summary of the essential base line data on the program area and its people, taking into account the objectives criteria and indicators mentioned in the following columns. Separate forms may be prepared for all the main fields of activity, such as agriculture, health, education, community development, administration etc.</p>	<p>In this column will appear the main objectives of each departmental activity deemed necessary for accomplishing the purpose of the program, such as the improvement of weaning diets; increased use of fertilizers; the introduction of nutrition education in schools; the setting up of local committees or cooperatives; the coordination of interdepartmental activities. Each specific or departmental objective will be further broken down into targets in the final plan of action.</p>	<p>In this column will be listed the people or groups whom each type of activity is designed to reach with regard to some stated objective, such as: farmers, mothers, elders, small shopkeepers, children at primary school, etc.</p>	<p>In this column will appear the criteria or standards, and the indicators which will be used in measuring progress, such as: changes in morbidity and mortality rates; in crop yields per acre; in consumption levels of particular foods; in proportion of local citizens or associations actively involved in program activities; nutritionally important changes of behavior observed in specific groups over stated periods of time; etc.</p>	<p>In this column will appear a summary of the methods and techniques which are to be used for obtaining the evaluation data, such as analysis of returns from health centers, surveys of various kinds, anthropological and sociological studies, sampling techniques proposed, and other statistical considerations.</p>

This main heading will describe the general or overall objective of the program. Example: "To establish dietary practices consistent with, and necessary for, good growth and development in children and the maintenance of good health among adults". (Formulation of the objectives should also give consideration to time and cost elements.)

1) Report of the joint FAO/WHO meeting on methods of planning and evaluation in applied nutrition

APPENDIX III : GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Agency for International Development (Verenigde Staten)
BBP	Bruto Binnenlands Product
BE	Bonus Export
BNP	Bruto National Product
CEC	Central European Countries (de Comecon- landen)
CMC	Centraal Missie Commissariaat
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Sa- menwerking
DITH	Directie Internationale Technische Hulp ( voordien ITH)
EOF	Europees Ontwikkelings Fonds (EEG)
FMO	Nederlandse Financiering Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Wereldbank)
ICA	International Coöperation Administration ( USA)
ICCO	Interkerkelijk Contactorgaan voor Coör- dinatie van Ontwikkelingshulp
IDA	International Development Association (Wereldbank)
IDB	Inter-American Development Bank
IFC	International Finance Corporation
IGGI	Intergouvernementele Groep inzake Indo- nesië
IMF	International Monetary Fund
ISS	Institute of Social Studies ('s Graven- hage)

ITH	Internationale Technische Hulp (thans DITH)
JVP	Jongeren Vrijwilligers Programma
NVM	Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij
NFP	Netherlands Fellowship Programme
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingshulp
NNI	Netto Nationaal Inkomen
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
OECD	Organisation for Economic Coöperation and Development
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEPTA	United Nations Expanded Programme of Technical Assistance
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
UNTA	United Nations Technical Assistance (de Verenigde Naties als participerende organisatie in UNEPTA)