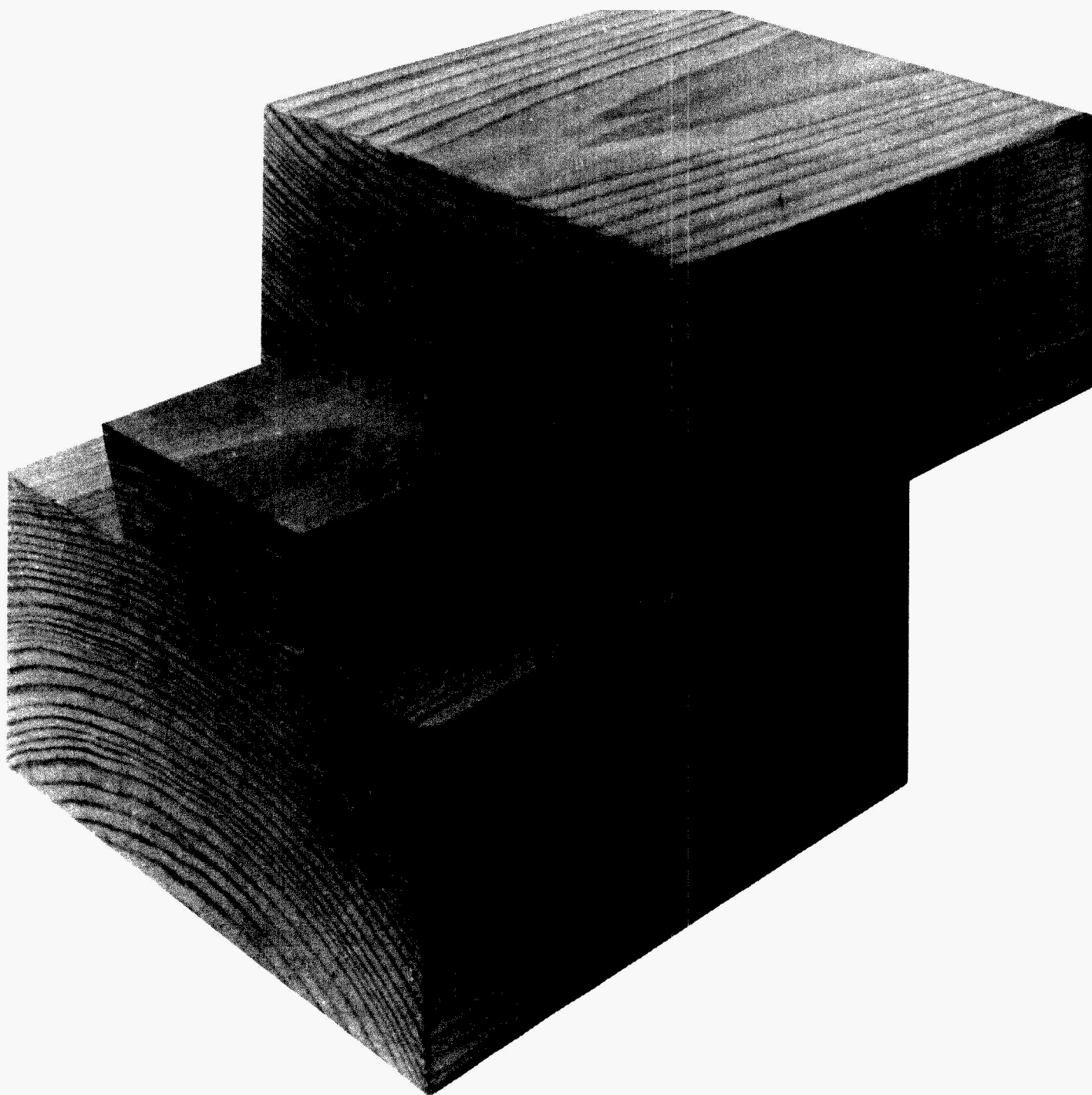


---

# Bilaterale ontwikkelings- samenwerking

Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp



Zitting 1976–1977

Rijksbegroting voor het dienstjaar 1977

14 100 V

Buitenlandse Zaken

## BIJLAGE 4 VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

### HOOFDSTUK 1

#### Nieuwe inzichten

- 1.1. Bestaande inzichten 3
- 1.2. Aandacht voor de verdeling 4
- 1.3. Self-reliance, macro en micro 5
- 1.4. Self-reliance en verdeling 5
- 1.5. Directe noden 6
- 1.6. Bewustwording 7

### HOOFDSTUK 2

#### De richting van het beleid

- 2.1. Lotsverbetering van de armen 8
- 2.2. Integratie van het sectorbeleid 9
  - 2.2.1. Gezondheidszorg 9
  - 2.2.2. Landbouw 10
  - 2.2.3. Onderwijs 11
  - 2.2.4. Integraal sectorbeleid 12
- 2.3. Keuzecriteria 13
  - 2.3.1. De keuze van doelgroepen, landen, projecten, sectoren en kanalen 13
  - 2.3.2. Prioriteiten 14
- 2.4. Integratie van hulpvormen 16
  - 2.4.1. Financiële hulp en technische bijstand 16
  - 2.4.2. Programmahulp en projecthulp 16
  - 2.4.3. Integratie van het Nederlandse samenwerkingsprogramma 17
- 2.4. De keuze van hulpverleningskanalen 18

### HOOFDSTUK 3

#### Ontwikkelingsprojecten

- 3.1. Eerste vereiste: Kennis van landen en sectoren 20
  - 3.1.1. Landenkennis 20
  - 3.1.2. Sectorenkennis 21
  - 3.1.3. De opbouw van kennis 22
- 3.2. Ontwikkelingsprojecten: identificatie, voorbereiding en waardering 22
  - 3.2.1. Identificatie 22

- 3.2.2. Meer actieve identificatie 23
- 3.2.3. Voorbereiding 24
- 3.2.4. Waardering 25
- 3.3. Het bestedingsoverleg 26
  - 3.3.1. Concentratielanden 26
  - 3.3.2. Niet-concentratielanden 28
- 3.4. De uitvoering van ontwikkelingsprojecten 29
  - 3.4.1. Uitbesteding of eigen beheer 29
  - 3.4.2. Lokale kosten 30
  - 3.4.3. Counterparts 31
  - 3.4.4. Aankoopprocedures 31
  - 3.4.5. Betalingsprocedures en bestedingscontrole 32
- 3.5. Follow-up en nazorg 33
- 3.6. Evaluatie 33

### HOOFDSTUK 4

#### Inzet van deskundigheid

- 4.1. Mobiliseren van lokale deskundigheid 34
- 4.2. Werving 35
- 4.3. Uitzendmogelijkheden 36
  - 4.3.1. Bilaterale deskundigen 36
  - 4.3.2. Verlof buiten bezwaar voor ambtenaren 36
  - 4.3.3. Korps van deskundigen 36
  - 4.3.4. Aanvullende instrumenten 37
  - 4.3.5. Assistent-deskundigen 38
  - 4.3.6. Suppletie-deskundigen 38
- 4.4. Selectie 39
- 4.5. Personeelszorg 40
  - 4.5.1. Arbeidsvoorwaarden 40
  - 4.5.2. De voorbereiding 41
  - 4.5.3. Nazorg 42

### HOOFDSTUK 5

#### De uitzending van vrijwilligers

- 5.1. Algemeen 43
- 5.2. Veranderende inzichten 43
- 5.3. Landenbeleid 44
- 5.4. Projectenbeleid 45

- 5.5. Differentiatie in de contractmogelijkheden 46
- 5.6. Voorlichting, werving, selectie, voorbereiding en begeleiding van vrijwilligers 46
- 5.7. Structuur der SNV 47

## HOOFDSTUK 6

### De samenwerking met het particulier initiatief

- 6.1. Inleiding 49
- 6.2. Het Medefinancieringsprogramma 49
  - 6.2.1. Een nieuwe opzet 49
  - 6.2.2. Prioriteitsbepaling en toetsingsnormen 50
  - 6.2.3. Mogelijkheid van programmafinanciering 50
  - 6.2.4. Toetsing van de aanvaardbaarheid van de hulp 51
- 6.3. De hulpverlening via de vakbeweging 52
- 6.4. Directe hulp via particuliere organisaties in ontwikkelingslanden 52
- 6.5. Overlegstructuur en besluitvorming 53
  - 6.5.1. Beraad Particulier Initiatief en Overheid inzake Ontwikkelingssamenwerking 53
  - 6.5.2. De besluitvormingsprocedure 54
  - 6.5.3. Financiële aspecten 54

## HOOFDSTUK 7

### Samenwerking met het bedrijfsleven

- 7.1. Algemeen 55
- 7.2. Bilaterale hulp 55
- 7.3. Binding en ontbinding 57
- 7.4. Ontwikkelingsexpertise 57
- 7.5. Samenwerking met consultant-firma's 57
- 7.6. Industriële ontwikkeling 58
  - 7.6.1. Algemeen 58
  - 7.6.2. FMO 59

## HOOFDSTUK 8

### Internationaal Onderwijs (IO) en Universitaire Ontwikkelingsprojecten (PUO)

- 8.1. Inleiding 61
- 8.2. Beleidswijzigingen 61
- 8.3. Projecten van Internationaal Onderwijs in Nederland 62
- 8.4. Projectbenadering en -beoordeling 63
  - 8.4.1. De functie van de vaste staven 63
  - 8.4.2. Groei naar samenwerkingsverbanden 64
- 8.5. Overlegstructuur voor de onderwijssamenwerking op post-secundair niveau 64
  - 8.5.1. Besluitvorming 64
  - 8.5.2. Taken van het overlegorgaan 65
  - 8.5.3. Samenstelling van het overlegorgaan 65
  - 8.5.4. Werkwijze 66

## HOOFDSTUK 9

### Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking

- 9.1. Inleiding 68
- 9.2. Het researchbeleid 69
  - 9.2.1. Ontwikkelingsrelevant onderzoek 69
  - 9.2.2. Prioriteiten 70
  - 9.2.3. Het universitaire programma 71
- 9.3. Overlegstructuur voor het wetenschappelijk onderzoek 72

## HOOFDSTUK 10

### Evaluatie

- 10.1. Uitwerking van evaluatie 74
- 10.2. Naar een ingebouwde projectevaluatie 75
- 10.3. Programma-evaluatie 77

Bijlage A. Enkele statistische overzichten

Bijlage B. Lijst van gebruikte afkortingen

# Hoofdstuk 1. Nieuwe inzichten

## 1.1. BESTAANDE INZICHTEN

Lange tijd is de ontwikkelingsinspanning van arme en rijke landen in eerste instantie gericht geweest op het verwezenlijken van een maximale economische groei. Het westerse expansieve groeimodel werd daarbij vaak ten voorbeeld gesteld aan de ontwikkelingslanden. Vergroting van de productiecapaciteit via kapitaalvorming uit binnenlandse bronnen en uit buitenlandse financiële hulp en particuliere investeringen zou de groeimotor voldoende aanzwengelen, zodat op eigen kracht de ontwikkeling verder kon gaan. Daarbij werd verondersteld dat via concentratie op de moderne groeisectoren óók een doorsijpeling plaats zou vinden enerzijds naar andere sectoren van de economie en anderzijds naar de armste groeperingen. Een aanvankelijke toeneming in de inkomensongelijkheid in de eerste stadia van het groeiproces werd niet als verontrustend beschouwd, omdat immers de inkomens van de armste groepen in een volgend stadium sneller zouden groeien.

Wel werd, overigens uitgaande van de juistheid van deze filosofie, steeds meer ingezien dat kapitaal in dit proces niet de enige schaarse factor was. Op twee randvoorwaarden richtte zich daarom de aandacht. In de eerste plaats werd vastgesteld dat ook kennis en technische vaardigheid op middelbaar en hoger niveau («skill») in vele ontwikkelingslanden schaars waren. Deze konden door middel van technische bijstand, complementair aan financiële hulp, worden aangevuld ten einde, gegeven de productiefunctie, de groei niet in gevaar te brengen. In de tweede plaats werd ingezien dat het niet alleen ging om een verhoging van de productie, doch ook de afzet; daarbij werd vooral aandacht gegeven aan een concentratie op de buitenlandse handel ten einde in toenemende mate deviezen te kunnen verdienen op de markten van de industrielanden, waarmee een verdere ontwikkeling kon worden gefinancierd.

Doeleinden van economische politiek werden in overeenstemming met deze filosofie gewoonlijk uitgedrukt in bepaalde streefcijfers voor de groei van het Bruto Nationaal Produkt. Ook internationale organisaties accepteerden deze versnelling van de groei van het BNP als het meest onmiddellijke doel van de ontwikkelingspolitiek. Zo bedroeg de groeidoelstelling voor de ontwikkelingslanden in het eerste Ontwikkelingsdecennium van de Verenigde Naties (1961–1970) gemiddeld 5% per jaar, welke doelstelling zelfs nog enigszins is overtroffen.

Het Nederlandse hulpverleningsbeleid was in deze periode in grote lijnen gebaseerd op de algemeen geldende visie inzake de optimale ontwikkelingsstrategie. Getracht werd aan te sluiten bij bestaande ontwikkelingsplannen, waarbij vooral gezocht werd hoe knelpunten in de uitvoering door financiële en technische hulpverlening konden worden weggenomen. De basisgedachte daarbij was dat door voldoende overdracht van kennis en kapitaal op zeker moment het ontwikkelingsproces zich zelf in de gewenste richting zou voortzetten («self-sustaining growth»). De keuze van multilaterale organisaties via welke hulp werd geboden was vooral gebaseerd op een voorkeur voor multilaterale hulp in het algemeen, en op efficiency-overwegingen. Het bilaterale beleid was bij de keuze van de hulpontvangende landen vooral gebaseerd op overwegingen als geografische spreiding, via historische en/of economische relaties opgebouwde kennis van een land, het bestaan van een internationaal consortium of consultatieve groep voor een bepaald land, de internationale beoordeling van het ontwikkelingsbeleid en ten slotte een zekere mate van continuïteit. Bij de besteding van de bilaterale hulp bestond een zekere voorkeur voor betalingsbalanshulp (kapitaal c.q. buitenlandse



deviezen als schaarse produktiefactor an sich), had het Nederlandse bedrijfsleven een stem, en bestond een duidelijk onderscheid tussen financiële en technische bijstand. Daarbij kan worden opgemerkt dat, in relatie tot de heersende visie op het ontwikkelingsvraagstuk, het Nederlandse beleid op tenminste twee punten vooruitstrevend was: op het punt van de totale omvang van de hulp, en waar als uitgangspunt gekozen werd dat de prioriteitsbepaling in eerste instantie bij het ontwikkelingsland ligt. Dit laatste betekende dat Nederland zich bij de besteding van de ontwikkelingshulp baseerde op een soort «self-reliance avant la lettre».

## 1.2. AANDACHT VOOR DE VERDELING

Twee uitgangspunten lagen er dus ten grondslag aan het beleid dat in de jaren zestig met betrekking tot de ontwikkelingshulp is gevoerd:

1e. het gaat om het wegnemen van knelpunten zodat het ontwikkelingsproces zich zo snel mogelijk vanzelf in de gewenste richting kan voortzetten, en

2e. bij het vaststellen van de gewenste richting moeten de prioriteiten door het ontwikkelingsland gesteld worden.

De juistheid of volledigheid van deze uitgangspunten kan gemeten worden aan de vraag of dit ontwikkelingsproces aan de gehele samenleving ten goede komt.

In de memorie van toelichting op de begroting 1974 is in verband hiermee bijzondere aandacht gevraagd voor de relatie tussen de economische groei en de verdeling van het inkomen. Daarbij is betoogd dat de klassieke economische rechtvaardiging van een sociaal onaanvaardbare ongelijkheid in de inkomensverdeling (zij zou de groei bevorderen) om een aantal redenen onjuist is, redenen die te zamen een pleidooi vormen voor een herverdeling ter wille van de groei, ter wille van zichzelf en ter wille van de ontwikkeling, waarbij het laatgenoemde begrip meer componenten en dimensies bevat dan de economische groei alleen<sup>1</sup>. In de memorie van toelichting op de begroting 1975 is ten verfolge hierop ingegaan op de zogenaamde «inkomensverdeling in de tijd». Daarbij is vastgesteld dat een eenzijdige aandacht voor structurele lange-termijnontwikkeling het gevaar met zich meebrengt, juist door de aard van dat ontwikkelingsproces, dat grote groepen mensen er voorsnóg eerder slechter dan beter van worden. Daarom werd een pleidooi gevoerd voor een nieuwe component van de ontwikkelingspolitiek: het lenigen van directe noden<sup>2</sup>.

Steeds meer wordt zowel in de literatuur<sup>3</sup> als in de praktijk vastgesteld dat de veronderstelling dat van concentratie op modernisering en op economische groei ook de armste groepen profiteren, niet houdbaar is. Eerder moet worden geconstateerd dat dit beleid veelal tot verscherping voert van de toch al bijzonder grote inkomensverschillen. Enerzijds valt er een concentratie van produktiemogelijkheden, macht, inkomen en kennis te constateren. Aan de andere kant neemt voor grote groepen van de bevolking de afhankelijkheid, werkloosheid en ellende toe.

In zijn rede voor de jaarvergadering van de Wereldbank te Nairobi in september 1973 stelde McNamara, president van de Wereldbank, dat de armste 40% van de bevolking van de ontwikkelingslanden, ruw geschat een miljard mensen, niet had geprofiteerd van de hoge groeicijfers van het BNP. Daarom moet worden gepleit voor een radicale heroriëntering van het ontwikkelingsbeleid op nationaal en internationaal niveau. Om het proces van groeiende ongelijkheid en verpaupering te keren moet dit beleid zich, meer dan vroeger, richten op wijzigingen in de economische en sociale structuur waardoor een meer gelijke verdeling van kennis, macht en inkomen tot stand kan worden gebracht. Het beleid zal zich steeds meer moeten richten op de armsten in de ontwikkelingslanden. Alleen daardoor kan, in tegenstelling tot het verleden, een echte brede ontwikkeling ontstaan, die uiteindelijk ook een hechtere en gezondere basis voor de macro-economische groei zal bieden.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting op de begroting 1974 van Buitenlandse Zaken, hoofdstuk V, Ontwikkelingssamenwerking, blz. 29. De desbetreffende passage luidt: «Ontwikkeling, beschouwd als proces of als doelstelling van beleid, kan vanuit twee invalshoeken worden beschreven: de componenten die het dient te omvatten en de dimensies die erbij aan de orde dienen te zijn. De componenten zijn behalve economisch ook politiek en sociaal. De dimensies zijn behalve groei ook structurele verandering en verdeling.

Deze componenten en deze dimensies combinerend, betekent dit voor de component economie, dat naast economische groei, wijziging van produktiestructuur moet plaatsvinden en verandering in inkomensverdeling tot stand moet worden gebracht. Voor de component politiek betekent dit, dat naast «nation-builing», de mogelijkheid van een autonome keuze van de economische, politieke en sociale structuur moet worden gerealiseerd en een meer gelijke verdeling van macht moet worden bereikt. Voor de component sociaal betekent dit, dat naast bewustwording een wijziging in de sociale structuur en in de normen- en waardenpatronen moet plaatsvinden en sociale mobiliteit en emancipatie moeten worden bereikt. Ontwikkeling in deze zin is een veel omvattender gebeuren dan alleen groei van het nationale inkomen. Het is een alomvattend en in alle geledingen van de samenleving doordringend proces, dat alleen op gang kan komen als daarvoor een duidelijke politiek met ingrijpende interne en externe maatregelen wordt geformuleerd».

<sup>2</sup> Memorie van toelichting op de begroting 1975 van Buitenlandse Zaken, hoofdstuk VII, Ontwikkelingssamenwerking, blz. 59 e.v. Zie ook de hierna volgende paragraaf 1.5.

<sup>3</sup> Vgl. bij voorbeeld Hollis Chenery e.a. «Redistribution with Growth» (World Bank and Institute of Development Studies, University of Sussex) Oxford University Press, 1974 en Charles Elliott, «Patterns of Poverty in the World» (World Council of Churches), Praeger Publishers, New York 1975.

### 1.3. SELF-RELIANCE, MACRO EN MICRO

De ontwikkelingslanden streven naar een zo snel mogelijke economische, politieke en sociale verzelfstandiging. In dit proces willen zij zo veel mogelijk beïnvloeding van buitenaf verminderen. Zij willen een eigen, bewuste keuze maken voor het door hen te hanteren ontwikkelingsmodel. Dit streven staat bekend als «self-reliance».

Ontwikkelingssamenwerking kan in dit proces een brugfunctie vervullen door het op korte termijn ter beschikking stellen van schaarse middelen; daardoor kan het proces worden versneld teneinde zo spoedig mogelijk een situatie te bereiken waarin het van buiten af ter beschikking stellen van deze schaarse ontwikkelingsfactoren niet meer nodig is. Deze functie kan echter alleen vervuld worden wanneer de wijze van ontwikkelingssamenwerking de zelfstandigheid van de hulpontvangende landen zo min mogelijk aantast.

Doch niet alleen op macroniveau, ook op microniveau is sprake van een self-reliance beleid. Dit concentreert zich op de bewustwording, de sociale, economische en politieke mondigheid van (vooral) de armste groepen. Een dergelijke politiek richt zich op wijziging in de sociale structuur door de «mensen van onderen» in die structuur zelf. Zij bevordert sociale mobiliteit en emancipatie, zodat ontwikkelingsprocessen kunnen ontstaan waarin grote groepen mensen zelf deelnemen, zelf zowel middel als doel van die ontwikkeling zijn. Zo zijn hulpprogramma's denkbaar die de eigen inzet van de betrokken groep voorop stellen. Deze self-reliance methode bevordert de betrokkenheid van de groep bij de activiteit.

Het is voorts goed aandacht te schenken aan mogelijke gevolgen van ontwikkelingsingrepen in het milieu van de ontvangende landen, gelet op het zeer reële gevaar dat de «oplossingen» van vandaag de problemen zullen blijken te zijn van morgen. Een verstoring van het natuurlijk evenwicht kan in een later stadium de self-reliance in gevaar brengen.

Verzelfstandiging slaagt alleen indien een land zijn natuurlijke hulpbronnen tot in lengte van dagen onverlet zal kunnen gebruiken. Tot deze hulpbronnen behoren: bruikbare bodems, nuttige vegetatie, goed water, en het natuurlijke biologisch evenwicht dat in stand wordt gehouden door de eigen flora en fauna, maar overal ter wereld dreigt thans een snelle vermindering van dit potentieel door haastige planloze exploitatie. Achteruitgang van dit potentieel benadeelt op lange termijn de economie, vooral waar de bevolking sterk van de natuur afhankelijk is, en ook juist daar betreft het vaak zeer arme mensen.

### 1.4. SELF-RELIANCE EN VERDELING

«De mate van aanwezigheid van een sociaal-politieke structuur die een beleid mogelijk maakt dat er werkelijk op is gericht de situatie in eigen land te verbeteren, en waarborgt dat de hulp ten goede komt aan de gehele samenleving» is in de memorie van toelichting op de begroting 1975 genoemd als een van de criteria bij de keuze van concentratielanden waarop de Nederlandse hulp wordt gericht. Aan dit criterium is de zinsnede toegevoegd: «Hierbij zal tevens bijzondere aandacht worden geschonken aan het beleid met betrekking tot de rechten van de mens». Bij landen die aan dit keuzecriterium voldoen, en die een beleid voeren waarin de ontwikkeling ten goede komt aan brede lagen van de bevolking, vormt de erkenning van de self-reliance van het ontwikkelingsland als leidend beginsel bij de aanwending der ontwikkelingshulp geen probleem: door steunverlening aan het integrale programma van het land worden ook de armsten bereikt.

In vele gevallen bestaat er echter een spanningsverhouding tussen de doelstellingen: rechtvaardiger verdeling van de uitkomsten van het ontwikkelingsproces enerzijds, en de door het ontwikkelingsland uitgezette self-reliance koers anderzijds. In het verleden is deze spanning, gegeven de keuze van het ontwikkelingsland waaraan ontwikkelingshulp werd verleend, in het

algemeen opgelost ten gunste van de aanvaarding van de prioriteiten van de heersende elites. Echter, in de mate waarin deze elites geen rekening houden met de belangen van de armsten en meest ontrecten, betekent hulpverlening aan de betrokken landen een handhaving, zo niet verslechtering van de bestaande situatie van macht en overvloed tegenover machteloosheid en armoede. Daarom zal per land gezocht moeten worden naar een optimale combinatie van de twee doelstellingen: self-reliance en rechtvaardiger verdeling. Dit kan in het bilaterale beleid met name op twee manieren gebeuren:

1e door in het overleg met de autoriteiten van het ontwikkelingsland over de besteding van de hulp een intensieve dialoog te voeren en te komen tot een profilering van de belangen van de armste groepen en tot een keuze van hulpactiviteiten die met name aan hen ten goede komen;

2e door bij de besteding van de hulp gebruik te maken van vooral die kanalen – bilaterale dan wel multilaterale en ook particuliere – via welke de waarborg dat de hulp de armsten bereikt zo groot mogelijk is.

In beide keuzevraagstukken gaat het uiteraard om de oplossing van de beschreven spanningsverhouding en niet om een donorcentristische betweterigheid. Juist daarom is de dialoog op voet van gelijkheid, het ware kenmerk van het «deelgenootschap in ontwikkeling», zo essentieel. Daarbij dient bedacht te worden dat op langere termijn deze dialoog bevorderd kan worden door een stap terug te doen inzake de mogelijkheid de «macht van de donor» te gebruiken. Dit kan onder meer gebeuren door een bevordering van een multilateralisering van de hulp die gezamenlijke besluitvorming van donors en ontvangers bevordert omtrent de aanwendingsrichting van de hulp, ongeacht haar herkomst, en door de ontwikkelingslanden in de gelegenheid te stellen in deze dialoog ook de (internationale) economische politiek van de rijke, geïndustrialiseerde landen aan de orde te stellen.

## 1.5. DIRECTE NODEN

In de memorie van toelichting op de begroting 1975 is aan de lange termijn structurele ontwikkelingshulp een dimensie toegevoegd: de directe leniging van acute noden. Als argumenten daarvoor werden genoemd de toenemende schaarste, de ervaring dat de noodzakelijke structurele veranderingen wel uitermate langzaam tot stand komen, de constatering dat de door het ontwikkelingsproces niet bereikte groepen groter zijn dan aanvankelijk werd vermoed, en dat dit proces in een aantal gevallen zelfs ontwrichtend werkt, waardoor nog meer mensen beneden het minimum bestaansniveau dreigen te geraken. Bovendien blijkt een aantal acute noodsituaties van zo hardnekkige aard dat zij eerder een structureel dan een incidenteel karakter hebben gekregen. Ook deze «ongelijke welvaartsverdeling in de tijd» eist een bijstelling van het beleid. Het ontwikkelingsbeleid zal niet alleen perspectief moeten bieden aan «mensen van straks» maar ook aan «mensen van nu». Juist de armste groepen hebben veelal geen perspectief bij het huidige ontwikkelingsbeleid en geen weerstand tegen een verslechtering van hun positie. Zij kunnen, omdat zij leven op de rand van het bestaan, niet meer wachten op lange termijn veranderingen in de structuren. Die structurele veranderingen zijn trouwens pas mogelijk bij de inzet van een zo groot mogelijk deel van de totale bevolking, en die kan alleen verwacht worden wanneer die bevolking een reëel perspectief binnen afzienbare tijd wordt geboden. De tragedie van vandaag moet zo snel mogelijk worden opgelost, ook om ontwikkeling in de toekomst te garanderen. Ook in het bilaterale beleid dienen hieruit consequenties te worden getrokken. Het gaat daarbij om snelle steun, om de voorziening in essentiële behoeften (voedsel, huisvesting, werkgelegenheid, gezondheid), en om flexibiliteit in de toepassing van uitvoeringsnormen. Directe hulp ter leniging van acute noden dient daarbij niet te worden gelijkgesteld met noodhulp. Het is hulp gericht op een structurele bestrijding van menselijke armoede; direct, zowel in de zin van «snel», als in die van «zonder omwegen».



## 1.6. BEWUSTWORDING

Ontwikkeling is een geïntegreerd proces dat mobilisatie en participatie van alle mensen vereist. Self-reliance impliceert dat de totale bevolking actief in het ontwikkelingsproces wordt betrokken. Zij kan dan zelf een visie ontwikkelen op de door haar gewenste samenleving en op de wijze waarop zij die wil realiseren. Daarom dient er in het beleid een ruime plaats te worden vrijgemaakt voor het potentieel aan arbeid, inzet, deskundigheid en organisatievermogen dat in het ontwikkelingsland zelf aanwezig is. De mobilisatie daarvan dient allereerst in en door het land zelf te geschieden. Buitenlandse hulp kan op deze bevordering van de maatschappelijke bewustwording en participatie wel aansluiten, en haar in een enkel geval versnellen; zij mag deze processen in geen geval afremmen.

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vormt dit een belangrijke randvoorwaarde bij de beslissingen over de keuze van landen, projecten en programma's en ook van kanalen waarlangs de hulp wordt gegeven. Een en ander betekent dat de criteria bij de keuze van de landen waarop de hulp wordt geconcentreerd (mate van armoede, feitelijke behoefte aan hulp, beleid gericht op de ontwikkeling van de gehele samenleving en met name van de armste groepen daarin alsmede de mate van eerbiediging van mensenrechten) een wijder strekkende betekenis krijgen, doordat zij ook toegepast moeten worden bij de beslissingen over de specifieke projecten en kanalen per hulpontvangend land. Wat dit voor die keuze betekent wordt nader uiteengezet in het volgende hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de specifieke doelgroepen waarop de hulp dient te worden gericht; en op de activiteitensectoren die daartoe het belangrijkste zijn.



# Hoofdstuk 2. De richting van het beleid

## 2.1 LOTSVERBETERING VAN DE ARMEN

Heel globaal – in ieder ontwikkelingsland is de situatie anders, afhankelijk van het economisch ontwikkelingsstadium waarin het verkeert – kunnen in het economisch proces vijf groepen personen worden onderscheiden:

1. de economische elite: hetzij de bezitters in de traditionele landbouw, hetzij de eigenaren, managers en hogere employés in de gemoderniseerde industrie, handel en grootlandbouw, mede gericht op de buitenlandse markt of op importvervanging alsmede diegenen die als vrije beroepsbeoefenaars of als hoge ambtenaren van de activiteiten en de koopkracht in deze sector afhankelijk zijn;
2. diegenen die hun bestaan vinden als arbeiders met duurzaam werk in de ad 1 genoemde sectoren, of werkzaam zijn in kleinere nog niet zo moderne geïndustrialiseerde dan wel in de industrialiserende produktiesectoren die daarvan economisch afhankelijk zijn, alsmede de handelaars en kleinere boeren die anderen in dienst nemen, en de ambtenaren;
3. de «own-account workers»: eenmansbedrijven in handel en nijverheid;
4. de werkers van de klein-landbouw gericht op produktie voor de markt en voor eigen gebruik;
5. al diegenen die geen duurzame marktverhoudingen met anderen hebben: zij die nagenoeg geheel gericht zijn op subsistence-farming, de dagloners en de naamlozen in de informele sector.

Het overgrote deel van de mensen in de Derde Wereld bevindt zich in de categorieën 4 en 5. En daarvan leeft een miljard mensen nog in de uiterste armoede en ellende: honger, ziektes, bestaansonzekerheid, afhankelijkheid, werkloosheid en analfabetisme. Meer en meer dringt het besef door dat een fundamentele wijziging in het ontwikkelingsbeleid nodig is. Dit beleid zal meer direct op de lotsverbetering van deze mensen gericht moeten worden. Zij vormen de doelgroepen waarop de Nederlandse hulp gericht is. Wie zijn de armen in de ontwikkelingslanden? Het overgrote deel, ongeveer 700 miljoen van de allerarmsten, leeft nog op het platteland en is afhankelijk van de landbouw. Ongeveer de helft heeft beschikking over minder dan 1 ha grond of helemaal geen grond; de andere helft minder dan 5 ha. Zelfs wanneer men de beschikking over grond heeft, gaat dit gepaard met vele vormen van onzekerheid en afhankelijkheid. Men is afhankelijk, niet alleen van de grillen van de natuur, maar ook van machtsuitoefening van economisch sterkeren om aan de noodzakelijke zaden, water, kunstmest en bestrijdingsmiddelen te komen. De kleine boer moet vaak woekerrentes betalen voor het geld dat nodig is om deze produktiemiddelen te kunnen aanschaffen. Niet zelden moet hij zijn belangrijkste produktiemiddel, de grond, waarmee hij zich voor langere tijd enige zekerheid zou kunnen verschaffen, afstaan of verkopen om op de korte termijn met zijn gezin in leven te blijven. Dat is de vicieuze cirkel van de armoede.

Ook in de steden wonen velen – ongeveer 300 miljoen – die tot de armsten gerekend moeten worden. Op allerlei wijzen moeten deze mensen proberen zich in leven te houden: bedelen, het verhandelen van een of enkele zaken, het maken van eenvoudige voorwerpen, het uitoefenen van reparatie- of vervoerswerkzaamheden, prostitutie, diefstal. Het gaat daarbij steeds om incidentele activiteiten van de ene op de andere dag. Officiële loon- en arbeidsovereenkomsten gelden voor deze mensen niet. In de statistieken worden de activiteiten van deze zogenaamde informele sector niet verwerkt.

Meestal bestaan er ook geen mogelijkheden om geld te lenen, tenzij tegen een woekerrente. Bij het verschaffen van primaire voorzieningen zoals water en energie lijkt het alsof deze mensen veelal «vergeten» worden. Zowel hun huisvestings- als voedsel- en gezondheidssituatie en onderwijs zijn slecht tot zeer slecht.

De armsten: ze zijn er en het zijn er veel te veel. Stellig is er behoefte aan meer inzicht om deze mensen zo effectief mogelijk te kunnen helpen. Daarop kan echter niet gewacht worden.

De Nederlandse ontwikkelingshulp zal daarom voor een belangrijk deel gericht worden op deze beschreven doelgroepen, met name dus op diegenen die zich bevinden in de hierboven genoemde groepen 4 en 5, zelfs wanneer een andere aanwending van hulp een hogere economische groei zou mogelijk maken.

Een positieverbetering van de armsten is belangrijker dan een relatief evengrote positieverbetering van de overigen in de samenleving.

In het vorige hoofdstuk is, in aansluiting op het betoog ontwikkeld in de memories van toelichting op de begrotingen 1974 en 1975, aangegeven dat in een ontwikkelingsbeleid veel gewicht dient te worden gegeven aan een betere welvaartsverdeling, zowel tussen verschillende groepen mensen die op een bepaald moment tot een bepaalde samenleving behoren, als tussen verschillende generaties in de tijd. De eerstgenoemde overweging leidde ondermeer tot de vaststelling van de op de feitelijke behoeften van de gehele bevolking gebaseerde criteria bij de keuze van de concentratielanden, terwijl de tweede overweging leidde tot de invoering van een nieuwe categorie hulpprogramma's en -projecten, namelijk de «Directe hulp aan armste landen en groepen». En aan het slot van het vorige hoofdstuk is aangegeven dat deze «verdelingscriteria» evenzeer van belang zijn bij de keuze van de afzonderlijke projecten in de diverse sectoren. In de hierna volgende paragrafen is een poging gedaan de beleidsconsequenties hiervan uit te werken.

## **2.2. INTEGRATIE VAN HET SECTORBELEID**

Het richten van de ontwikkelingshulp op met name de armsten in de samenleving zal binnen verschillende sectoren op verschillende wijze geschieden. Op een drietal sectoren wordt hieronder bij wijze van voorbeeld kort ingegaan.

### **2.2.1. Gezondheidszorg**

Recht op gezondheid is een van de fundamentele rechten van de mens. Bovendien gezondheid vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de sociaal-economische ontwikkeling, en dus voor de verwezenlijking van ook andere mensenrechten.

Ook in ander opzicht staat de gezondheidszorg niet op zichzelf. Zij houdt immers niet alleen verband met de omvang van de medische voorzieningen, maar ook met de drinkwater- en voedselvoorziening, huisvesting en onderwijs. Een integrale aanpak waarin voortdurend rekening wordt gehouden met de invloed van en de wisselwerking met andere sectoren van ontwikkelingsbeleid is daarom een eerste vereiste, wil althans een meer duurzaam resultaat geboekt worden.

In veel ontwikkelingslanden wordt met deze wisselwerking en met de sociaal-economische mogelijkheden nog onvoldoende rekening gehouden in de gezondheidszorg. Bovendien zijn de medische voorzieningen er vaak zeer ongelijk verdeeld. Ongewenste ontwikkelingen, vaak mede ingegeven door de voorbeeldwerking van het westerse gezondheidszorgmodel, zijn onder meer de bouw van dure ziekenhuizen die vaak onvoldoende bemand kunnen worden en de belangstelling voor zeer gespecialiseerde opleidingen en deskundigheid. Dit leidt onvermijdelijk tot voorzieningen voor de «happy few».

Gezien de uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft deze vorm van gezondheidszorg een lage prioriteit. De nadruk moet liggen op de beschikbaarstelling van een goedkoop voorzieningenpakket ten behoeve van de grote massa armen in de steden en op het platteland. In dat pakket is het traditionele onderscheid tussen preventieve en curatieve gezondheidszorg niet erg relevant. Het gaat om beide, maar dan voor diegenen die er het meest behoefte aan hebben.

Drinkwatervoorziening, gezondheidsvoorlichting (vooral inzake hygiëne en voeding), eenvoudige medische dienstverlening, zorg voor moeder en kind, waaronder advisering inzake geboortenregeling, volksziektebestrijding, vaccinatieprogramma's, etc. kunnen afhankelijk van de plaatselijke behoeften onderdeel van een dergelijk pakket vormen. Dat betekent prioriteit voor de zogenaamde eerstelijns-gezondheidszorg, bij voorkeur uit te voeren in en vanuit gemeenschapscentra die eventueel voor specifieke medische voorzieningen naar ziekenhuizen kunnen doorverwijzen. Het betekent tevens prioriteit voor de opleiding en inzet van zoveel mogelijk paramedisch personeel in plaats van schaarse en dure artsen (die vaak, evenals andere hoger geschoolden, ook minder snel geneigd zijn comfortabele stedelijke leef- en werkomstandigheden in te ruilen voor die van het platteland). Meer specifiek voor het Nederlandse beleid betekent dit dat niet de inzet en het behoud van Nederlandse deskundigheid doch de mobilisering van lokaal potentieel bij de selectie van projecten centraal zal staan. De huidige Nederlandse opleidingen op het vlak van de gezondheidszorg zullen in dit perspectief worden gezien.

Een betere benutting van Nederlandse deskundigheid wordt bevorderd doordat de mogelijkheid is geopend van tweede termijn uitzendingen van artsen in het kader van het zogenaamde artsenprogramma, met name ten behoeve van streekontwikkelingsprogramma's en onderwijsprogramma's voor paramedisch personeel. Een aantal van deze artsen zal tot permanente velddeskundigen kunnen worden opgeleid. Zij kunnen dan worden opgenomen in het inmiddels in werking getreden korps van deskundigen (zie hoofdstuk 4).

Aan een goede uitvoering van gezondheidszorgprogramma's kan samenwerking met particuliere organisaties een belangrijke bijdrage geven. In hoofdstuk 6 van deze nota wordt daarop nader ingegaan.

### 2.2.2. Landbouw

Een miljard mensen lijdt aan ondervoeding of aan eenzijdige voeding. Het beleid ten aanzien van de landbouw moet dan ook vooral gericht zijn op kwantitatieve en kwalitatieve produktieverbetering. Voorbeelden van activiteiten die daartoe kunnen bijdragen zijn:

- toegepast landbouwkundig onderzoek met nadruk op de ontwikkeling van nieuwe rassen, van rassen resistent tegen droogte, ziekten en plagen, op beperking van de verliezen na de oogst, en op ecologisch verantwoorde produktiemethoden;
- zaaizaad- en pootgoedproduktie en -distributie voor de land- en tuinbouw alsmede voor de veeteelt (verbeterde grassoorten);
- aanleg van irrigatiesystemen en verbetering van het waterbeheer en waterverbruik op de landbouwbedrijven;
- landbouwvoorlichting;
- marketing.

Voorzien moet worden in de voedselbehoefte niet alleen van hen die direct van de landbouw afhankelijk zijn, doch ook van mensen die in andere sectoren werken of in andere gebieden leven. Het gaat daarom niet alleen om produktieverhoging en verbetering van de produktiemethoden, maar ook om de verdeling van voedsel.

Het gaat ook om de verdeling van produktiemiddelen. Het beleid zal daarom in belangrijke mate gericht moeten zijn op de positie van de kleine boer.



Thans gaat het landbouwonderzoek vaak uit van de wensen en mogelijkheden van de grootgrondbezitters, grote en/of middelgrote landbouwbedrijven. Het zal echter vooral moeten uitgaan van de mogelijkheden van de kleine boer. Er zal via de landbouwvoorlichting en het onderwijs voor gezorgd moeten worden dat juist de kleine boer de mogelijkheden gaat ontdekken van nieuwe variëteiten, kunstmest, irrigatie en dergelijke. En er zal voor moeten worden gezorgd dat die mogelijkheden inderdaad binnen zijn bereik komen. Dat betekent landhervorming, hervorming van eigendoms- en pachtverhoudingen, het scheppen van goede kredietmogelijkheden alsook van coöperatievorming.

Het gaat nog om meer. Voor zover het al mogelijk zou zijn de landbouwsector geïsoleerd te ontwikkelen, is zulk een éézijdige ontwikkeling niet wenselijk. Ontwikkelingen op andere gebieden (bij voorbeeld lokale wegenaanleg, drinkwatervoorziening, energievoorziening) vormen een noodzakelijk ondersteunende rol voor de landbouw.

Steeds meer groeit dan ook het besef dat het gaat om een integrale rurale ontwikkeling, waarin behalve de ontwikkeling van de landbouw ook aandacht wordt gegeven aan de uitbreiding van de industriële ontwikkeling op het platteland, aan de infrastructuur van het platteland, alsmede aan woningbouw, gezondheidszorg en onderwijs. Alleen zo kan een werkelijke verbetering worden bereikt in de situatie van de armen op het platteland.

### 2.2.3. Onderwijs

Een derde voorbeeld van een sector die erg belangrijk is bij de ontwikkeling van een samenleving is het onderwijs. Net zoals de gezondheidszorg en de landbouw heeft deze steeds een belangrijke plaats ingenomen in de Nederlandse (bilaterale) ontwikkelingshulp.

Onderwijs is in de ontwikkelingspolitiek vaak gezien als een doel op zichzelf, als een recht van ieder individu dat zo snel mogelijk diende te worden verwezenlijkt (alfabetisatie), als een consumptiegoed. Als een reactie daarop is in de jaren zestig vooral de nadruk gelegd op het onderwijs als een investering: door de scholingsgraad van werkenden te verhogen zou de productie en de welvaart kunnen toenemen.

Lag het accent in de eerstgenoemde benadering op het basisonderwijs voor iedereen, in de tweede benadering werd vooral aandacht gegeven aan middelbaar en hoger beroepsonderwijs voor speciale categorieën.

Thans breekt meer en meer het inzicht door dat het onderwijs zowel gericht moet zijn op de ontwikkeling van de maatschappij als op de ontwikkeling van de mens. Een dergelijk «development-oriented» onderwijs – waarbij niet primair aan economische ontwikkeling gedacht moet worden – gaat uit van de leef- en werksituatie van de bevolking, waarbij de mensen zelf bij de vormgeving van het onderwijs worden betrokken, onder meer door hen zelf de specifieke lokale behoeften mee te laten vaststellen. Zo kan het onderwijs ook bijdragen tot bewustwording en tot een structurele verandering van samenleving, en dus tot een echte ontwikkeling («education for change»).

Het onderwijs dient dus met de overige activiteiten van de bevolking in de ontwikkelingssamenleving geïntegreerd te worden. Deze integratie betekent enerzijds een zo nauw mogelijke aansluiting van het onderwijsbeleid aan de directe behoeften aan kennis en vaardigheid in de arbeid, het gezin en de lokale omgeving. Het betekent tegelijkertijd dat voorkomen moet worden dat het onderwijs de mensen van hun eigen cultuur en hun eigen situatie vreemdt; het moet hen daarentegen in staat stellen hun situatie te beïnvloeden en te veranderen.

Een en ander betekent dat men in een onderwijsbeleid aandacht dient te geven aan basisonderwijs (aan kinderen en aan volwassenen) dat niet-intellectualistisch is, zich ook niet beperkt tot leren lezen, schrijven en rekenen doch ook andere praktische kennis en vaardigheden omvat om beter het maatschappelijk leven aan te kunnen. Bovendien zal er in de vaststelling van



de richting van en de toegang tot voortgezet onderwijs op gelet moeten worden dat aldaar verworven vaardigheden ook werkelijk ten dienste van de ontwikkeling van de samenleving kunnen worden toegepast.

Bij het formuleren van een onderwijsbeleid dat ten dienste staat van de ontwikkeling van mens en samenleving zal men er bovendien tegen moeten waken dat de onderwijsvoorzieningen alleen ten goede komen aan een kleine elite. Prioriteit dient gegeven te worden aan onderwijs en vaardigheidsontwikkeling en werkgelegenheidsbevordering ten behoeve van de armste groepen. Ook zal niet alleen de inhoud van het onderwijs maar ook de keuze van schoolsystemen, onderwijsstructuren en vormings- en kennisoverdrachtmethoden aan de eigen situatie moeten worden aangepast; het kopiëren van keuzen gedaan in de geïndustrialiseerde westelijke wereld spreekt niet vanzelf. (Zo zal bij voorbeeld bijzondere aandacht gegeven moeten worden aan het vraagstuk van de voortijdige schoolverlaters.)

Het bieden van buitenlandse hulp in een sector die meer dan welke andere sector ook in al haar facetten doordrongen dient te zijn van «self-reliance» ligt eigenlijk niet direct voor de hand. Toch wordt er op ruime schaal onderwijsbijstand geboden. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zal daarbij in de toekomst uitgegaan worden van criteria die uit het bovenstaande kunnen worden afgeleid. Een van de belangrijkste consequenties is dat in het geven van onderwijs in Nederland aan studenten uit ontwikkelingslanden die daartoe speciaal naar Nederland komen in het algemeen terughoudendheid zal worden betracht, en dat meer nadruk zal worden gelegd op het geven van steun bij het creëren van onderwijsvoorzieningen in de ontwikkelingslanden zelf. (in hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op het internationale onderwijs.) Andere consequenties zijn dat in het Nederlandse beleid meer aandacht zal worden gegeven aan middelbaar beroepsonderwijs, aan onderwijzersopleidingen, aan onderwijs voor meisjes en, zo mogelijk, ook aan basisonderwijs. Daarbij dient niet alleen gedacht te worden aan hulp bij het geven van onderwijs zelf maar ook aan steun bij het creëren van onderwijsvoorzieningen en aan hulp bij de planning en ontwikkeling van onderwijssystemen, de verbetering van onderwijsmethoden en de organisatie van de onderwijsadministratie.

#### **2.2.4. Integraal sectorbeleid**

Een verbetering van de situatie van de armen in de ontwikkelingslanden kan niet gerealiseerd worden door een benadering via afzonderlijke sectoren. Zelfs wanneer een afzonderlijke sector als invalshoek wordt gekozen blijken er vele additionele voorzieningen in andere sectoren nodig. Hoe zij onderling ook mogen verschillen, de hierboven beschreven voorbeelden – de sectoren gezondheidszorg, landbouw en onderwijs – tonen ieder voor zich duidelijk aan dat een integrale benadering nodig is. Die integrale benadering kan daarbij niet beperkt worden tot de complementaire economische sectoren. Ook op de sociale en politieke aspecten van het ontwikkelingsproces, zoals bewustwording, machtsverhoudingen en waardenpatronen, moet worden gelet. Al deze elementen zullen bij voorbeeld in een streekontwikkelingsprogramma in aanmerking worden genomen.

Het bevorderen van een meer rechtvaardige verdeling en het bevorderen van de self-reliance zijn de twee belangrijkste doeleinden van het huidige Nederlandse beleid inzake de ontwikkelingsamenwerking. Het geldt zowel op macro- als op microniveau. Ten aanzien van het macroniveau werd in de memorie van toelichting op de begroting 1974 aangegeven dat dit noodzakelijkerwijs leidt tot een integrale aanpak: ontwikkelingshulp plus handelspolitiek plus economische structuurpolitiek plus buitenlandse politiek, alle gesteund door een binnenlands welzijnsbeleid, in een onderlinge samenhang gericht op een en dezelfde set van doeleinden. Thans komen wij tot de conclusie dat de keuze van deze doeleinden ook op microniveau, dat wil zeggen binnen de ontwikkelingshulp zelf, een integrale benadering vereist.

De keuze voor de integrale benadering zal de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's en -projecten wel verbeteren maar niet vergemakkelijken. De hulpverlening zal immers nooit geïsoleerd kunnen en mogen worden van de activiteiten in de ontwikkelingssamenleving zelf, maar volledig en nauwkeurig daarop moeten worden afgestemd. De richting, aard en modaliteiten van te ondersteunen programma's zullen door de bevolking of haar vertegenwoordigers van het ontwikkelingsland zelf moeten worden bepaald; het merendeel van de activiteiten behorend tot dergelijke integrale ontwikkelingsprogramma's zal zelfs door de betrokkenen in het ontwikkelingsland zelf moeten worden uitgevoerd. De keuze voor de integrale benadering betekent enerzijds dat er minder sprake zal zijn van afzonderlijke, afgeronde, van andere te onderscheiden projecten, zij betekent anderzijds dat de hulpverlening minder een allesomvattend karakter heeft, minder gericht kan zijn op de totale uitvoering van een project of een programma, maar marginaal, ondersteunend en katalyserend van karakter wordt. Het lijkt paradoxaal, maar dit is het niet: voorwaarde voor het welslagen van de hulpactiviteit is nu eenmaal de totale inzet van de mensen in het ontwikkelingsland zelf.

## 2.3. KEUZECRITERIA

### 2.3.1. De keuze van doelgroepen, landen, projecten, sectoren en kanalen

Bij de besteding van ontwikkelingshulp dient een aantal keuzen te worden gedaan:

a. voor welke personen? In deze nota wordt een duidelijke keuze gedaan: zoveel en zo direct mogelijk voor de armsten;

b. in welke landen? Bilaterale hulp wordt gegeven aan (algemene en bijzondere) concentratielanden, gekozen op basis van deze criteria:

1e. de mate van armoede;

2e. de feitelijke behoefte aan hulp van buitenaf, en

3e. de vraag of er door het betrokken land een beleid wordt gevoerd dat vooral aan de armsten ten goede komt (c.q. een sociaal-politieke structuur is die daarop perspectief biedt, maar het beleid zelf is uiteindelijk belangrijker dan de structuur).

In toenemende mate is het echter ook mogelijk hulp te bieden aan andere landen;

c. welke projecten in welke sectoren?

d. via welke kanalen: bilateraal van regering tot regering via multilaterale en intergouvernementele instanties, via nationale of internationale particuliere non-commerciële organisaties of via het bedrijfsleven?

Deze keuzen kunnen niet onafhankelijk van elkaar gemaakt worden. Zij hangen onderling samen.

Zo is er een samenhang tussen de criteria die ten grondslag liggen aan de keuze van afzonderlijke projecten en programma's en de criteria bij de keuze van de landen waarin deze projecten en programma's worden uitgevoerd.

Die samenhang is er niet alleen in die zin dat voor beide keuzen dezelfde criteria gelden, maar ook in die zin dat aan deze criteria dus twee keer tegelijkertijd moet worden voldaan. Dat is dan ook een belangrijke reden om het concentratiebeleid voort te zetten bij de keuze van landen waaraan van regering tot regering bilaterale hulp wordt gegeven, in stede van in een zeer groot aantal landen ad hoc vele afzonderlijke ontwikkelingsprojecten uit te voeren. Het concentratiebeleid verzekert immers tot op zekere hoogte dat de hulpactiviteit die op zich zelf aan de criteria voldoet, maar die nu eenmaal in een integrale benadering per definitie een marginale functie vervult, plaatsvindt in een voor het welslagen van die activiteit gunstige omgeving: een sociaal-politieke structuur die ook zelf gericht is op self-reliance en op een rechtvaardige verdeling. En bovendien brengt het concentratiebeleid met zich mee dat van een schaafeffect kan worden geprofiteerd: de gezamenlijke betekenis van een aantal hulpactiviteiten is meer dan de optelsom van de ef-

fecten van de afzonderlijke activiteiten; daardoor kunnen de verschillende hulpactiviteiten op elkaar worden afgestemd en elkaar ondersteunen zodat de nadelen van het marginale karakter van de hulpactiviteit worden verkleind en de kans op welslagen wordt vergroot.

In deze benadering past overigens geen dogmatisme. De aanzienlijke stijging van de Nederlandse ontwikkelingshulp maakt het mogelijk om ook na de inmiddels tot stand gekomen uitbreiding van het aantal concentratielanden meer dan in het verleden afzonderlijke ontwikkelingsprojecten in niet-concentratielanden uit te voeren, ook wanneer deze niet in alle opzichten voldoen aan de criteria bij de keuze van landen die voor hulp in aanmerking komen. De aldus vergrote flexibiliteit in het bilaterale beleid – reeds tot stand gekomen door het onderscheid tussen algemene concentratielanden waaraan op grotere schaal zowel programma- als projecthulp wordt geboden, en bijzondere concentratielanden die steun ontvangen op beperktere schaal, voornamelijk bestaande uit projecthulp – is aantrekkelijk, enerzijds omdat daardoor in de loop van de tijd faseringen kunnen worden aangebracht in de hulp aan afzonderlijke landen en anderzijds omdat in individuele gevallen middels hulpactiviteiten correcties kunnen worden uitgeoefend op een beleid van een ontwikkelingsland dat aan bepaalde categorieën van de bevolking voorbijgaat.

Voor het aanbrengen van duurzame correcties is daarbij echter weinig gelegenheid, juist omdat in dergelijke situaties een integrale benadering nauwelijks mogelijk is. Wel is het de bedoeling van de regering de toeneming van de Nederlandse ontwikkelingshulp meer ter beschikking te stellen ten behoeve van niet-concentratielanden en in het kader van het programma ter leniging van directe noden dan dat zij beoogt de bilaterale hulp aan concentratielanden van regering tot regering uit te breiden. Mede daarom is de regering niet voornemens het aantal concentratielanden uit te breiden. Een dergelijke accentverschuiving doet recht aan de constatering dat de armste mensen nu eenmaal niet alleen in concentratielanden wonen. Men zou zelfs kunnen stellen dat er relatief meer arme mensen wonen in landen die minder voldoen aan het keuzecriterium dat er een beleid gevoerd wordt dat werkelijk aan de hele bevolking ten goede komt. Dit betekent echter tegelijkertijd dat de doelgroepen in deze landen meer via niet-gouvernementele organisaties bereikt moeten worden. Daarom zal in toenemende mate hulp gekanaliseerd worden via nationale en internationale particuliere niet-commerciële instellingen.

### **2.3.2. Prioriteiten**

Op welke wijze kan de belangrijke plaats die aan de verdelingscriteria wordt toegekend in de keuze van afzonderlijke projecten tot uitdrukking komen? Een belangrijke mogelijkheid daartoe is dat gekozen wordt voor projecten die een directe steun aan armste groepen inhouden: steun aan de bestrijding van welvaartsongelijkheid, directe leniging van huidige noden van armste groepen en steun aan programma's ter versterking van de economische positie van de armsten. Deze projecten zullen over het algemeen niet zozeer liggen in de sfeer van de directe verhoging van de materiële productie of in die van de verbetering van de materiële infrastructuur, doch meer in die van de verbetering der essentiële leefomstandigheden en bestaansmogelijkheden.

Naarmate een land zelf daadwerkelijk reeds hoge prioriteit toekent aan het bevorderen van self-reliance en het spreiden van welvaart is het minder nodig de afzonderlijke Nederlandse activiteiten expliciet op de realisering van deze doelstellingen te richten. Het gaat erom of in het totale beleid dat door de regering van een ontwikkelingsland wordt gevoerd aan deze verdelingscriteria een essentiële betekenis wordt toegekend en, daarvan afgeleid, of het totale, gezamenlijke pakket hulpactiviteiten daaraan voldoet. In dat pakket zal doorgaans, afhankelijk van dat beleid en van de economische situatie van het desbetreffende land, een onderdeel programma- of betalingsbalanshulp opgenomen zijn.



Bovendien zullen er projecten in voorkomen die met name op lange termijn effecten zullen hebben, op industrialisatie en economische groei gericht zullen zijn – vele daarvan zullen trouwens onder meer via de te scheppen werkgelegenheid indirect positieve verdelingseffecten hebben, een infrastructuureel karakter hebben, en dergelijke. Dat kan zeer wel in een pakket dat in zijn algemeenheid en totaliteit gericht is op meerdere doeleinden, waaronder dat van de rechtvaardige welvaartsverdeling.

Toch zal ook bij de keuze van ontwikkelingsprojecten die niet als hoofddoel hebben een directe steun aan armste groepen, het verdelingscriterium de doorslag moeten geven. Dat kan door het als een randvoorwaarde te laten fungeren. Projecten ter verwezenlijking van andere doelstellingen (bij voorbeeld produktieverhoging of wegeaanleg) komen slechts in aanmerking wanneer zij hetzij direct, hetzij indirect mede ten goede komen aan de armste groepen. Zij komen in geen geval in aanmerking wanneer zij resulteren in een verslechtering van de positie van de armsten.

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt niet aan bepaalde sectoren bij voorbaat een hoge prioriteit toegekend terwijl activiteiten in andere sectoren evenmin bij voorbaat zijn uitgesloten. De prioriteit betreft de doelgroepen, en om hen te bereiken zal in verschillende ontwikkelingssamenlevingen aan verschillende activiteiten voorrang gegeven moeten worden. Dit neemt natuurlijk niet weg dat in het algemeen een verbetering van essentiële leefomstandigheden en bestaansmogelijkheden kan worden bereikt door de aandacht vooral te richten op de werkgelegenheid, de voedselvoorziening, de algemene gezondheidszorg, het basisonderwijs en de sociale huisvesting. Deze betreffen immers de basisbehoeften van mensen in armoedige omstandigheden.

Dit betekent dat bepaalde typen hulpactiviteiten een groter gewicht zullen moeten krijgen. Naast degene die reeds genoemd zijn in paragraaf 2.2 over de sectoren gezondheidszorg, landbouw en onderwijs willen wij met name de volgende noemen:

- activiteiten ten behoeve van de emancipatie van de vrouw in de ontwikkelingslanden, die er door de specifieke op modernisering en op economische groei gerichte aard van het ontwikkelingsproces veelal relatief op achteruit is gegaan. Daarom zal meer aandacht gegeven moeten worden aan de functie van de vrouw, met name in plattelandssamenlevingen in ontwikkelingslanden, bij het formuleren van algemene ontwikkelingsprogramma's. Tevens zullen direct op de emancipatie van de vrouw gerichte ontwikkelingsprojecten worden begonnen. Tijdens de Wereldconferentie van de Verenigde Naties in het kader van het jaar van de vrouw (Mexico 1975) heeft Nederland hierover voorstellen gedaan die ook, begeleid door onderzoek, in bilateraal verband ter hand genomen kunnen worden;

- activiteiten ten behoeve van de armsten in de stedelijke periferie. Steeds grotere aantallen mensen die op het platteland geen toekomst meer hebben, of die onder invloed komen van een versneld moderniseringsproces, trekken naar de stad, waar zij heel vaak ontworteld en met weinig toekomstperspectief in grote ellende verkeren. Dit proces dient tegengegaan te worden door het scheppen van meer en betere bestaansmogelijkheden op het platteland. Het is echter tegelijkertijd nodig om diegenen die toch naar de stad migreren op te vangen en perspectief te bieden;

- activiteiten gericht op de bevordering van een sociaal aangepaste technologie die een minder kapitaalintensief karakter draagt en vooral gericht is op het verschaffen van werk en dus bestaansmogelijkheden. Te vaak is in ontwikkelingslanden onder indruk van ervaringen in rijke geïndustrialiseerde landen met andere kapitaal-arbeid schaarsteverhoudingen gekozen voor een bij uitstek kapitaalintensieve technologie die nauwelijks bijdroeg tot het scheppen van werkgelegenheid. De richting van het wetenschappelijk onderzoek, maar ook de modaliteiten van concrete uitvoeringsprojecten zullen worden vastgesteld in overeenstemming met de constatering: niets bevordert een gelijkmatiger welvaartsverdeling en een werkelijke self-reliance zo zeer als werkgelegenheid;



– activiteiten ter bevordering van de kredietverlening aan het kleinbedrijf in de landbouw, industrie, ambacht en dienstensector, alsmede andere vormen van kredietverlening waaronder woningbouwkrediet. Op het microniveau vormt de kredietverlening immers een belangrijk instrument ter bevordering van de self-reliance.

Deze en de eerdergenoemde voorbeelden van projecten en programma's die in het ontwikkelingsbeleid meer gewicht zullen krijgen betekenen tezamen een duidelijke accentverandering. In het algemeen kan gesteld worden dat naast de economische aspecten de sociale aspecten, waaronder de zorg voor het milieu, veel meer aandacht zullen krijgen. Dat betekent tevens dat bij de vaststelling van de modaliteiten van de afzonderlijke programma's en projecten getracht zal worden de direct betrokken personen, ten behoeve van wie deze activiteiten immers worden uitgevoerd, in te schakelen ten einde een zo goed mogelijke aansluiting tot stand te brengen tussen deze activiteiten en de wensen en behoeften der uiteindelijk betrokkenen. Dat brengt met zich mee dat gekozen zal worden voor meer kleinere en bewerkelijke projecten naast grote (infrastructurele) voorzieningen. Daarbij is de regering zich ervan bewust dat deze keuze niet gemakkelijk zal zijn te verwezenlijken: de armere groepen zijn tegelijkertijd het moeilijkst te bereiken.

Eén en ander stelt eisen aan het apparaat en de organisatie van de bilaterale hulp. Op enkele daarvan – de integratie van hulpvormen en van hulpkanalen – wordt in de paragrafen 2.4 en 2.5 ingegaan; voor de overige zij verwezen naar hoofdstuk 3 en 10.

## **2.4. INTEGRATIE VAN HULPVORMEN**

### **2.4.1. Financiële hulp en technische bijstand**

Een logische gevolgtrekking van de keuze voor een integraal hulpverleningsbeleid zoals dat hierboven is beschreven, is de integratie van de diverse vormen waarin de hulp kan worden gegeven. Het belangrijkste onderscheid tussen hulpvormen is die tussen financiële hulp en technische bijstand. Tot heden werden bepaalde activiteiten, projecten dan wel programma's bij voorbaat als financiële hulpactiviteiten dan wel als technische bijstandsactiviteiten aangemerkt. Beter is echter een dergelijke activiteit van het begin af aan in haar totaliteit te bezien, en dan na te gaan of en, zo ja, in hoeverre, de buitenlandse hulpcomponent van deze activiteit financiële, personele en/of materiële hulp zou dienen te omvatten. In sommige gevallen is het zinvol voor de desbetreffende activiteit zowel financiële als materiële en personele («technische») hulp te bieden – waarbij de relatieve omvang van deze hulpvormen onderling kan verschillen – in andere gevallen kan, afhankelijk van de behoeften, met een of twee van deze hulpvormen worden volstaan, zodat de betrokken hulpactiviteiten dan achteraf – en niet bij voorbaat – als een (in hoofdzaak) vorm van financiële hulp dan wel van technische bijstand kan worden aangemerkt (met daaruit voortvloeiende consequenties voor de organisatie van de uitvoering van de activiteit). Een dergelijke integratie van hulpvormen helpt knelpunten te voorkomen en maakt dat de hulpactiviteit beter op de behoefte en op complementaire activiteiten kan worden afgestemd.

### **2.4.2. Programmahulp en projecthulp**

In de praktijk wordt ook vaak een onderscheid gehanteerd tussen programmahulp en projecthulp. Bij *programmahulp* wordt de uitvoering van een programma als geheel ondersteund. Vooraf kan niet vastgesteld worden voor welke concrete activiteiten die deel uitmaken van zulk een programma de Nederlandse bijdrage zal worden gebruikt. Er zijn vele vormen van programmahulp. Zulk een programma kan betrekking hebben op de ontwikkeling van een geheel land (bij voorbeeld betalingsbalanshulp), van een sector (bij voorbeeld landbouw) of van een gehele regio.

Ook kan een programma gericht zijn op een bepaalde bevolkingsgroep (bij voorbeeld integrale plattelandontwikkeling). Ten slotte kan ook steun verleend worden aan het programma van een bepaalde instelling of organisatie (bij voorbeeld een coöperatie, een researchinstelling of een lokale vakbeweging). Aan *projecthulp* is het eigen, dat de uiteindelijke bestemming van de hulp gelden reeds op voorhand veel preciezer is vast te stellen dan bij programmahulp. Zoals voorgaand overzicht van verschillende vormen van programmahulp reeds illustreert, is er geen scherpe grens te trekken tussen programmahulp en projecthulp. In de praktijk van de samenwerking blijken er vele overgangsvormen te bestaan.

Het centrale uitgangspunt **bij de keuze tussen programma-, projecthulp en een van de mogelijke tussenvormen is, dat de ontwikkelingspolitieke doeleinden van de samenwerking zo goed mogelijk gerealiseerd moeten worden.** Bij de concrete keuze spelen verschillende factoren een rol, zoals:

- naarmate het beleid van het ontvangende land, de ontvangende organisatie of instelling daadwerkelijk meer gericht is op het spreiden van macht, kennis en inkomen en het bevorderen van self-reliance, zal programmahulp eerder mogelijk en wenselijk zijn;

- de praktische mogelijkheden van de partner in de samenwerking om de behoeften zodanig te vertalen in projecten, dat projecthulp mogelijk en wenselijk is. Wanneer dit in onvoldoende mate het geval is, kan het wenselijk blijken om de hulp te richten op een beperkt programma, bij voorbeeld kunstmestleveranties;

- de urgentie van de behoefte aan hulp en de mogelijkheid om de wijze van hulp daarop af te stemmen. In het algemeen kan programmahulp sneller verstrekt worden dan projecthulp. Zij kan ook sneller worden verwerkt, bij voorbeeld ter financiering van de gezamenlijke goederencomponent van de niet geïdentificeerde grote aantallen projecten die van een programma deel uitmaken. Het is echter ook mogelijk dat er een acute behoefte bestaat aan enige projecten, bij voorbeeld het slaan van waterputten, of wederopbouw hulp;

- de behoefte aan inzet van specifieke Nederlandse kennis en ervaring, zowel in de vorm van goederen als van diensten.

#### **2.4.3. Integratie van het Nederlandse samenwerkingsprogramma**

In de loop van de tijd is in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking een groeiend aantal instrumenten van ontwikkelingshulp gehanteerd. Zowel multilaterale hulp als bilaterale hulp vinden daarin hun plaats, zowel financiële hulp als technische bijstand en zowel projecthulp als programmahulp. Daarnaast zijn nog enkele andere onderscheidingen mogelijk, zowel naar de aard van de hulp als naar organisatievorm.

Naar de aard van de hulp kan gedacht worden aan de uitzending van deskundigen, assistent-deskundigen, suppletie-deskundigen en vrijwilligers, aan verschillende vormen van voedselhulp, aan het verlenen van studiebeurzen en aan researchactiviteiten. Naar de organisatievorm kan gedacht worden aan zuivere overheidshulp en aan samenwerking met particuliere organisaties (zoals deze bij voorbeeld plaatsvindt via de medefinancieringsprojecten), universiteiten, bedrijven en de vakbeweging. Deze verschillende vormen van hulp zijn om administratieve en organisatorische redenen uitgegroeid tot afzonderlijke «programma's» (een enigszins verwarring wekkende benaming, omdat deze programma's zowel projecthulp als programmahulp kunnen insluiten).

Het institutionaliseren van de verschillende hulpvormen brengt het gevaar met zich mee dat de aldus ontstane «programma's» een eigen leven gaan leiden, en moeilijk op elkaar afgestemd kunnen worden. Dat kan de flexibiliteit in het voldoen aan wisselende behoeften verstoren, en zelfs een goede prioriteitenvaststelling in gevaar brengen. De eis van integratie van de ontwikkelingsinspanning doet **zich** ook hier gelden.



Daarom is besloten dat de afzonderlijke «programma's» die een onderdeel vormen van de Nederlandse officiële overheidsontwikkelingshulp in engere zin alle in aanmerking kunnen komen bij de besteding van de periodiek aan de concentratielanden toegezegde bedragen (de z.g. allocaties of committeringen), zij het met dien verstande dat de algemene concentratielanden zowel programma- als projecthulp kunnen ontvangen terwijl de bijzondere concentratielanden bij voorkeur projecthulp wordt geboden, en wel op een beperkte schaal. Ten einde een goede prioriteitenafweging te bevorderen kan besteding aan deze programma's slechts plaatsvinden binnen het toegezegde bedrag, en worden niet tevoren, of daarboven, afzonderlijke bedragen vastgesteld voor deze deelprogramma's per concentratieland. (Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de uitzending van suppletie-deskundigen die vanwege de individualisering ervan moeilijk tegenover andere bestedingsmogelijkheden kan worden afgewogen, en bovenop de vastgestelde allocaties kan plaatsvinden.) Om te bevorderen dat de vastgestelde prioriteiten inderdaad flexibel kunnen worden toegepast geldt voor ieder concentratieland dat de allocatie giften naast leningen omvat, waarbij de omvang van de giftencomponent afhankelijk is van de relatieve economische positie van het land. Tevens is de mogelijkheid tot het financieren van lokale kosten – materiële en personele uitgaven binnen het ontwikkelingsland zelf – aanzienlijk verruimd. Uiteraard worden de middelen bestemd voor de financiering van hulpverleningsprogramma's die de Nederlandse regering samen opzet met andere organisaties (het z.g. medefinancieringsprogramma, de vrijwilligersuitzending, de universitaire programma's, e.d.) niet ten laste van de allocatie gebracht. Deze programma's hebben immers mede ten doel officiële prioriteiten bij te sturen.

De verhoging van het Nederlandse budget voor ontwikkelingshulp heeft het bovendien mogelijk gemaakt meer dan voorheen bilaterale hulp te bieden aan niet-concentratielanden, zowel op een ad hoc basis als binnen het speciale programma ter leniging van directe noden.

## 2.5. DE KEUZE VAN HULPVERLENINGSKANALEN

Aan een integrale mondiale benadering van het ontwikkelingsvraagstuk wordt in het Nederlandse beleid grote waarde toegekend. De overleg- en samenwerkingsstructuur van de Verenigde Naties is hierop in het bijzonder afgestemd. Bovendien hebben de ontwikkelingslanden binnen de beheersorganen van de VN-organisaties een gelijke stem als de overige landen. Binnen het kader van de VN is het in principe ook mogelijk om de hulp af te stemmen op de behoeften van de afzonderlijke landen. Om deze redenen zal ook in komende jaren op grote schaal steun worden verleend aan deze vorm van internationale samenwerking. «De multilaterale kaders zijn in belangrijke mate de ontmoetingsplaats van de regerende groepen in de landen, inclusief de vertegenwoordigers van die landen waar met de rechten van grote delen van de bevolking onvoldoende rekening wordt gehouden. Zij bieden daarom slechts beperkte mogelijkheden iets te doen aan deze interne ongelijkheid»<sup>4</sup>. Mede om deze reden is de bilaterale hulpverlening een onmisbaar instrument om meer direct steun te verlenen aan de meest behoeftige landen en groepen binnen deze landen. Door de voorbeeldwerking die hiervan kan uitgaan, kan bovendien de besluitvorming binnen de multilaterale kaders op indirecte wijze beïnvloed worden. Bovendien blijft Nederland met gelijkgezinde landen binnen deze organisaties aandringen op het oriënteren van hun hulpprogramma's op projecten die deze groepen ten goede komen, waarbij wordt onderstreept dat dit thans ook de prioriteit is voor het eigen bilaterale programma. Tijdens de zitting in juni 1975 van de beheersraad van het hulpprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) heeft dit streven tot een eerste stap in de goede richting geleid. In de aanvullende richtlijnen die voor dit multilaterale programma werden aangenomen staat het bereiken van de self-reliance in de technische samenwerking centraal, waar-

---

<sup>4</sup> NAR-advies nr. 48, «Advies Meerjarenprogramma 1974–1977», blz. 5.

toe, evenals in ons bilaterale programma, een maximale flexibiliteit met betrekking tot de in te zetten middelen zal worden toegestaan. Mede door Nederlands initiatief is tevens gesteld dat UNDP, in zijn reactie op aanvragen om bijstand door de regeringen van de ontwikkelingslanden rekening moet houden met het belang de armste groepen in de samenleving te bereiken.

Ook de Wereldbankgroep is de laatste jaren steeds meer op deze doelstellingen georiënteerd.

De zogenaamde particuliere organisaties zonder winstoogmerk hebben zeer directe contacten met de mensen aan de basis van de samenleving. Door samen te werken met deze organisaties is het derhalve mogelijk juist die mensen te bereiken, die via de meer officiële multilaterale en bilaterale kanalen minder goed of niet bereikt kunnen worden.

Speciale vormen van samenwerking met andere ontwikkelingslanden, donorlanden en multilaterale organisaties bieden een goed instrument om de hulp op een zo effectief mogelijke wijze op de doelgroepen te richten. Inspanningen voor de armste bevolkingsgroepen vereisen een pakket maatregelen gericht op alle aspecten van het armoedeprobleem. Een dergelijke geïntegreerde aanpak, bij voorbeeld in de vorm van een streekontwikkelingsprogramma, kan voor Nederland alleen een te veel omvattende taak betekenen. Intensieve samenwerking met andere landen of multilaterale organisaties is dan nodig. Thans vindt vooral samenwerking plaats met Israël, Joegoslavië, de ESCAP en de ECA. Getracht zal worden samenwerking tot stand te brengen met fondsen gevoed door olieproducerende landen, terwijl ook de z.g. «multi-bi-projecten» (gemengd multilaterale-bilaterale projecten) met bijvoorbeeld de Wereldbank, het UNDP, het Europees Ontwikkelingsfonds (E.O.F.) of de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties zullen worden bevorderd. Ten slotte zullen deze organisaties in belangrijke mate richting kunnen geven aan de keuze van prioriteiten binnen de verschillende landen en sectoren. In hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan.



## Hoofdstuk 3. Ontwikkelingsprojecten

### 3.1. EERSTE VEREISTE: KENNIS VAN LANDEN EN SECTOREN

De uitvoering van het ontwikkelingsbeleid op basis van de eerdergenoemde uitgangspunten vereist kennis enerzijds van de landen en landengroepen waarop de Nederlandse hulp zich richt, van hun specifieke doelstellingen en problemen, en van de positie van de doelgroepen in die landen; en anderzijds van de sectoren waarover de hulp zich uitstrekt en van specifieke benaderingswijzen door middel van programma's en projecten in die sectoren, vooral gericht op de lotsverbetering van doelgroepen.

#### 3.1.1. Landenkennis

De uitvoering van het bilaterale ontwikkelingsbeleid vergt dat Nederland voldoende weet omtrent het ontvangende land om te kunnen vaststellen dat het Nederlandse hulpaanbod een zo nuttig mogelijke bijdrage zal maken aan de ontwikkeling van het ontvangende land. De behoefte aan kennis van Nederlandse zijde omtrent het ontvangende land zal steeds aanwezig zijn, ofschoon niet voor alle landen in dezelfde mate. De behoefte aan opbouw van eigen, Nederlandse kennis zal groter zijn naarmate het ontvangende land minder in staat is zijn eigen ontwikkelingsproblemen te overzien of de politiek van het land betreffende de welvaartsverdeling minder uitgesproken is. In zulke gevallen is het een noodzakelijke, ofschoon niet voldoende voorwaarde voor een optimale besteding van Nederlandse ontwikkelingsgelden dat Nederland grondige kennis bezit van de problemen en mogelijkheden van het land. De behoefte aan kennis omtrent het land zal geringer zijn naarmate het land een duidelijker visie heeft op eigen ontwikkelingsmogelijkheden, zelf reeds streeft naar een meer gelijke welvaartsverdeling, en de politieke wil en administratieve bekwaamheid toont om zijn plannen op bevredigende wijze uit te voeren.

Uiteraard is ook in dergelijke gevallen kennis van het land nodig om te kunnen vaststellen dat het ontwikkelingsbeleid van een land dergelijke kwalificaties verdient en welke veranderingen in de loop van de tijd optreden in het ontwikkelingsbeleid.

De behoefte aan kennis strekt zich uit over alle aspecten van de ontwikkelingsproblematiek. Zo is onder meer inzicht vereist in:

- de huidige situatie en de vooruitzichten van de economie;
- de speciale positie van de doelgroepen en hun aspiraties;
- de totale behoefte aan bepaalde vormen van hulp op korte en lange termijn;
- de ontwikkelingsmogelijkheden en prioriteiten van verschillende sectoren van de economie;
- de interne machtsverhoudingen;
- de sociale, culturele en politieke processen die voor de verdelingspolitiek van belang zijn;
- de ontwikkelingsdoelen die het land zich gesteld heeft, hun betekenis voor een meer gelijke verdeling van inkomen, kennis en macht;
- het ontwikkelingsbeleid van het land en de belangrijkste problemen die zich daarbij voordoen;
- de sterkte van administratieve instellingen, vanaf het planbureau en andere centrale lichamen tot lagere overheden toe, als deelgenoten in ontwikkelingssamenwerking.

Kennis omtrent het ontvangende land kan verkregen worden uit contacten met anderen die bij de ontwikkeling van het land betrokken zijn, uit documenten, uit eigen waarneming in het ontwikkelingsland en uit de ervaring opgedaan in de ontwikkelingssamenwerking met het land. Het belang van elk dezer bronnen verschilt van land tot land.

Omtrent vele ontwikkelingslanden is thans een uitvoerige documentatie aanwezig, die zowel feitenmateriaal als analyse bevat. De belangrijkste documenten zijn de ontwikkelingsplannen, regeringsverklaringen en statistische publikaties van het ontvangende land zelf; de rapporten van Wereldbank en IMF; studies over specifieke problemen door de instellingen van de Verenigde Naties. Voorts zijn er de studies verricht door wetenschappelijke instellingen, consultancybureaus of individuele onderzoekers. Ten slotte is er de lopende berichtgeving in de nationale en de internationale wereldpers. Kennis van deze documentatie moet het fundament zijn voor een verantwoordelijke ontwikkelingssamenwerking.

Een tweede bron van kennis wordt gevormd door contacten met Nederlandse en andere instanties en individuele personen die bij de ontwikkeling van het hulpontvangende land zijn betrokken. De voornaamste van de Nederlandse contacten zijn die met of via de Nederlandse ambassade ter plaatse, en met Nederlandse instellingen, bedrijven en deskundigen die een eigen kennis bezitten van de ontwikkelingssituatie in het betrokken land. Wat betreft andere donors bestaan deze contacten voornamelijk uit het deelnemen aan beraadslagingen in internationale consultatieve groepen en consortia en het uitwisselen van ervaringen met medewerkers van internationale organisaties of met andere bilaterale donors. Met hen vinden ook contacten plaats «in het veld». Al deze contacten kunnen leiden tot concrete suggesties voor de aanpak en richting van de Nederlandse samenwerking met het betrokken land.

Ten slotte is er de kennis die verkregen kan worden door bezoeken van ambtenaren en adviseurs aan het ontwikkelingsland. Eigen waarneming gedurende bezoeken aan het ontwikkelingsland kan van het grootste belang zijn, mits eerst studie is gemaakt van de kennis opgedaan uit de documentatie en de gelegde contacten. Beslissingen en beoordelingen die uitsluitend gebaseerd zouden zijn op eigen, noodzakelijkerwijs kortstondige waarneming slaan vaak de plank mis. Behalve tot verspilling of althans minder dan optimale benutting van ontwikkelingsgelden, leiden zulke verkeerde beslissingen op den duur tot slechtere verhoudingen met het ontwikkelingsland en met diegenen die de ontwikkelingsprojecten uitvoeren.

### 3.1.2. Sectorkennis

De sectorkennis die nodig is voor de uitvoering van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid omvat kennis van de verschillende benaderingen voor de ontwikkeling van de betrokken sector en van ervaringen die opgedaan zijn met deze benaderingen. Voor het bijhouden van deze kennis is het nodig de internationale discussie over nieuwe benaderingswijzen op de voet te volgen. Deze discussie vindt plaats in de literatuur over sociale en economische ontwikkeling, in internationale fora, in de experimenten en studies ondernomen in de ontwikkelingslanden zelf. De noodzaak van het stelselmatig volgen van nieuwe ontwikkelingen is vooral groot voor een aantal betrekkelijk nieuwe sectoren waarbinnen ontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd en waarop ook het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zich thans sterker richt, zoals bijvoorbeeld plattelandsontwikking, goedkope huisvesting, drinkwatervoorziening, algemene gezondheidszorg en basis- en vakonderwijs. Op deze nieuwe terreinen is de praktische ervaring nog gering, het risico van mislukking door foutieve aanpak groot en de noodzaak tot vermeerdering van kennis dus bijzonder dringend.

Ook in de sectoren waarin reeds lang ontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd, zoals landbouwirrigatie en weg- en waterbouw evolueert de aanpak voortdurend. Zo wordt ernaar gestreefd ook in deze, van oudsher vooral

op produktieverhoging gerichte projecten thans ook componenten in te bouwen met gunstige inkomensverdelingseffecten (voorbeelden: landbouwirrigatie gecombineerd met landhervorming, kredietverbetering en voorzieningen voor kleine boeren; verbetering van de infrastructuur via de bouw van secundaire en tertiaire wegen, waarbij bij de aanleg de nadruk moet liggen op gebruik van arbeidsintensieve methoden).

Een andere nieuwe factor die noodzakelijk moet worden geïntroduceerd is de ecologische benadering. Per sector zullen de consequenties van de verschillende ingrepen moeten worden nagegaan op de natuurlijke hulpbronnen van het land: bruikbare bodem, vegetatie, goed water en het natuurlijk biologisch evenwicht dat in stand wordt gehouden door de eigen flora en fauna.

De sector kennis is mede nodig om een ontwikkelingsinspanning te verrichten die aangepast is aan Nederlandse middelen en beperkingen.

Voldoende sector kennis en -ervaring is bovendien nodig om een juiste begeleiding van studies en projecten te garanderen. Met specifieke hulp van beoordelings- en waarderingsmethoden kan dan worden vastgesteld of bepaalde projecten of programma's een voldoende bijdrage leveren aan de ontwikkelingsdoeleinden van het land.

### **3.1.3. De opbouw van kennis**

Systematischer opbouw, uitbreiding en toepassing van landen- en sector kennis zijn onmisbaar voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Zonder deze aanpak van de ontwikkelingshulp, vooral wanneer voor een doelgroepenbenadering wordt gekozen, zal deze niet voldoende effectief zijn en zullen de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid onvoldoende worden gerealiseerd.

Organisatorische voorzieningen worden thans voorbereid om de voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid noodzakelijke landen- en sector kennis systematischer op te bouwen en aan te vullen dan thans het geval is.

## **3.2. ONTWIKKELINGSPROJECTEN: IDENTIFICATIE, VOORBEREIDING EN WAARDERING**

Bij het opstellen en uitvoeren van ontwikkelingsprojecten kan een zevental fasen worden onderscheiden:

- identificatie;
- voorbereiding;
- waardering (beoordeling vooraf);
- bestedingsoverleg;
- uitvoering;
- follow-up en nazorg;
- evaluatie (beoordeling tijdens en na de uitvoering van projecten).

Deze fasen verlopen in de tijd niet altijd als gescheiden opeenvolgende stadia. Sommige overlappen elkaar, andere dragen een permanent karakter.

### **3.2.1. Identificatie**

In beginsel worden nieuwe activiteiten in het hulpprogramma opgenomen op grond van een aanvraag uit het betrokken land.

Na ontvangst van een hulpaanvraag wordt, in een aanvankelijke toetsing, vastgesteld of de voorgestelde hulpactiviteit zich uitstrekt tot een sector die prioriteit heeft in de ontwikkeling van het land en past in de Nederlandse beleidsdoelstellingen.

Naast deze ontwikkelingspolitieke overwegingen moet bij een eerste bestudering van een aanvraag vastgesteld worden of Nederland over de technische deskundigheid en financiële middelen beschikt om de activiteit uit te voeren.



Wat de technische deskundigheid betreft is thans in zoverre een verruiming geïntroduceerd dat ook de inschakeling van andere dan Nederlandse deskundigen mogelijk is geworden. Dit is van belang wanneer deze laatsten niet of slechts tegen relatief zeer hoge kosten te rekruteren zijn.

Verdere aspecten die in dit eerste stadium bezien moeten worden zijn de tijdsduur voor de uitvoering van de voorgestelde activiteit en de kosten. Gegevens hieromtrent of tenminste ruwe benaderingen, zijn onontbeerlijk voor een efficiënte planning en regelmatige uitputting van de allocaties. Het tempo van uitvoering van de hulpactiviteit hangt nauw samen met hetgeen in het aanvragende land reeds aanwezig is in de desbetreffende sector aan infrastructuur en personeel. Een globaal inzicht hierin is nodig om een eerste beeld te krijgen over de duur van de activiteit en de mogelijkheid of noodzaak de activiteit in fasen uit te voeren.

Valt de eerste toetsing positief uit dan volgt een diepergaande bestudering van het projectvoorstel. Betreft het een vervolproject of volledig uitgewerkt nieuw projectvoorstel waarover reeds een goede studie heeft plaatsgevonden door een andere hulpinstelling of door een consultancybureau dan is een dergelijke diepergaande bestudering door Nederland niet nodig. Dat is wel het geval wanneer het minder volledig uitgewerkte projectvoorstellen betreft. In beide gevallen worden de vakministeries daarbij betrokken, al dan niet via speciale adviesinstanties:

- in de landbouwsector worden alle aanvragen via het Ministerie van Landbouw en Visserij voorgelegd aan het Internationaal Agrarisch Centrum, dat als centrale adviesinstantie fungeert;
- bij de waterbouwkundige activiteiten komen de adviezen tot stand via een procedure, waarbij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en een speciale waterbouwkundige werkgroep zijn betrokken;
- over activiteiten op het terrein van de Volksgezondheid wordt geadviseerd door het Koninklijk Instituut voor de Tropen;
- op het gebied van de technologie functioneert een werkgroep waarin onder meer de drie technische hogescholen en TNO zitting hebben;
- indien zich niet gemakkelijk een instituut voor advisering aandient, wordt een werkgroep samengesteld waarin deskundigen zitting hebben.

In toenemende mate worden ter aanvulling dan wel in plaats van Nederlandse adviesinstanties, ook consultancybureaus in ontwikkelingslanden bij de advisering betrokken. Het draagt bij tot de versterking van lokaal potentieel en tot een besteding van ontwikkelingsgelden in de ontwikkelingslanden zelf.

### **3.2.2. Meer actieve identificatie**

Het initiatief voor hulpaanvragen ligt voornamelijk bij de ontvangende landen. Voor zover blijkt dat het land in deze aanvragen onvoldoende aandacht heeft geschonken aan de belangen van de doelgroepen, kan Nederland de aanvraag afwijzen of trachten het project bij te stellen zodat het verdelingseffect zo gunstig mogelijk is.

Voor een optimale uitvoering van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is echter een meer actieve identificatie nodig. Hierbij zij enerzijds gedacht aan een meer actieve, eigen identificatie van behoeften in bepaalde ontwikkelingslanden en anderzijds aan een actieve identificatie van hulpmogelijkheden. Omdat het terrein zo wijd is, is het ondoenlijk voor Nederland om het gehele gebied van de armoedeproblemen te bestrijken. Effectieve internationale samenwerking vereist dat Nederland een bepaald deel van zijn totale ontwikkelingsinspanning reserveert voor intensief werk op een paar deelterreinen waar goede kansen liggen voor het opbouwen van specifieke deskundigheid. Deze deskundigheid kan actief zijn en reeds bruikbaar in ontwikkelingslanden zoals de Nederlandse deskundigheid in de tropische en subtropische landbouw of in de tropische gezondheidszorg. Dergelijke deskundigheid zal nu in versterkte mate worden gericht op de problemen van de doelgroepen.

Op andere terreinen heeft Nederland een grote deskundigheid die voor doelgroepen belangrijk zou kunnen zijn, maar die op het ogenblik nog niet op ontwikkelingslanden gericht is. In overleg met hulpontvangende landen, met de vakdepartementen in Nederland en met de universiteiten en researchinstituten zal getracht worden deze deskundigheid beschikbaar te maken voor ontwikkelingslanden. Daarbij zal, bij wijze van proef, het Nederlandse hulpprogramma worden uitgebreid met enkele speciale hulpbijdragen gericht op bepaalde specifieke problemen van doelgroepen. Dit zal onder meer kunnen gebeuren in de vorm van een z.g. «standaardactiviteit», waaronder wordt verstaan een activiteit die later gerepliceerd zou kunnen worden in hetzelfde of in andere landen. Hierbij kan bij voorbeeld gedacht worden aan:

1. steun bij de opzet van een sociaal-economisch-statistisch informatiesysteem, dat zich richt op eenvoudige, snelle en goedkope vergroting van de kennis omtrent de armen en hun relaties met de rest van de economie;
2. steun bij plattelands emancipatieprojecten (coöperatie, landhervorming, agrarisch krediet, etc.);
3. het zoeken naar goedkope en doeltreffende oplossingen voor massale gezondheidszorg;
4. het zoeken naar zeer goedkope hulpmiddelen en technieken om armen bij te staan bij self-help woningbouw, zowel voor sloppenbewoners als arme boeren;
5. het zoeken naar activiteiten die aan de informele sector van de stedelijke economie een betere basis kunnen geven.

Deze opsomming is illustratief, doch duidelijk gebaseerd op de in hoofdstuk 2 genoemde prioriteiten. Bij de uiteindelijke vaststelling van specifieke behoeften waarop Nederland zich kan concentreren, zal als leidraad moeten gelden dat Nederland op die terreinen reeds een comparatief voordeel bezit in (latente) kennis die internationaal bruikbaar kan zijn en dat er hoop bestaat op het vinden van oplossingen die zo laag in kosten zijn dat die de doelgroepen effectief van nut kunnen zijn. Een uiterst laag kostenniveau is in bijna alle gevallen voorwaarde voor repliceerbaarheid van de oplossingen voor grote bevolkingsgroepen.

### 3.2.3. Voorbereiding

De voorbereidingsfase, die op de identificatiefase volgt, heeft ten doel aan te tonen dat de geïdentificeerde hulpactiviteit uitvoerbaar is. Bij de vaststelling van de uitvoerbaarheid (feasibility) gaat het om de sociaal-economische, de technische, de organisatorische en de financiële uitvoerbaarheid. Daarbij gaat het onder meer om de volgende vragen:

– *sociaal-economische uitvoerbaarheid:*

Wegen de verwachte baten, inclusief het welvaartsverdelingseffect, op tegen de kosten? Met andere woorden, is de sociaal-economische rentabiliteit bevredigend?

– *technische uitvoerbaarheid:*

Voor infrastructuurprojecten: is constructie op de voorgestelde plaats en wijze fysiek mogelijk (bij voorbeeld: brug, stuwdam)?

Voor direct produktieve werken: is produktie mogelijk met de voorhanden zijnde grond, grondstoffen, arbeid, management (bij voorbeeld: suikerfabriek, rijstproject)? Op welke wijze kan er voorzien worden in de behoefte aan mankracht en materiële middelen?

– *organisatorische uitvoerbaarheid:*

Is het mogelijk instellingen en mensen te doen samenwerken op de voorgestelde wijze om het projectdoel te verwezenlijken, rekening houdend met de beperkingen opgelegd door de heersende wetten, procedures, instellingen en sociale gebruiken (bij voorbeeld: landbouwcoöperaties)? Worden lokale organisatievormen door de hulp van buiten niet ontworpen?



– *financiële uitvoerbaarheid:*

Zijn de verwachte geldelijke inkomsten voldoende om het project financieel zelfstandig te doen opereren? Indien financiële steun van de overheid voor het project gewettigd lijkt, is deze dan niet te hoog gezien de financiële situatie van het land?

– *algemeen:*

Wordt aan de randvoorwaarden voor het succes van het project voldaan? Bevordert de algemene regeringspolitiek dat succes of staat zij dit in de weg? Welke zijn de vooruitzichten voor de continuïteit na beëindiging van de hulp van buiten? Komt dit project inderdaad ten goede aan de doelgroep waarvoor het is opgezet of bestaat het gevaar dat het effect weglekt naar andere groepen?

In sommige gevallen is de identificatie van een project van dien aard dat geen verdere studie nodig is. Dat is bij voorbeeld het geval bij zeer eenvoudige projecten, bij projecten waarvoor de studie reeds door anderen is verricht, of bij technische hulpprojecten die zelf feasibility studies zijn. In andere gevallen dient inderdaad een voorbereidende studie te worden verricht. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op consultants of individuele deskundigen.

De nagestreefde ontwikkelingspolitieke doeleinden moeten niet alleen tot uiting komen in de keuze van de doelgroep, de sector en het project, maar ook in de instructie aan de consultant. Studies dienen niet beperkt te blijven tot de meer technische, organisatorische en financiële aspecten, maar ook de sociaal-economische aspecten in ogenschouw te nemen. De projecten dienen niet in isolatie te worden beschouwd, maar in samenhang met andere ontwikkelingsactiviteiten. **Aandacht moet onder meer worden geschonken aan het effect van het project op de werkgelegenheid, levensstandaard van de betrokkenen, inkomensvermeerdering (particulieren en overheid), deviezenpositie van het land, de relatie van het project met andere ontwikkelingsinspanningen, mogelijke nadelige effecten voor andere groepen en de mogelijkheden tot kennisoverdracht. De taak van de consultant kan met zich meebrengen het zoeken naar de toepassing van arbeidsintensieve methoden en aangepaste technologie. Wezenlijk bij dit alles is een ruime sociaal-economische expertise van de consultant.**

Getracht wordt in toenemende mate gebruik te maken van consultants uit de ontwikkelingslanden zelf. Sedert de partiële ontbinding van de ontwikkelingshulpverleningen zijn de mogelijkheden daartoe verruimd. Sedert 1 januari 1975 zijn hiervoor de «Guidelines for the procurement of goods and services under bilateral development loans by the Netherlands» van kracht. Deze bepalen onder meer dat de uiteindelijke keuze van de consultant geschiedt door het ontwikkelingsland, met dien verstande dat deze keuze dient plaats te vinden uit een door het ontwikkelingsland opgestelde lijst, welke Nederlandse goedkeuring behoeft.

Vindt financiering plaats uit een schenking dan worden doorgaans Nederlandse consultants ingeschakeld. Daarbij wordt ernaar gestreefd duurzame relaties tot stand te brengen ten einde de consultants of deskundigen vertrouwd te maken met het beleid. Er wordt echter tegelijkertijd naar gestreefd consultants die voor een bepaald project de identificatie hebben verricht zelf niet te betrekken bij de feasibility studie en de eventuele uitvoering van het project. De doorzichtigheid van en de mededinging op de consultantsmarkt wordt daarmee gestimuleerd.

### 3.2.4 Waardering

Aan het einde van de voorbereidingsfase is een project- of programma-voorstel geformuleerd. De vraag is nu of op grond van dit voorstel besloten zal worden de onderhavige activiteit uit te voeren en zo ja, in welke vorm.



Deze fase is die van de waardering (appraisal), dat wil zeggen: de beoordeling vooraf. Deze dient zowel te geschieden door het ontwikkelingsland, waaraan de activiteit ten goede komt, als door de donor die financiering uit hulp gelden overweegt. Het is daarbij van belang deze waardering zoveel mogelijk gezamenlijk uit te voeren dan wel te doen uitvoeren, met inachtneming van ieders specifieke verantwoordelijkheid.

Bij deze waardering kan gebruik gemaakt worden van bepaalde beoordelingstechnieken, zoals de kosten-batenanalyse. Het is daarbij van belang dat deze beoordeling niet is beperkt tot een engere financiële kosten-batenanalyse, welke beoogt vast te stellen of de financiële ontvangsten voor het project voldoende zullen zijn om de financiële verplichtingen die uit de investering voortvloeien te betalen, en om een voldoende aantrekkelijk rendement over te laten.

Belangrijker dan deze is een macro-economische kosten-batenanalyse, waarbij het beoordelingscriterium niet de netto financiële opbrengst is, doch het effect op de economische groei; de kosten worden eveneens macro berekend. Dit betekent dat kosten en baten berekend worden exclusief belastingen en subsidies, en dat schaduw prijzen worden gehanteerd wanneer de marktprijzen de juiste relatieve schaarste verhoudingen niet weergeven. Bovendien kan getracht worden ook de indirecte effecten bij de vaststelling van kosten en baten in de beschouwing te betrekken. Wordt nog een stap verder gezet door ook de verdelingseffecten en eventuele immateriële externe effecten in de beschouwing te betrekken dan vindt waardering plaats op basis van een z.g. sociale kosten-batenanalyse, waarbij ook de invloed op het milieu in beschouwing dient te worden genomen.

De laatste jaren is met deze projectbeoordelingstechnieken vooruitgang gemaakt. Toch blijven er nog vele beperkingen aan verbonden, zodat naast een dergelijke gekwantificeerde kosten-batenanalyse kwalitatieve oordelen vaak nodig blijven. Bij de waardering zal het gewoonlijk niet gaan om een beslissing «ja of nee». Indien identificatie en voorbereiding aan de eisen hebben beantwoord, staat reeds vast dat het project (programma) een nuttige bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het betreffende land. Ieder projectvoorstel heeft echter zijn goede en zwakke zijden. In de appraisal fase gaat het er nu om vast te stellen of de technische, organisatorische, financiële en sociaal-economische aspecten van de projecten voldoende zijn voorbereid en of in alle opzichten gezorgd is dat het project een optimale bijdrage zal leveren aan de gewenste ontwikkeling van het land. Bovendien zal het nodig zijn in deze fase tot vaste afspraken met de instanties van het betrokken land te komen omtrent de wijze van uitvoering van de aanbevelingen door consultants gedaan in de feasibility study.

Het gaat er dus om vast te stellen welke bijstelling van het project nodig is, of over deze bijstelling overeenstemming met het land bereikt kan worden en met name of Nederland van bepaalde uitvoeringscondities een beslissend punt wil maken, of over bepaalde tekortkomingen, die het ontvangende land niet kan of wil opheffen, wil heen stappen.

Hiermee zijn wij gekomen aan de volgend fase:

### **3.3. HET BESTEDINGSOVERLEG**

#### **3.3.1. Concentratielanden**

Om te kunnen komen tot een optimale besteding van de fondsen die aan concentratielanden zijn toegezegd, is het noodzakelijk dat er continu een dialoog met deze landen afzonderlijk plaatsvindt. Deze dialoog is gewenst op het gebied van de identificatie, voorbereiding, waardering en uitvoering alsmede de follow-up, nazorg en evaluatie van samenwerkingsactiviteiten, doch uiteraard dient ook in dialoog te worden beslist voor welke activiteiten de beschikbare fondsen zullen worden besteed.

Dit overleg is een onlosmakelijk onderdeel van de continue dialoog over de samenwerking tussen beide landen en wel in tweeërlei zin:

Ten eerste fungeert het overleg als startmotor voor verdere discussie over de uitvoering van specifieke activiteiten en levert het als zodanig belangrijke inputs voor verdere samenwerking.

Ten tweede fungeert het overleg als convergentiepunt, waar de uitkomst van de veelheid van dialogen over identificatie, voorbereiding, evaluatie, etc. uitmondt en eventueel wordt doorvertaald in specifieke toezeggingen en verdere actie.

Het bestedingsoverleg behoeft zich niet te beperken tot een gesprek over de besteding van de allocatie. Er kan ook behoefte bestaan om op macro-niveau van gedachten te wisselen omtrent de door Nederland gestelde ontwikkelingsprioriteiten en de politiek van het land zelf. In dit verband kan door de Nederlandse delegatie ook de hoogte van de allocatie en de voorgestelde opbouw hiervan (verhouding programmahulp–projecthulp, giften en leningen, etc.) nader worden verduidelijkt.

Ten slotte is het ook wenselijk om naast het hiervoor genoemde bestedingsoverleg ook nog op andere wijze een periodieke dialoog met ontwikkelingslanden en met name een aantal concentratielanden, te onderhouden. Deze discussies zullen zich in het algemeen afspelen in internationale fora, zoals consultatieve groepen, doch kunnen met het doel het inzicht in de problemen van het ontwikkelingsland te vergroten ook op bilaterale basis worden gevoerd. Zowel de donor als het hulpontvangende land kan hiertoe het initiatief nemen. Punten van overleg kunnen bij voorbeeld zijn: schuldenlast, handelsbelemmeringen, grondstoffenprijzen, herstructurering, nieuwe economische orde, associatievraagstukken, etc. Het bestedingsoverleg wordt in het algemeen eenmaal per jaar gehouden nadat het in samenspraak met het ontwikkelingsland is voorbereid.

De verantwoordelijkheid voor de besteding van de financiële hulpfondsen berust bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Met dien verstande dat:

- het vaststellen en uitzenden van instructies inzake de algemene uitgangspunten van het beleid, met name ten aanzien van de keuze tussen gebonden en ongebonden hulp, geschiedt in onderlinge overeenstemming tussen de Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken;
- het vaststellen en uitzenden van instructies inzake de besteding van de financiële hulpfondsen en het samenstellen van delegaties geschiedt door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In de delegaties wordt een ambtenaar van Economische Zaken opgenomen;
- ten aanzien van de feitelijke besteding van de financiële hulpfondsen in elk concreet geval advies wordt gevraagd aan de Minister van Economische Zaken<sup>1</sup>.

Idealiter zou het aanbeveling verdienen om enkele malen per jaar bestedingsoverleg te voeren ten einde in staat te kunnen zijn om langs diverse stadia tot beslissingen te komen. Aan ambtelijke zijde, zowel aan de kant van het ontwikkelingsland, als aan de zijde van de donor, is echter in het algemeen niet de capaciteit aanwezig om een veelvuldig geïnstitutionaliseerd overleg te absorberen. Toch is het het streven van de regering het bestedingsoverleg meer een continu in plaats van een periodiek karakter te geven, waardoor de beslissingen over afzonderlijke projecten meer op hun eigen merites dan op die van de besteding der totale allocatie kunnen worden genomen. Daartoe voeren ambassades intensief overleg met de autoriteiten van het ontwikkelingsland. Een degelijke voorbereiding van het overleg, alsmede van de uitvoering van de samenwerking kan bevorderd worden door ook permanente deskundige contactpunten in het veld te vestigen.

Daarom is besloten aan de ambassades in de concentratielanden op meerjarige basis Nederlandse deskundigen met ervaring op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking te verbinden. Deze zullen meer specifiek de zorg dragen voor de identificatie en zo mogelijk ook de begeleiding van projecten. Voorts zullen ook ruimere mogelijkheden worden gecreëerd voor tijdelijke detachering van departementsambtenaren op de posten, alsmede van periodieke werkbezoeken over en weer.

<sup>1</sup> Zie voor volledige tekst inzake taakverdeling tussen de Ministers van Economische Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de brief van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 13 november 1973 (zitting 1973 – 1974, 12 697).

Een tweede mogelijkheid om het periodieke bestedingsoverleg goed voor te bereiden, wordt gevormd door het aanleggen van een z.g. werkvoorraad projecten. Hieronder wordt verstaan een verzameling projectsuggesties of voorstellen voor bepaalde vormen van samenwerking met de volgende kenmerken:

- ze zijn in diverse staat van voorbereiding;
- ze zijn afkomstig van instanties in het hulpontvangende land, van particuliere organisaties, van regionale organisaties, van internationale organisaties en in sommige gevallen van Nederland zelf;
- bij geen enkele partij die bij de verdere uitwerking is betrokken bestaat enige verplichting welke van deze activiteiten dan ook te financieren.

Indien Nederland bepaalde twijfels heeft ten aanzien van de prioriteiten en beleidsuitvoering van het hulpontvangende land, bestaat de noodzaak zelf meer actief op te treden in het bestedingsoverleg. De aangeboden wenslijst kan dan meer op de achtergrond komen en de Nederlandse delegatie zal ook aandacht schenken aan activiteiten waarvoor in eerste instantie geen Nederlandse financiering is gevraagd, doch die wel onderdeel uitmaken van de planning van het betreffende land. Blijkt dat ook langs deze weg moeilijk tot een aanvaardbare lijst van te financieren activiteiten kan worden gekomen, dan zal de Nederlandse delegatie, op basis van de in punt 3.2 genoemde meer actieve, eigen projectidentificatie, zelf met suggesties komen voor het entameren van projecten die direct ten goede komen aan de doelgroepen van de allerarmsten. Ten einde deze suggesties zo goed mogelijk te kunnen doen zullen periodieke besprekingen gehouden worden tussen vertegenwoordigers ter ambassade en in het desbetreffende ontwikkelingsland werkzame Nederlandse ontwikkelingsdeskundigen.

### 3.3.2. Niet-concentratielanden

Het voorgaande heeft betrekking op landen die zijdens Nederland een allocatie aangeboden hebben gekregen. Dit zijn ook landen waarover binnen het apparaat gedegen kennis is opgebouwd terwijl het tevens de bedoeling is, dat de samenwerking van meer continue aard is. Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven bestaat er in ruime mate de mogelijkheid ook in niet-concentratielanden ontwikkelingsprojecten uit te voeren.

De fondsen voor activiteiten in niet-concentratielanden worden beschikbaar gesteld binnen de begrotingsrubriek «Directe hulp aan armste landen of groepen» (categorie III) en kunnen, afhankelijk van het voor een bepaald doel meest geëigende kanaal, multi- of bilateraal worden ingezet. Deze hulp betreft:

- hulp aan landen en groepen, welke in een onmiddellijke noodsituatie verkeren (zoals bij voorbeeld vluchtelingen hulp en hulp bij rampsituaties);
- hulp aan ontwikkelingslanden met een gemeenschappelijk specifieke problematiek, zoals: droogte, migratie, wederopbouw na recente oorlog en/of onafhankelijkheid alsmede de MSA-landen. Voor deze gebieden wordt uit begrotingstechnische overwegingen intern een allocatiesysteem gehanteerd (Indo-China, Sahel, voormalige Portugese gebieden in Afrika, MSA-landen en gebieden van herkomst van buitenlandse werknemers), zonder dat het de bedoeling is hierover periodiek bestedingsoverleg te voeren;
- hulp t.b.v. afzonderlijke *activiteiten* welke op relatief korte termijn direct resultaat beogen t.b.v. de armste bevolkingsgroepen en de meer verwaarloosde regio's in een bepaald ontwikkelingsland (vide de illustratieve opsomming van in aanmerking komende projecten onder 2.3.2). Uitgesloten zijn derhalve studies, surveys, research, institutionele opbouw van het overheidsapparaat en andere lange-termijnactiviteiten, welke een meer «voorbereidend» karakter hebben.

Voor hulpverlening op dit laatste niveau, waarbij het veronderstelde effect van een activiteit op de verbetering van de positie van de armste groepen bij de uiteindelijke beoordeling vooropstaat en in veel mindere mate de sociaal-politieke structuur van het land waarin de activiteit plaats zal vinden, ko-



men alle ontwikkelingslanden in aanmerking. Gezien het karakter van de voor dit doel beschikbare fondsen wordt geen geïnstitutionaliseerd bestedingsoverleg met deze ontwikkelingslanden gevoerd. In geval ad hoc-bestedingsoverleg met deze landen plaatsvindt is de procedure van toepassing zoals vermeld onder 3.3.1.

Inkomende suggesties via ambassades, internationale of regionale organisaties en ook particuliere organisaties, worden in Nederland op ad hoc-basis beoordeeld, waarna zo nodig kan worden besloten tot een identificatiemissie.

Ten einde projectsuggesties uit de niet-concentratielanden te verkrijgen dienen ook daar de ambassades zich actief op te stellen bij het identificeren van mogelijkheden die aan bovengenoemde criteria voldoen.

Wanneer het beleid van een regering voor Nederland prohibitief is voor het aangaan van een rechtstreekse bilaterale relatie in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, wordt gezocht naar mogelijkheden tot hulpverlening aan de bevolking via particuliere kanalen. In andere gevallen is voor particuliere organisaties vooral een rol weggelegd als «project-scouts».

### **3.4. DE UITVOERING VAN ONTWIKKELINGSPROJECTEN**

Het beginsel van self-reliance brengt met zich mee dat het ontwikkelingsland zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten, ook die welke met buitenlandse hulp worden mogelijk gemaakt.

De Nederlandse bijdrage tot de uitvoering dient bij te dragen tot grotere self-reliance. In de praktijk van de uitvoering zal Nederland dan ook steeds moeten onderzoeken of er mogelijkheden zijn waardoor het ontwikkelingsland zijn eigen aandeel in de uitvoering kan vergroten. Bij de uitvoering van de ontwikkelingsprojecten doet zich een aantal vragen voor die hieronder in het kort worden aangestipt.

#### **3.4.1. Uitbesteding of eigen beheer**

Uitvoering kan geschieden «in eigen beheer» of kan worden uitbesteed aan een andere organisatie, zoals een ingenieursbureau, een universiteit, etc. Eigen beheer en uitbesteding hebben ieder hun voordelen en beconcurreren elkaar slechts in een beperkt aantal gevallen. Indien een bepaalde activiteit zowel in eigen beheer als in uitbesteding kan worden uitgevoerd, zal gekozen moeten worden op basis van enerzijds de vraag hoe, en hoe snel, de best gekwalificeerde deskundigen beschikbaar komen en anderzijds de vraag wat het kostenverschil is tussen beide mogelijkheden.

In het algemeen verdient uitvoering in eigen beheer voorkeur indien er sprake is van activiteiten van kleine omvang, activiteiten van iets grotere omvang die echter nauwelijks multidisciplinaire aspecten vertonen en weinig voortdurende begeleiding vereisen, en activiteiten die, indien uitbesteed, belangenconflicten kunnen oproepen.

In andere gevallen wordt doorgaans tot uitbesteding overgegaan. Bij de keuze van een instantie aan wie hulp bij de uitvoering kan worden toevertrouwd is uiteraard de kwaliteit van het te verrichten werk doorslaggevend. Uitbesteding heeft als bijkomend voordeel dat het niet noodzakelijk is dat de Nederlandse overheid zelf een uitgebreid apparaat opbouwt, waarin voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten op ruime schaal expertise aanwezig is; evenmin is het noodzakelijk een omvangrijk apparaat op te zetten voor de technisch-organisatorische begeleiding van projecten. De stijging van de Nederlandse bilaterale hulp brengt overigens wel een beperkte, dat wil zeggen minder dan proportionele, stijging van de binnen het ambtelijk apparaat aanwezige expertise en technisch-organisatorische begeleidingscapaciteit met zich mee.

Voor de begeleiding van een omvangrijk project met een multidisciplinair karakter wordt zoveel mogelijk een stuurgroep ingesteld. Voor het zo goed

mogelijk functioneren ervan is, waar mogelijk, een inbreng van zowel Nederland als het ontvangende land gewenst. De Nederlandse inbreng kan bij voorbeeld bestaan uit vertegenwoordigers van universiteiten en van instellingen en instituten met een brede oriëntatie zoals IAC, ILRI, KIT, het TNO en andere onderzoekinstellingen. Het zwaartepunt van de projectuitvoering blijft uiteraard liggen in het hulpontvangende land.

### 3.4.2. Lokale kosten

In een aantal situaties is het noodzakelijk lokale kosten, welke doorgaans worden gefinancierd uit binnenlandse besparingen, uit hulp gelden te financieren om de projectuitvoering mogelijk te maken. Dit geldt vooral voor armere ontwikkelingslanden die te kampen hebben met het probleem van een lage absorptiecapaciteit voor buitenlandse hulp. Daarom kan verwacht worden dat de behoefte aan lokale kostenfinanciering zal toenemen gezien de aard van de projecten waarop het Nederlandse beleid zich in toenemende mate richt. De mogelijkheid Nederlandse ontwikkelingshulp mede aan te wenden voor de financiering van lokale kosten is sedert het in werking treden van de nieuwe «Guidelines» aanmerkelijk verruimd. Ten aanzien van de vraag of tegenwaardefondsen, die de regering van een ontwikkelingsland ontvangt bij verkoop op de markt van voedsel, kunstmest of goederen gefinancierd met programmahulp, ook zouden moeten worden aangewend ter financiering van lokale kosten, moet terughoudendheid worden betracht. Dit mede gezien de stringente beperking die het gebruik van deze financieringsbron legt op het begrotingsbeleid van het ontwikkelingsland.

Bij deze financiering van lokale kosten kan een aantal categorieën worden onderscheiden.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat het uitvoeren van bepaalde investeringsprojecten complementaire investeringen in andere sectoren vereist. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze noodzakelijke complementaire investeringen qua omvang even hoog zijn als die in het project zelf. Dat betekent dat erop gelet moet worden dat de daarvoor noodzakelijke financieringsmiddelen aanwezig zijn. Als zij moeten worden opgebracht uit de binnenlandse besparingen van het hulpontvangende land vormt dit een extra argument voor de voorwaarde dat het project past in het macro-investeringsplan van het land. Wanneer de hulp betrekking heeft op een project dat daar oorspronkelijk niet in voorkwam, doch er aan wordt toegevoegd dient er voor gewaakt te worden dat de financiering van de noodzakelijke complementaire investeringen niet ten koste gaat van wel in het investeringsplan opgenomen projecten. Wanneer de hulpgever dergelijke z.g. extramarginale projecten wenst mogelijk te maken, omdat hij aan de desbetreffende prioriteit een hoger gewicht toekent dan de hulpontvanger aanvankelijk zelf deed, en het investeringspatroon hierdoor niet wenst te verstoren, dan verdient het aanbeveling in het totale hulpaanbod naast projecthulp ook extra programmahulp op te nemen of voor het project meer middelen (soms tot tweemaal zoveel toe) ter beschikking te stellen dan nodig voor de financiering van de direct met dit project verbonden investeringen.

In de tweede plaats zij erop gewezen dat het bij de financiering van de direct met het project verbonden lokale kosten niet alleen hoeft te gaan om investeringsuitgaven, doch ook om operationele kosten. De investeringsuitgaven kunnen zowel betrekking hebben op uitgaven (infrastructuur, gebouwen) als op kapitaalgoederen nodig voor de uitrusting. De operationele kosten kunnen zowel goederen (bij voorbeeld reserve-onderdelen) als diensten (bij voorbeeld onderhoud) en lonen en salarissen omvatten. Het gaat bij deze operationele kosten steeds om uitgaven voor het functioneren van een hulpactiviteit, dat wil zeggen om de lokale uitgaven tijdens de uitvoering van het project, inclusief de beloning van het tijdelijke lokale personeel (wel onderscheiden van de counterparts). Is de hulpactiviteit een eenmalige operatie, dan biedt lokale kostenfinanciering geen speciaal probleem bij de uitvoering. Bij het beslissen over de overname op den duur van het hulpproject



door het land zelf moet tijdig worden nagegaan of toekomstige lokale kosten uit eigen begrotingsmiddelen kunnen worden gefinancierd en of voldoende personeel wordt opgeleid voor uitvoering van de activiteit door het land zelf na het einde van de hulpovereenkomst.

### 3.4.3. Counterparts

Een speciaal vraagstuk vormt de financiering door Nederland van het lokale counterpart personeel. Aangezien counterparts op den duur het management van de hulpactiviteit moeten overnemen wil deze inderdaad een onafscheidelijk onderdeel van het sociale en economische bestel van het land worden, dan zou het in beginsel wenselijk zijn dat het land c.q. de projectinstantie de kosten van counterparts uit eigen middelen zou financieren. In vele arme landen en vooral bij sociale projecten kan de financiële situatie echter zo moeilijk zijn dat het gewenst is dat de donor deze kosten voor zijn rekening neemt. Hiertegen hoeft geen bezwaar te bestaan mits het volgende vaststaat:

- dat het ontwikkelingsland het project op prijs stelt en binnen de grenzen van het mogelijke er naar streeft te zijner tijd middelen beschikbaar te maken voor de financiering van counterparts;
- dat de counterpart van stonde af aan verantwoording verschuldigd is aan functionarissen van het ontwikkelingsland;
- dat de aanstelling niet ten koste gaat van een ander belangrijk deel van het landelijk apparaat;
- dat de counterpart een inkomen geniet, dat aansluit bij dat van vergelijkbare functies, die wel door het ontwikkelingsland worden betaald.

In het algemeen geldt als criterium voor de financiering van counterparts uit hulp gelden dat dit slechts een tijdelijke overbruggingsmaatregel kan zijn, en dat de aanstelling en beloning van counterparts nauw dient aan te sluiten bij het personeelsbeleid van het ontwikkelingsland. (Ook bij betaling door Nederland van de lonen van arbeiders bij de projectuitvoering moet ervoor worden gewaakt dat hogere beloning door de donor niet de loonkosten van het land ontwricht.) Een ander aspect dat aandacht behoeft is de opleiding van de counterparts. In de praktijk is gebleken dat «on the job training» niet altijd een voldoende garantie vormt voor een zelfstandige voortzetting van de werkzaamheden na het vertrek van de buitenlandse deskundigen. Daarom zullen in het kader van projecten ruimere mogelijkheden worden geschapen voor een doelgericht opleidingsprogramma aan gespecialiseerde instellingen of instituten, in en buiten Nederland, bij voorkeur ontwikkelingslanden.

### 3.4.4. Aankoopprocedures

Zoals eerder gesteld ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het hulpprogramma bij de ontwikkelingslanden zelf. In principe moet de verantwoordelijkheid voor de keuze en modaliteiten van het aantrekken van goederen en diensten ook zoveel mogelijk bij de ontwikkelingslanden liggen. Nederland dient hierbij slechts een stimulerende en begeleidende rol te spelen.

Bij de aanschaf van goederen en diensten door ontwikkelingslanden ten laste van *leningen* zijn de «Guidelines» voor partiële ontbinding van toepassing, voorzover deze althans door de betrokken landen zijn geaccepteerd. De bovenbeschreven filosofie ten aanzien van verantwoordelijkheden van het ontwikkelingsland ligt aan deze «Guidelines» ten grondslag. Het Nederlandse beleid is dat hulp gelden in principe ontbonden dienen te zijn. Een dergelijke algehele ontbinding zal echter pas doorgevoerd worden indien een voldoende grote groep landen gezamenlijk en in het kader van een behoorlijke onderlinge regeling een zodanige beslissing neemt. Totdat deze beslissing genomen zal zijn, is de partiële ontbinding het leidend beginsel van besteding van Nederlandse hulp gelden.



De «Guidelines» regelen de internationale aanbestedingsprocedures, de afwijkingen die daarop mogelijk zijn, projectspecificaties, preferenties voor lokale bedrijven, controle achteraf door Nederland, aantrekken van consultants, klachtenprocedures, e.d. Zij worden thans flexibel geïnterpreteerd om een inpassing mogelijk te maken in de administratieve procedures van de ontwikkelingslanden. Indien in de toekomst zou blijken dat in sommige landen een goede inpassing niet mogelijk is zonder een belangrijke herziening van de «Guidelines», dan zullen de «Guidelines» aangepast worden.

Ook de verantwoordelijkheid voor het afsluiten van contracten die ten laste van financiële schenkingen gebracht worden ligt bij de ontwikkelingslanden. Deze schenkingen zijn op dit moment gebonden, maar voor zover van toepassing gelden de overige procedures in de «Guidelines» ook voor deze leveringen.

Er wordt naar gestreefd een en ander ook van toepassing te laten zijn op die projecten die tot nu toe steeds als technische bijstandsactiviteiten werden aangemerkt. De desbetreffende contracten worden thans nog slechts door de Nederlandse overheid gesloten. Indien mogelijk dienen de ontwikkelingslanden dergelijke contracten zelf af te sluiten. (Indien projecten in eigen beheer worden uitgevoerd, is de Nederlandse overheid als het ware de contract-partij van het ontwikkelingsland.)

Het huidige beleid omtrent de technische hulp is dat materiaalvoorzieningen volledig ontbonden zijn, maar dat deskundigeninzet, hoewel in principe ontbonden, in feite veelal gebonden is aan Nederlandse deskundigheid. Er zijn echter belangrijke uitzonderingen, zoals de Nederlandse technische hulpprojecten uitgevoerd door internationale organisaties zoals ILO (multi-bi-projecten) en de technische hulpprojecten in samenwerking met Joegoslavië en Israël. Het principe van partiële ontbinding zal ook op de deskundigeninzet van toepassing worden verklaard. Dit moet dan als volgt geïnterpreteerd worden. Lokale consultants, zowel uit het ontwikkelingsland zelf als uit andere ontwikkelingslanden moeten ook kunnen inschrijven op technische hulpcontracten. Bij de uiteindelijke keuze speelt behalve de kwaliteit en het kostenaspect de voorkeur van het ontwikkelingsland een belangrijke rol. Bovendien is er geen bezwaar tegen dat bij de Nederlandse consultancybureaus gebruik wordt gemaakt van buitenlandse deskundigen.

#### **3.4.5. Betalingsprocedures en bestedingscontrole**

Ook bij betalingsprocedures dient zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de te volgen procedures bij de ontwikkelingslanden zelf te liggen. Leningadministratie vereist een eigen specifieke deskundigheid, nu bij de NIO gecentraliseerd. Ontwikkelingslanden kunnen in principe zelf bepalen op welke wijze zij hun leveranciers en consultants willen betalen ten laste van leningen. Van geval tot geval wordt bepaald in hoeverre leveranciers of consultants rechtstreeks vanuit Nederland betaald worden of dat het ontwikkelingsland zelf de betaling op zich neemt, waarna het door Nederland wordt terugbetaald.

Betalingsprocedures voor transacties ten laste van *leningen* zijn vastgelegd in de leningsovereenkomst en het daarbij behorende toelichtende document getiteld «Payment Procedures». In dit toelichtende document worden ook betalingsprocedures aangegeven voor bestedingen ten laste van eventueel versterkte *financiële schenkingen*. Aan de hand van contracten en facturen wordt nagegaan of hetgeen beschreven is in de geopende Letters of Credit valt onder de «Guidelines» en onder wat overeengekomen is tijdens het bestedingsoverleg.

Betalingen van technische hulpschenkingen worden thans nog centraal vanuit Nederland verricht. De hierboven beschreven procedure zal ook in toenemende mate bij de technische hulp ingevoerd worden.

Ten aanzien van de bestedingscontrole geldt de volgende procedure. Wanneer de afwikkeling van hulp voornamelijk bestaat uit levering van goederen, hetzij in het kader van programmahulp of van financiële projecthulp,

dan vindt bestedingscontrole plaats aan de hand van leverantiecontracten en Letters of Credit, alsmede aan de hand van de gepresenteerde certificaten van oorsprong. Voor zover deze controle betrekking heeft op de inachtneming van de origineregels zal dit in nauw overleg met de Minister van Economische Zaken geschieden. Bij projecten ten laste van leningen waarbij Nederland ook lokale kosten financiert, geschiedt controle aan de hand van facturen voor uitgevoerde werkzaamheden, en periodieke kostenoverzichten. Deze kosten dienen te worden gewaarmerkt door de hiermede belaste organen of personen dan wel door de Centrale Accountantsdienst van het betrokken land. Vergoeding van lokale kosten vindt eerst plaats nadat de betreffende kosten zijn geverifieerd.

### 3.5. FOLLOW-UP EN NAZORG

Een laatste aspect dat bij de voorbereiding en uitvoering voortdurend aandacht behoeft betreft de continuïteit na afloop van de hulpverlening. Alvorens tot uitvoering van een feasibility study ten behoeve van een bepaald project wordt overgegaan zal reeds in de voorbereidingsfase bezien moeten worden of er redelijke vooruitzichten zijn voor de financiering van dit project. In het verleden zijn te veel studies ondernomen die nooit meer hebben opgeleverd dan de blauwdruk van een project en dit niet omdat de uitslag van de studie onbevredigend was, maar omdat er niet aan gedacht was het uiteindelijk project een plaats te geven in het nationale ontwikkelingsplan of in de hulpprogramma's van donors. De follow-up is dan ook een integraal onderdeel van ontwikkelingsprojecten waarvoor bij voorbaat de nodige middelen worden uitgetrokken.

Ook bij «overdracht» van min of meer afgeronde projecten is veelal additionele hulp geboden. Deze nazorg of afbouw-activiteiten kunnen o.m. bestaan uit een geleidelijk aflopende bijdrage in de benodigde lokale kosten, uit korte werkbezoeken van deskundigen (visiting experts) ter oplossing van achteraf gerezen knelpunten of uit extra materiaalleveranties, dan wel uit het beschikbaarstellen van suppletiedeskundigen. Snel en flexibel reageren is hier geboden ten einde te vermijden dat jarenlange inspanning in korte tijd teniet wordt gedaan.

Ten slotte blijkt dat in vele gevallen voorzieningen nodig zijn om te verzekeren dat de repliceerbare projecten werkelijk worden herhaald. In het bestedingsoverleg zal hieraan aandacht worden besteed.

### 3.6. EVALUATIE

De uitvoering zou niet compleet zijn als Nederland en het ontwikkelingsland niet bepaalde lessen trekken uit de ervaring tijdens de uitvoering opgedaan. Er moet een terugkoppeling zijn van de informatie bij uitvoering verkregen naar het beleid. Dit kan leiden tot een aanpassing of bijsturing van de onderhavige samenwerkingsactiviteit tijdens de uitvoering op grond van ingebouwde projectevaluatie en een evaluatie achteraf ten behoeve van de toekomstige ontwikkelingssamenwerking. Het is belangrijk dat men steeds voor ogen houdt dat rapportage omtrent voortgang en evaluatie alleen nuttig zijn als de resultaten hoe dan ook dienstig worden gemaakt aan het beleid.

Rapportage en evaluatie vormen een belasting van de instanties die voor de uitvoering van de hulpactiviteit verantwoordelijk zijn en voor de het Nederlandse apparaat.

Deze belasting kan echter gezien worden als een kostenfactor die benodigd is om op langere termijn de kwaliteit van het beleid op te voeren. In hoofdstuk 10 wordt op dit onderwerp nader ingegaan.



## Hoofdstuk 4. Inzet van deskundigheid

### 4.1. Mobiliseren van lokale deskundigheid

Voor vele ontwikkelingslanden geldt, dat de daar aanwezige deskundigheid op velerlei gebied belangrijk is toegenomen. Het stimuleren en mobiliseren van deze deskundigheid is een belangrijk instrument om de algemene uitgangspunten van het Nederlandse beleid te realiseren. Deze benadering komt overigens ook overeen met de verlangens van ontwikkelingslanden, die naar self-reliance streven.

In de Nederlandse bilaterale samenwerking met ontwikkelingslanden wordt er naar gestreefd steeds meer gebruik te maken van reeds aanwezige deskundigheid in deze landen. Dit geschiedt op de volgende wijze:

a. door de verruiming van de mogelijkheid van lokale kostenfinanciering. Wanneer ontwikkelingslanden zelf onvoldoende in staat zijn de gewenste en beschikbare lokale mankracht te financieren kan dit voortaan uit Nederlandse hulpgelden gebeuren.

b. door het inschakelen van lokale adviesinstanties en consultantsbureaus uit ontwikkelingslanden.

c. door het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen lokale en Nederlandse instellingen: onderzoeksinstituten, onderwijsinstellingen, consultantsbureaus, particuliere niet-commerciële ontwikkelingsorganisaties, commerciële joint-ventures.

d. door het verlenen van steun aan activiteiten van internationale organisaties om het gebruik van lokale deskundigheid in ontwikkelingslanden te stimuleren. Daartoe is o.m. medewerking verleend aan de oprichting van een speciale eenheid binnen de administratie van het UNDP.

In de bilaterale technische samenwerking zal niet alleen meer prioriteit worden gegeven aan het mobiliseren van de reeds aanwezige lokale deskundigheid, doch ook aan de opbouw van deze deskundigheid. Dit heeft consequenties voor de traditionele technische hulpprogramma's zoals het internationaal onderwijs- en het beurzenprogramma die tot de oudste activiteiten van de Nederlandse bilaterale samenwerking behoren. De instituten voor internationaal onderwijs worden tot nu toe bijna uitsluitend in Nederland gefinancierd, terwijl de meeste beurzen verleend zijn voor studie in Nederland. De accentverschuiving naar het mobiliseren van lokaal potentieel leidt er toe samenwerkingsverbanden met onderwijsinstellingen uit ontwikkelingslanden zoveel mogelijk te stimuleren. Voorts zal het beurzenprogramma in toenemende mate worden gericht op het verlenen van beurzen voor studie aan instellingen in de ontwikkelingslanden zelf.

Ook het beleid ten aanzien van 'counterparts' ondergaat wijziging. Counterparts worden aan buitenlandse deskundigen toegevoegd, om na het vertrek van deze laatsten de werkzaamheden zelfstandig te kunnen voortzetten. Deze vorm van samenwerken is geschikt voor het opdoen van ervaring door 'training on the job'. In het kader van ontwikkelingsprojecten zullen ruimere mogelijkheden worden geschapen voor een doelgericht opleidingsprogramma aan gespecialiseerde instellingen of instituten, in en buiten Nederland, bij voorkeur ontwikkelingslanden. Deze opleidingsprogramma's zijn bestemd voor counterparts en andere lokale deskundigen die in de toekomst het project zelfstandig kunnen voortzetten.

Naar analogie van het assistent-deskundigenprogramma hebben Nederland en de FAO een initiatief genomen om de opleiding en inzet van jonge deskundigen uit de ontwikkelingslanden te stimuleren via een vorm van regionale fellowships. Nederland zal de beschikbaarstelling van jongere experts uit ontwikkelingslanden in het kader van FAO-projecten financieren.



De salarisvoorwaarden zullen niet sterk afwijken van de lokale salariëring. De uitvoering wordt verzorgd door de FAO. Bovendien is onlangs door Nederland – als eerste land – positief gereageerd op een verzoek van UNDP, om enkele assistent-deskundigen uit ontwikkelingslanden te financieren, zodat deze jong afgestudeerden nu in staat worden gesteld om bij UNDP de gewenste ervaring op te doen.

Ondanks deze activiteiten zal er nog geruime tijd onvoldoende kennis in ontwikkelingslanden aanwezig zijn om een efficiënt beroep te kunnen doen op lokale deskundigheid. Daarom mag verwacht worden dat de inzet van deskundigheid uit meer ontwikkelde landen, inclusief Nederland, nog lang nodig zal zijn, zij het niet in alle ontwikkelingslanden. In het algemeen kan daarom ook een toegenomen vraag geconstateerd worden naar specialisten, hooggekwalificeerde technici en adviseurs op zeer hoog niveau, zij het voor een minder lange duur.

In de behoefte aan Nederlandse deskundigen is nog een belangrijke andere tendens te onderscheiden. In het Nederlandse beleid is veel meer centraal komen te staan dat de hulp gericht moet zijn op de armste landen en groepen. Een gevolg hiervan is dat de behoefte aan deskundigen, die zich voor lange tijd voor deze groepen mensen willen en kunnen inzetten, toeneemt. Deze behoefte zal nog geruime tijd blijven bestaan, omdat deze landen een lange weg moeten volgen totdat zij de nodige deskundigheid zelf hebben opgebouwd.

**Hoewel de beide genoemde tendensen naar huidig inzicht een rol van betekenis spelen in het bepalen van de behoefte aan deskundigen, is het toch nauwelijks mogelijk de ontwikkeling van de vraag op langere termijn met enige nauwkeurigheid te schatten. De inzet van Nederlandse deskundigen zal derhalve gericht zijn op behoeften van ontwikkelingslanden welke thans concreet aanwezig zijn dan wel op kortere termijn worden verwacht. In hoge mate zal de toekomstige vraag afhangen van het tempo waarin ontwikkelingslanden erin slagen zelf in hun behoefte aan deskundigheid te voorzien.**

In de hiernavolgende paragrafen wordt het beleid uiteengezet dat gericht is op een zo goed mogelijk (bilateraal en multilateraal) nut van Nederlandse deskundigen.

## **4.2. Werving**

Werving is, wil ze tot goede resultaten leiden, een continu proces. Het opsporen van nieuwe wervingsbronnen en van individuele kandidaten moet dan ook zonder onderbreking plaats vinden. Wanneer wervingsbronnen eenmaal zijn aangeboord, hebben zij voortdurende aandacht nodig om te vermijden dat zij opdrogen. Met het oog hierop is binnen het bureau dat met de werving is belast een buitendienst in het leven geroepen, waaraan de volgende taken zijn opgedragen:

- het verzorgen van algemene wervingsactiviteiten door middel van advertentiecampagnes, publikaties, films, etc.;
- het leggen en onderhouden van contacten met ministeries, universiteiten, instituten, organisaties, het bedrijfsleven, enz. om hun medewerking te verzekeren bij het aantrekken van deskundigen;
- het geven van specifieke voorlichting aan personen, groepen van personen, organisaties, etc.;
- het systematisch volgen van de ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt op de vakgebieden die voor de ontwikkelingssamenwerking belangrijk zijn;
- het aangeven van knelpunten in de arbeidsmarktontwikkeling die het aanbod van deskundigen belemmeren.

De toegankelijkheid van het totale bestand van reeds werkzame deskundigen en van geselecteerde gegadigden voor uitzending in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, alsmede het actueel houden van de gegevens omtrent hun beschikbaarheid voor (her)uitzending zijn zeer verbeterd door de toepassing van moderne informatieverwerkingstechnieken. Aldus is het

mogelijk de gegevens inzake zich voordoende vacatures snel te toetsen aan die van de in het bestand voorkomende potentiële gegadigden, waardoor de slagvaardigheid in het wervingsproces aanmerkelijk is vergroot.

De hier aangeduide wervingstaak is, evenals de selectie (zie 4.4.), in belangrijke mate mede gericht op de vervulling door Nederlanders van vacatures bij de multilaterale organisaties, die zich op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking bewegen.

Of de werving, gegeven een optimaal contact met potentiële gegadigden, succesvol is, hangt, behalve van de bevindingen uit de selectie, sterk af van de aard van de in aanmerking komende alternatieven voor uitzending en van de geboden voorzieningen voor uitzending naar en werk in de ontwikkelingslanden.

Uit het karakter van de ontwikkelingssamenwerking vloeit voort dat uitzendmogelijkheden en voorzieningen aan twee eisen behoren te voldoen: zij moeten enerzijds een hoge mate van flexibiliteit in de inzet van deskundigen verschaffen en anderzijds een zo groot mogelijke zekerheid voor de individuele deskundigen bieden.

### **4.3. Uitzendmogelijkheden**

Toetsing aan deze beide uitgangspunten levert met betrekking tot de uitzendmogelijkheden het volgende beeld op.

#### *4.3.1. Bilaterale deskundigen*

De overeenkomst die met bilaterale deskundigen wordt aangegaan, en waarvan het «Reglement Bilaterale Deskundigen» deel uitmaakt, heeft een normale looptijd van 2 of 3 jaar. Zij voldoet aan de flexibiliteitseis, maar biedt de deskundige geen zekerheid van verdere tewerkstelling als zodanig. Of de overeenkomst zal worden verlengd kan immers nog niet worden voorzien op het moment dat hij moet beslissen zich al dan niet beschikbaar te stellen.

Ook de mogelijkheden van de deskundige voor andere arbeid na beëindiging van de overeenkomst zijn veelal verre van zeker. De moeilijkheden, ondervonden bij de werving van bilaterale deskundigen, moeten goeddeels aan deze onzekerheid worden toegeschreven.

Opgemerkt wordt dat uitzendingen van kortere duur (van enkele weken of enkele maanden) gemakkelijker tot stand komen, omdat de deskundige daarbij meestal het dienstverband met zijn werkgever kan handhaven.

#### *4.3.2. Verlof buiten bezwaar voor ambtenaren*

Het probleem van de onzekerheid van herplaatsing van ambtenaren aan wie buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging is verleend met het oog op indiensttreding bij internationale organisaties dan wel ten behoeve van arbeid als deskundige in bilateraal verband in het kader van de ontwikkelingssamenwerking is op twee manieren aangevat.

– Voor die functies bij internationale organisaties, waarvan het in het algemeen belang wordt geacht dat deze door Nederlanders worden bezet, geldt in het algemeen dat daarvoor in aanmerking komende ambtenaren aanspraak kunnen maken op herplaatsing in die rang en positie welke de met hen voor hun vertrek in rang en dienstduur vergelijkbare ambtenaren gemiddeld hebben bereikt.

– Voor de vervulling door ambtenaren van andere functies in het kader van de ontwikkelingssamenwerking – in multi- of bilateraal verband – wordt getracht de praktische moeilijkheden bij herplaatsing na beëindiging van het verlof buiten bezwaar zoveel mogelijk te verlichten. En wel door te komen tot een regeling waarbij de personeels-uitgaven voor deze groep ambtenaren-deskundigen, indien hun bij terugkeer niet direct een passende formatieplaats kan worden aangeboden, voor beperkte tijd ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking kunnen worden gebracht.

#### 4.3.3. Korps van deskundigen

In de memorie van toelichting 1975 is aangekondigd dat een begin zal worden gemaakt met de uitvoering van de Koninklijke besluiten inzake de instelling van een korps van deskundigen. Zij die als lid van het korps worden aangesteld, ontlenen aan hun status van ambtenaar in vaste dienst een positie van optimale zekerheid. Aan de vorengenoemde tweede toetsingsnorm is in die gevallen dus geheel voldaan.

Met betrekking tot de flexibiliteitsnorm doet zich evenwel een lastig probleem voor. Het vaste dienstverband moet er immers wel toe leiden alleen die deskundigen in het korps op te nemen aan wier kennis en ervaring in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, ook op lange termijn beoordeeld, behoefte zal blijven bestaan. Aangezien de toekomstige behoefte aan hulp van de zijde van de ontwikkelingslanden slechts binnen nauwe grenzen voorspelbaar is, brengt dit met zich mede, dat ten aanzien van de bemanning van het korps een voorzichtig beleid dient te worden gevoerd.

Gelet op het grote en durende belang van de agrarische problematiek in de ontwikkelingslanden zal in elk geval de z.g. «landbouwpool» in zijn geheel in het korps worden opgenomen.

Bij de selectie van deskundigen voor het korps wordt niet alleen gelet op hun vakbekwaamheid en ervaring, doch ook op de mogelijkheden om snel en bij herhaling voor de volgende taken uitgezonden te worden.

- de voorbereiding van projecten;
- de vaktechnische begeleiding van projecten;
- de uitvoering van projecten ter plaatse;
- de evaluatie van projecten en programma's;
- het snel opzetten, uitvoeren en/of begeleiden van acties in het kader van de verlening van noodhulp.

Tussen twee opeenvolgende uitzendingen door zullen deze deskundigen in het algemeen in Nederland verblijven, waar zij ten behoeve van bovenstaande taken werkzaam zullen zijn.

Hiernaast is het mogelijk, dat deze deskundigen betrokken worden bij de advisering in meer algemene zin, terwijl hun ook – voor zover nodig – de mogelijkheid wordt geboden om van de nieuwste inzichten met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking en op het gebied van hun specifieke werkzaamheid kennis te nemen.

Vast staat evenwel dat het korps om de reeds genoemde reden van beperkte omvang zal moeten blijven en dus als instrument voor de inzet van deskundigen aanvulling behoeft.

#### 4.3.4. Aanvullende instrumenten

Die aanvulling wordt verkregen door het scheppen van de mogelijkheid arbeidsovereenkomsten met deskundigen te sluiten voor langere duur, in eerste instantie voor een periode van 5-10 jaar; ook hier met de mogelijkheid van verlenging. Ofschoon bij deze figuur het vraagstuk van de ongewisse arbeidskansen na afloop van het contract in beginsel eveneens blijft bestaan, kan de zekerheid van vele jaren werk toch een aantrekkelijker perspectief bieden. Te meer daar deze periode lang genoeg lijkt voor het verwerven van alzijdige ervaring, die de kansen op voortzetting van het werk als deskundige aanzienlijk vergroot.

Een verdere aanvulling van het instrumentarium wordt verkregen door de inschakeling van in ander verband reeds werkzame deskundigen. Het middel daartoe wordt geboden door overeenkomsten aan te gaan met universiteiten, instituten, organisaties, consultants, enz., volgens welke daar in dienst zijnde deskundigen, aan wier specifieke kennis en ervaring behoefte bestaat, voor een bepaalde tijd ter beschikking worden gesteld.

In het algemeen betreft het hier deskundigheid welke niet in het korps is vertegenwoordigd, evenmin in aanmerking komt om door middel van langdurige overeenkomsten te worden aangetrokken en langs de weg van de



voor bilaterale deskundigen geldende overeenkomst van kortere duur (2-3 jaar) niet of nauwelijks kan worden verkregen.

Het zal duidelijk zijn dat dit onderdeel van het instrumentarium een zeer praktisch middel verschaft om met name aan snel opkomende wensen met betrekking tot de inzet van deskundigen tegemoet te komen. Het biedt zowel een maximum aan flexibiliteit – de duur van de beschikbaarstelling kan van geval tot geval worden bepaald – terwijl de arbeidszekerheid van de deskundige, die zijn dienstverband met de werkgever behoudt, op geen enkele wijze wordt aangetast.

Aldus is een aantal mogelijkheden voor het inzetten van deskundigen gerealiseerd, dat zowel de toets van de flexibiliteitseis als die van de zekerheidsnorm kan doorstaan.

Door bij de besturing van het geheel het accent van het ene naar het andere instrument te verleggen, kan op soepele wijze het deskundigenbestand in evenwicht worden gehouden met de concrete vraag naar deskundigen, zoals die zich in voortdurende verandering naar omvang en kwaliteit ontwikkelt.

#### 4.3.5. Assistent-deskundigen

Het karakter van opleidingsprogramma maakt het stellen van de zekerheidsnorm aan het assistent-deskundigenprogramma onnodig. Bij het aangaan van de verbintenis – merendeels met een der VN-organisaties voor een aanvankelijke duur van 2 jaar – weten de assistent-deskundigen dat zij daarvoor de gelegenheid hebben de voor een deskundige vereiste ervaring op te doen. Deze in-service-training kan telkens met 1 jaar worden verlengd doch in totaal ten hoogste 5 jaar duren. Verwacht wordt dat zij zich in die tijd zodanig ontwikkelen, dat zij daarna als deskundige zelfstandig werkzaam kunnen zijn.

Voldoen zij aan deze verwachting dan zijn er verdere loopbaanmogelijkheden binnen de VN-organisaties aanwezig of – indien die mogelijkheden niet voor allen openstaan – zullen zij zoveel mogelijk als deskundige bij de Nederlandse hulpprogramma's worden betrokken.

Overigens is ook binnen bilaterale programma's de mogelijkheid aanwezig om jonge mensen als assistent-deskundige uit te zenden.

De omvang van het assistent-deskundigenprogramma wordt ingevolge de aard van zijn doelstelling in wezen bepaald door de behoefte aan deskundigen over enige jaren. Hoewel, zoals reeds naar voren kwam, die behoefte moeilijk kan worden geschat, biedt toch het feit dat het programma zowel gericht is op de toelevering van deskundigen aan internationale organisaties als op die aan de Nederlandse technische hulpprogramma's een redelijk bruikbaar houvast.

Op grond van de opgedane ervaring en rekening houdend met de behoefte aan deskundigen, zoals die zich thans in multilateraal en bilateraal kader ontwikkelt, kan men zeggen dat in de komende jaren een veldsterkte van ongeveer 400 assistent-deskundigen voor beide doeleinden te zamen een verantwoord streefcijfer lijkt. Dat komt er op neer dat jaarlijks een aantal van circa 100 assistent-deskundigen aan de veldsterkte moet worden toegevoegd.

#### 4.3.6. Suppletie-deskundigen

De suppletie-deskundige heeft een dienstverband (lokale overeenkomst) met de regering van een ontwikkelingsland dat de lokale autoriteiten direct zeggenschap geeft over plaats en wijze van inzet. Met de Nederlandse Regering bestond tot voor enige tijd geen dienstverband, waardoor de suppletie-deskundige niet, zoals de bilaterale deskundige, kon worden opgenomen in het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Deze ongelijkheid in rechtspositie gaf aanleiding tot wervingsproblemen bij het voorzien in suppletievacatures en beperkte bovendien de mogelijkheden deskundigen achtereenvolgens in bilateraal verband en op suppletiebasis uit te zenden.

Na overleg met een aantal ontwikkelingslanden is besloten de bovenomschreven ongelijkheid zoveel mogelijk op te heffen door de deskundigen die

een dienstverband met de regering van een ontwikkelingsland sluiten tegelijkertijd óók een arbeidsovereenkomst met de Nederlandse overheid aan te bieden, de zogenaamde basisovereenkomst. De secundaire voorzieningen, met inbegrip van opnemings in het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, zijn nu vrijwel geheel gelijk getrokken met die van de bilaterale deskundigen.

Voorts zijn thans de toepassingsmogelijkheden van de regeling in die zin verruimd dat niet alleen door overheids- en semi-overheidsinstanties aan te trekken deskundigen van haar voorzieningen kunnen profiteren, doch ook deskundigen die in dienst zullen treden van instituten of organisaties welke in het ontwikkelingsland een autonome positie innemen.

De werking van de suppletierегeling is er op gericht in elk geval een naar Nederlandse maatstaven bevredigend geheel van secundaire voorzieningen te verschaffen. Dit is nodig zowel in het belang van de uitgezonden deskundigen zelf als ter vergemakkelijking van een eventueel gewenste overgang van de ene categorie deskundigen naar de andere. De voorrang gegeven aan de goede secundaire voorzieningen brengt met zich mede, dat de deskundige ten minste een bezoldiging moet ontvangen waarbij de toepassing van de sociale verzekeringswetten is verzekerd.

#### 4.4. Selectie

De betekenis van een goede selectie van uit te zenden (assistent-)deskundigen spreekt vanzelf. Leven en werken in een ontwikkelingsland wijken zo zeer af van het in Nederland gebruikelijke patroon, dat de geschiktheid voor te vervullen functies op een aantal punten een nauwere beoordeling vergt dan voor arbeid hier te lande nodig is.

Daarbij komt dat een eventueel falen van een deskundige niet slechts diens eigen belangen schaadt, maar ook ten nadele werkt van de oogmerken der ontwikkelingssamenwerking en van de daarin samenwerkende landen.

Met het oog hierop is een meer omvattende selectie nodig dan voor functies in Nederland gebruikelijk is.

Niet alleen worden opleiding, ervaring en vakbekwaamheid zorgvuldig beoordeeld, maar ook wordt getracht een zo goed mogelijk beeld te vormen van de persoonlijkheidsstructuur van de kandidaat. Hierbij is het van betekenis enig inzicht te verkrijgen in voor de vervulling van de functie belangrijke persoonlijke kenmerken zoals:

- de openheid voor en de aanpassing aan andere omstandigheden en (levens)opvattingen;
- het opgewassen zijn tegen mogelijke teleurstellingen in het werk;
- het vermogen om op de juiste wijze kennis over te dragen en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling op basisniveau, waarbij sociale vaardigheden een grote rol spelen;
- het vermogen in teamverband te werken.

In het algemeen gaat het erom of de kandidaat zich voldoende van westerse denk- en werkmethoden kan losmaken en zich zodanig kan inleven in de denk- en gevoelswereld van de mens in het ontwikkelingsland, dat zijn gedrag aansluiting vindt in de aldaar heersende gedragspatronen.

Bij assistent-deskundigen wordt extra aandacht gegeven aan groeimogelijkheden tot deskundige en ontplooiingsmogelijkheden op leidinggevend gebied. Bovendien is er voor deze kandidaten, die op geen of weinig ervaring kunnen bogen, een relatief grotere aandacht voor de persoonlijkheidsstructuur dan bij deskundigen. Ten aanzien van deskundigen kan bij de selectie immers gebruik gemaakt worden van hetgeen reeds bekend is over hun ervaring en vakbekwaamheid.

Voor assistent-deskundigen is er een leeftijdsgrens naar boven van 35 jaar; zonder werkervaring ligt die grens enkele jaren lager.

De selectieprocedure die volgt na gunstige beoordeling van de door de kandidaat verstrekte schriftelijke gegevens, omvat een panel-gesprek met de kandidaat, het inwinnen van referenties alsmede een psychologisch onderzoek. De vraag is in de afgelopen jaren wel gerezen welke waarde het psychologisch onderzoek heeft voor het beoordelen van geschiktheid voor ar-

heid in ontwikkelingslanden. Besloten is ter beantwoording van deze vraag een systematisch beleidsondersteunend onderzoek aan te vangen.

Wanneer via de selectie-procedure verkregen bevindingen zijn verzameld worden deze in de selectie-adviescommissie besproken. De commissie stelt daarna haar advies omtrent de geschiktheid van de kandidaat vast, welk advies vervolgens wordt doorgeleid naar de tot aanstelling bevoegde autoriteit of organisatie.

Zo spoedig mogelijk ontvangen de kandidaten bericht van de uitslag van het selectie-onderzoek. Indien deze negatief is kan de kandidaat verzoeken om herziening van de beslissing. Zulk een verzoek is echter alleen ontvanke-lijk indien nieuwe feiten of inzichten omtrent de geschiktheid naar voren ko-  
men.

Na een positieve beslissing volgen de medische keuring, eventueel noodzakelijke stages en talenpractica en, bij eerste uitzending, een voorberei-  
dingscursus.

In het geheel van werkzaamheden rond de aanneming van deskundigen is selectie uiteraard geen doel maar middel. Doch als hulpmiddel is ze onmis-  
baar om de risico's van mislukken zoveel mogelijk te verkleinen.

Dat behoeft echter niet in te houden dat de selectie ook altijd op de hier be-  
schreven wijze plaats vindt. Met name wanneer de aanstelling niet door de  
Nederlandse overheid geschiedt (bij voorbeeld van suppletie-deskundigen  
en van deskundigen en assistent-deskundigen voor internationale organisa-  
ties) draagt degene die aanstelt in beginsel de verantwoordelijkheid voor de  
selectie.

Het feit echter dat in vele van dergelijke gevallen de inzet van deze werkers  
geheel of ten dele uit de Nederlandse fondsen voor ontwikkelingssamen-  
werking wordt betaald, legt ook op Nederland de verplichting zo goed als in  
zijn vermogen ligt te waken voor de kwaliteit der uitgezondenen. Ten aan-  
zien van kandidaten voor functies bij de Verenigde Naties en de daartoe be-  
horende organisaties is overeengekomen dat de Nederlandse selectieproce-  
dure onverkort wordt toegepast.

#### **4.5. Personeelszorg**

De zorg voor de mannen en vrouwen die in het kader van de ontwikke-  
lingssamenwerking buitenslands een taak vervullen is een belangrijke voor-  
waarde voor een bevredigende uitvoering van het beleid. Aangezien die  
zorg zich moet uitstrekken tot mensen in zeer uiteenlopende situaties en de  
verbindingen met hen slechts schriftelijk kunnen en over dikwijls grote af-  
standen moeten worden onderhouden, vergt goede behartiging van de hier  
in het geding zijnde belangen een nauwlettend samenspel van alle daarbij  
betrokken medewerkers.

Deze belangen kunnen als volgt worden onderscheiden:

1. het gebied van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden;
2. de voorbereiding voor eerste uitzending;
3. het begeleiden van de werkers in het veld en het bieden van voorzienin-  
gen tot de instandhouding en verhoging van hun kwaliteit;
4. de nazorg.

##### *4.5.1. Arbeidsvoorwaarden*

De eigen aard van het ontwikkelingspersoneel en de verschillende vormen  
van hun tewerkstelling of beschikbaarstelling in ontwikkelingslanden, varië-  
rend van suppletie tot arbeidsovereenkomsten voor langere duur of vaste  
aanstelling als ambtenaar, impliceren een grote diversiteit in de problema-  
tiek van het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Dit beleid moet, wil het beantwoorden aan algemene normen van redelijk-  
heid en tevens doelmatig en verantwoord zijn, blijvend gericht zijn op:

- harmonisatie der voorzieningen, om een goede uitwisselbaarheid van  
de verschillende categorieën deskundigen te kunnen realiseren en een zo



groot mogelijke uniformiteit in zaken van personeelsbeheer en comptabele verwerking;

- flexibiliteit der voorzieningen, om snel te kunnen inspelen op situaties waarin nieuwe ontwikkelingen in Nederland en in de ontwikkelingslanden hun invloed doen gelden op de reële behoeften van de deskundigen;
- duidelijkheid en overzichtelijkheid der primaire en secundaire arbeidsvoorzieningen.

Met name vindt blijvende oriëntering plaats op het gebied van de arbeidswetgeving in Nederland en het beleid ten aanzien van het hier te lande werkzame overheidsperoneel, als ook met betrekking tot het personeelsbeleid dat door andere donorlanden en bij internationale organisaties wordt gevolgd. Voorts wordt aan de problematiek voortvloeiende uit de vaak onderling zeer verschillende werk- en leefsfeer in de ontwikkelingslanden aandacht geschonken door nauwkeurige bestudering en evaluatie, met het oog op eventueel te nemen «ad-hoc» beslissingen of aanpassing, dan wel herziening van bestaande regelen, voorzieningen en procedures.

De betrekkelijke jeugd van de reglementering der arbeidsvoorwaarden, alsook het feit dat daarmee eerst de nodige praktische ervaring moet worden opgedaan, zijn er de oorzaak van dat harmonisatie der voorzieningen slechts geleidelijk tot stand kon komen.

Het «Reglement bilaterale deskundigen» vormde daartoe een gedegen basis. Sedert de instelling van een dienstverband op z.g. basisovereenkomst voor de vroegere suppletiedeskundigen (nu operationele deskundigen) en de artsen die in samenwerking met de Stichting Artsen naar Ontwikkelingslanden (SANO) worden uitgezonden, is een aantal gewichtige beletselen voor zulk een harmonisatie uit de weg geruimd. Deze bestonden voornamelijk op het vlak der sociale voorzieningen, zoals de onmogelijkheid van opneming in het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de niet-verplichte verzekering AOW/AWW.

Naast de bedoelde maatregelen van harmonisatie vroeg en vraagt een aantal voorzieningen om verbetering. Uitgangspunt bij alle herzieningen van de arbeidsvoorwaarden zal echter zijn het streven naar een geleidelijke beperking van het direct besteedbare inkomen (salaris + toelagen) van de deskundigen.

Op het gebied van de secundaire voorzieningen blijft de aandacht gericht op het vinden van mogelijkheden tot verruiming van de vergoeding van die kosten die voor de deskundige nu eenmaal zijn verbonden aan zijn uitzending naar en verblijf in een ontwikkelingsland.

#### 4.5.2. De voorbereiding

Met het oog op de bijzondere omstandigheden van leven en werken in een ontwikkelingsland is het noodzakelijk deskundigen vóór hun eerste uitzending voor te bereiden op hetgeen hun aldaar wacht.

Daarbij moet de aard van de voorbereiding voortdurend kritisch worden gezien, opdat zij naar doelstelling en inhoud aansluit bij het beleid en de ervaring in de praktijk van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Het is voorts van belang te bedenken dat iedere voorbereiding van deskundigen slechts een deel kan bestrijken van de werkelijkheid waarmee zij in hun functievervulling en positiebepaling in het ontwikkelingsland worden geconfronteerd.

Er wordt naar gestreefd de voorbereiding van deskundigen vooral te richten op:

1. het verstrekken van informatie met betrekking tot:
  - a. het vraagstuk van de onderontwikkeling, zowel in economisch, politiek als sociaal opzicht. Tegen deze achtergrond zal voortaan ook op een systematische wijze aandacht worden besteed aan de voorlichting met betrekking tot de uitgangspunten van het Nederlandse samenwerkingsbeleid. Deze uitbreiding in de voorlichting is noodzakelijk omdat het immers tot de taak van de deskundigen behoort dit beleid op een zeer concrete wijze uit te voeren;

b. managementstructuren en technieken. De ervaring is dat elke deskundige op verschillende wijzen te maken krijgt met management, waarvoor enerzijds inzicht in bestaande overheidsstructuren en organisatievormen in het ontwikkelingsland vereist is, anderzijds een voorbereiding in projectontwikkeling, organisatie en administratie nodig is;

c. de rol van de echtgenote van de deskundige in de leef- en werksituatie van het ontwikkelingsland, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan mogelijkheden voor een meer actieve inzet van de vrouw, zowel in het kader van het project als daarbuiten;

d. de positie van de deskundige als adviseur in het ontwikkelingsland en zijn/haar relatie tot de Nederlandse uitzendende instantie in het algemeen, en met betrekking tot zijn/haar rechtspositie in het bijzonder;

2. het bijdragen aan de vorming van de deskundigen met betrekking tot:

a. methoden van kennisoverdracht in de vorm van opleiding in voorlichtingskunde en beleidsadvisering;

b. het aankweken van een specifieke sociale vaardigheid afgestemd op de werk- en leefsituaties in sterk afwijkende sociale en culturele milieus, door middel van een beroepsmatig gerichte sociale vaardigheidstraining;

3. het aanleren – zo nodig – van praktische vaardigheid in het actief en passief gebruik van de in aanmerking komende vreemde taal.

De genoemde facetten van de voorbereiding vereisen een geschakeerd instrumentarium van middelen als cursussen, stages, individuele briefing, documentatie, enz. De voorbereiding vindt plaats waar de meest geschikte instrumenten beschikbaar zijn (thans voornamelijk in Nederland) en zal, waar mogelijk, ten dele in het ontwikkelingsland zelf worden georganiseerd.

Hiertoe wordt onder meer een uit externe deskundigen bestaande adviescommissie ingesteld, die tot taak heeft te adviseren omtrent o.m. opleidingsprogramma's en de evaluatie daarvan, de inschakeling van instituten in Nederland en in de ontwikkelingslanden, methoden en procedures van briefing en debriefing.

Een goede voorbereiding van uit te zenden deskundigen is niet voldoende. Het ligt in de bedoeling tevens meer aandacht te besteden aan de begeleiding (en bijscholing) van uitgezonden (assistent-)deskundigen. Hiertoe kunnen universiteiten en consultantsbureaus worden ingeschakeld. Bovendien zullen «refresher-courses» worden gegeven en zal een meer systematisch gebruik gemaakt worden van seminars en studieconferenties.

#### **4.5.3. Nazorg**

Een van de belangrijkste hinderpalen bij het aantrekken van deskundigen is voor betrokkenen de onzekerheid van het verkrijgen van bevredigende arbeid na beëindiging van hun werk ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking.

Ten aanzien van ambtenaren kon dit probleem al een eindweegs worden opgelost door verbetering van de voorwaarden waarop ministeries buitengewoon verlof voor langere duur kunnen verlenen aan ambtenaren/deskundigen die daarom met het oog op hun uitzending verzoeken.

De overige deskundigen zullen bij hun pogingen tot heropneming in het arbeidsproces zo goed mogelijk moeten worden gesteund. Het intensiveren van de samenwerking met instellingen voor het inschakelen van specifieke deskundigheid zal de mogelijkheden voor arbeidsmarktverkenning ten dienste van deze vorm van nazorg aanzienlijk verruimen. Het signaleren van passende arbeidsplaatsen en het tijdig leggen van contacten tussen deskundigen die zullen repatriëren en mogelijke werkgevers, in dan wel buiten Nederland, zal systematisch worden aangepakt. Intensieve bemoeienis met het realiseren van arbeidsmogelijkheden voor terugkerende deskundigen die een lange reeks jaren hun beste krachten aan het ontwikkelingswerk hebben gegeven, kan, afgezien van het aspect van sociale rechtvaardigheid, ook de bereidheid bevorderen tot deelneming aan dat werk.

groot mogelijke uniformiteit in zaken van personeelsbeheer en comptabele verwerking;

- flexibiliteit der voorzieningen, om snel te kunnen inspelen op situaties waarin nieuwe ontwikkelingen in Nederland en in de ontwikkelingslanden hun invloed doen gelden op de reële behoeften van de deskundigen;
- duidelijkheid en overzichtelijkheid der primaire en secundaire arbeidsvoorzieningen.

Met name vindt blijvende oriëntering plaats op het gebied van de arbeidswetgeving in Nederland en het beleid ten aanzien van het hier te lande werkzame overheidsperoneel, als ook met betrekking tot het personeelsbeleid dat door andere donorlanden en bij internationale organisaties wordt gevolgd. Voorts wordt aan de problematiek voortvloeiende uit de vaak onderling zeer verschillende werk- en leefsfeer in de ontwikkelingslanden aandacht geschonken door nauwkeurige bestudering en evaluatie, met het oog op eventueel te nemen «ad-hoc» beslissingen of aanpassing, dan wel herziening van bestaande regelen, voorzieningen en procedures.

De betrekkelijke jeugd van de reglementering der arbeidsvoorwaarden, alsook het feit dat daarmee eerst de nodige praktische ervaring moet worden opgedaan, zijn er de oorzaak van dat harmonisatie der voorzieningen slechts geleidelijk tot stand kon komen.

Het «Reglement bilaterale deskundigen» vormde daartoe een gedegen basis. Sedert de instelling van een dienstverband op z.g. basisovereenkomst voor de vroegere suppletiedeskundigen (nu operationele deskundigen) en de artsen die in samenwerking met de Stichting Artsen naar Ontwikkelingslanden (SANO) worden uitgezonden, is een aantal gewichtige beletselen voor zulk een harmonisatie uit de weg geruimd. Deze bestonden voornamelijk op het vlak der sociale voorzieningen, zoals de onmogelijkheid van opname in het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de niet-verplichte verzekering AOW/AWW.

Naast de bedoelde maatregelen van harmonisatie vroeg en vraagt een aantal voorzieningen om verbetering. Uitgangspunt bij alle herzieningen van de arbeidsvoorwaarden zal echter zijn het streven naar een geleidelijke beperking van het direct besteedbare inkomen (salaris + toelagen) van de deskundigen.

Op het gebied van de secundaire voorzieningen blijft de aandacht gericht op het vinden van mogelijkheden tot verruiming van de vergoeding van die kosten die voor de deskundige nu eenmaal zijn verbonden aan zijn uitzending naar en verblijf in een ontwikkelingsland.

#### 4.5.2. De voorbereiding

Met het oog op de bijzondere omstandigheden van leven en werken in een ontwikkelingsland is het noodzakelijk deskundigen vóór hun eerste uitzending voor te bereiden op hetgeen hun aldaar wacht.

Daarbij moet de aard van de voorbereiding voortdurend kritisch worden gezien, opdat zij naar doelstelling en inhoud aansluit bij het beleid en de ervaring in de praktijk van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Het is voorts van belang te bedenken dat iedere voorbereiding van deskundigen slechts een deel kan bestrijken van de werkelijkheid waarmee zij in hun functievervulling en positiebepaling in het ontwikkelingsland worden geconfronteerd.

Er wordt naar gestreefd de voorbereiding van deskundigen vooral te richten op:

1. het verstrekken van informatie met betrekking tot:
  - a. het vraagstuk van de onderontwikkeling, zowel in economisch, politiek als sociaal opzicht. Tegen deze achtergrond zal voortaan ook op een systematische wijze aandacht worden besteed aan de voorlichting met betrekking tot de uitgangspunten van het Nederlandse samenwerkingsbeleid. Deze uitbreiding in de voorlichting is noodzakelijk omdat het immers tot de taak van de deskundigen behoort dit beleid op een zeer concrete wijze uit te voeren;



# Hoofdstuk 5. De uitzending van vrijwilligers

## 5.1. ALGEMEEN

Tegen de achtergrond van zich snel voltrekkende veranderingen in de samenleving is het begrijpelijk dat zich ook in het vrijwilligerswerk ingrijpende wijzigingen voordoen. Immers, het vrijwilligerswerk kenmerkt zich door een vrijwillige en bewuste keuze voor actief deelnemen aan het maatschappelijk gebeuren. De Regering tracht deze maatschappelijke betrokkenheid op alle terreinen van de samenleving te bevorderen. Dit geldt ook voor de ontwikkelingssamenwerking, hetgeen, behalve uit de samenwerking met het particulier initiatief, tot uitdrukking komt in de bevordering van het vrijwilligerswerk. Voor dit laatste gelden enkele redenen in het bijzonder:

- Ten eerste omdat de mogelijkheden van een beleid dat erop is gericht in de derde wereld een politiek van vertrouwen in eigen mogelijkheden (self-reliance) te steunen en daartoe «self-help» projecten en bewustwording aan de basis stimuleert, worden vergroot door juist ook aan daarop gerichte vrijwillige initiatieven in eigen land zoveel mogelijk ruimte te bieden.
- Ten tweede omdat inzet van vrijwilligers via een samenwerkingsverband van overheid en particuliere organisaties, dáár mogelijkheden biedt waar de overheid zelf de doeleinden van haar ontwikkelingsbeleid in een samenwerkingsrelatie van regering tot regering niet kan verwezenlijken, bijvoorbeeld op grond van het te sterk uiteenlopen van ontwikkelingspolitieke visies. In dergelijke landen kunnen ontwikkelingsprojecten buiten de directe overheidssfeer worden uitgevoerd.
- Ten derde omdat er belangrijke ontwikkelingsactiviteiten uitgevoerd kunnen worden juist aan de basis van de samenleving. Een regering heeft daartoe veelal minder mogelijkheden dan dichter bij die basis staande particuliere of vrijwillige organisaties.
- Ten vierde omdat er een vormende waarde ligt in het (in ieder geval tijdelijk) daadwerkelijk meehelpen aan de oplossing van belangrijke maatschappelijke problemen elders, vóórdát men zich hoofdzakelijk richt op de eigen positie in de maatschappij.
- Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, omdat een vrijwilliger op grond van eigen ervaring en inzicht na terugkeer in Nederland kan bijdragen aan de meningsvorming over en de bewustwording van het ontwikkelingsvraagstuk.

## 5.2. VERANDERENDE INZICHTEN

Binnen het samenwerkingsverband tussen overheid en particuliere organisaties op het terrein van het vrijwilligerswerk, de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), is in de jaren 1970–1973 het oorspronkelijk doel – hulpverlening aan en samenwerking met ontwikkelingslanden door jonge vrijwilligers – nader uitgewerkt. Bij de uitzending van vrijwilligers werd er naar gestreefd de situatie in de ontwikkelingslanden bepalend te laten zijn voor de raad en de wijze van vrijwilligersinzet. Daarbij nam de vorming van middelbaar kader een centrale plaats in, ten behoeve waarvan middelbaar, hoger en universitair geschoolde vrijwilligers werden ingezet. Bij de uitzending van vrijwilligers werd integratie nagestreefd met de ontvangende dienst of instelling. De beleidsmatige en vaktechnische verantwoordelijkheid werd daarbij gelegd bij de ontvangende partij. In organisatorisch opzicht werd een op bestuurlijke eenheden afgestemde regionalisatie doorgevoerd. Groepen vrijwilligers werden in een bepaalde provincie c.q. district

ongeacht hun vakrichting, onder leiding van een teamleider geplaatst, die voor projectmatige, personeelsmatige en administratieve aspecten verantwoordelijk was. In deze jaren vond er een verdere verschuiving plaats van een inzet gericht op rechtstreekse kennisoverdracht (via counterparts) naar het vervullen van vacatures (kennisinbreng).

De keuze van de landen waarin werd gewerkt, deels tot stand gekomen door overwegingen van historische aard, deels door overwegingen van intern-organisatorische aard binnen de SNV, werd niet gewijzigd.

De inzet bleef op een beperkt aantal landen geconcentreerd, zonder dat daarbij sprake was van een bewuste keuze aan de hand van vastgestelde normen en criteria. Ook aan de vraag op welk deel van de bevolking de samenwerking bij voorkeur gericht zou moeten zijn, werd nog weinig aandacht besteed. Langzamerhand groeide echter binnen de SNV de overtuiging dat het beleid meer gericht zou moeten worden op sociale bewustwording en op het ondersteunen van aanzetten tot verkleining van structurele verschillen in welvaart, en op het bevorderen van een ontwikkelingsproces waaraan mensen actief bijdragen tot hun eigen ontplooiing. Het is duidelijk, dat een dergelijke visie consequenties met zich bracht voor het inzetbeleid en voor de voorlichting, recruitering en voorbereiding van vrijwilligers. Bovendien ontstond een duidelijker beeld met betrekking tot de door vrijwilligers na terugkeer te vervullen rol in de eigen samenleving, door deze in relatie te brengen tot de ontwikkelingssamenwerking.

Het jaar 1973 kan beschouwd worden als een keerpunt in het vrijwilligersprogramma. Dit geldt niet alleen voor de inhoud van het beleid maar ook voor de wijze waarop het tot stand komt.

Voor het eerst werd ernaar gestreefd op systematische wijze de rol van de vrijwilliger en de functie van de SNV in alle geledingen van de organisatie aan de orde te stellen en de daaruit voortvloeiende beleidsvoorstellen op een zgn. veldvertegenwoordigersbijeenkomst te bespreken (april 1973). Dit leidde tot aanbevelingen om in het bijzonder aandacht te geven aan de groepen die tot dan toe het verst in ontwikkeling waren achtergebleven en het minst met enige vorm van ontwikkelingssamenwerking in aanraking waren gekomen (doelgroepen). De discussie binnen de SNV werd in de laatste twee jaren dan ook voor een belangrijk deel beheerst door de vraag welke veranderingen binnen het vrijwilligersprogramma noodzakelijk waren in het licht van de gewijzigde inzichten. In de hiernavolgende paragrafen worden de genomen beslissingen toegelicht.

### 5.3. LANDENBELEID

De volgende normen voor de landenkeuze werden vastgesteld:

- de mate van armoede
- het niveau van de sociaal-economische ontwikkeling
- het streven naar een rechtvaardiger inkomensverdeling
- het streven naar ontwikkeling op eigen kracht, en
- de (on)mogelijkheid tot eigen financiering van de nagestreefde ontwikkeling.

Aan de hand van deze normen kan een sociaal-economisch en politiek profiel van een ontwikkelingsland worden geschetst.

Een dergelijk profiel geeft nadere aanwijzingen voor de aard van een mogelijke vrijwilligersinzet.

De volgende mogelijkheden doen zich dan voor:

- a. in die landen, die een ontwikkelingspolitiek profiel vertonen waarin verdeling en self-reliance als duidelijk na te streven doelen voorkomen, kan een inzet van vrijwilligers plaatsvinden in door de overheid geëntameerde activiteiten of in hierop aansluitende activiteiten van particuliere organisaties. De economische mogelijkheden van deze landen zijn daarbij bepalend voor de duur van de inzet en de vereiste eigen prestatie.

b. in die landen, waarin het ontwikkelingspolitieke profiel niet de genoemde kenmerken bevat, is inzet van vrijwilligers alleen mogelijk in activiteiten met een bewustmakend karakter ontwikkeld door autochtone particuliere organisaties.

Vrijwilligersinzet zoals beschreven onder a wordt aangeduid als het Reguliere SNV Programma, terwijl de mogelijkheid zoals beschreven onder b het Bijzondere SNV Programma genoemd wordt.

Toepassing van het geschetste beleid heeft inmiddels het SNV-bestuur doen besluiten om de vrijwilligersinzet in het kader van het Reguliere Programma in Brazilië en Nigeria af te ronden en de inzet in Boven-Volta, Benin, Peru, Tanzania en Zambia zo mogelijk uit te breiden. Daarnaast wordt de inzet in Bolivia, Ivoorkust, Filippijnen, Kenya en Kameroen in het licht van het genoemde programma-onderscheid nader gezien.

Ten slotte worden thans zowel ten aanzien van het Reguliere Programma, als ten aanzien van het Bijzondere Programma nieuwe inzetmogelijkheden geïdentificeerd.

#### 5.4. PROJECTENBELEID

De normen die bij de keuze van projecten gehanteerd worden, hangen samen met het doel van het vrijwilligerswerk: het ondersteunen van bevolkingsgroepen aan de basis van de samenleving, die de wil hebben van hun vaak schaarse nationale hulpbronnen optimaal gebruik te maken, door *zich zelf* ter ontwikkeling daarvan in te zetten, mede met gebruikmaking van kennis en middelen van buitenaf.

Bij het beoordelen van projectaanvragen gelden in het licht van het doelgroepenbeleid de volgende normen: het welvaartsniveau van de doelgroep, verbetering van de sociale en/of economische structuur op het lokale vlak, de mogelijkheid tot kennisinbreng en/of kennisoverdracht, en het beschikbaar zijn van lokale krachten.

Bij de beoordeling is de eerstgenoemde norm van doorslaggevend gewicht. Deze gerichtheid op de armste doelgroepen betekent dat een relatief groter deel van de vrijwilligers mogelijkserwijs op lagere niveaus zal worden ingezet.

Het inzetten van vrijwilligers op een lager niveau en het voeren van een doelgroepenbeleid maakt het noodzakelijk, dat een voortdurend onderzoek moet worden verricht naar de soort doelgroepen, de positie die zij innemen, hun behoeften en mogelijkheden. Bij dat onderzoek moet de stem van de doelgroepen zelf worden gehoord.

Samenwerking met lokaal actieve vrijwilligers- en andere organisaties en instellingen is daarbij wenselijk. Daarnaast biedt ook het medefinancieringsprogramma hiertoe mogelijkheden.

Concretisering van de hiervoor geschetste uitgangspunten houdt in dat de SNV vooral aandacht zal schenken aan de plattelandsontwikkeling (medewerking aan voedsel-gewassenproductie, landhervormings- en settlementsprojecten, kleine infrastructuur, gezondheidszorg, coöperatie-activiteiten, scholing en vorming).

Bovendien wordt meer dan tot nog toe gestreefd naar inzet in sociale projecten. Het gaat er daarbij om kansarme groepen in een startpositie te brengen voor werkelijke participatie aan de maatschappelijke ontwikkeling en ook via kennisinbreng en overdracht lokale krachten op te leiden ten behoeve van hen, die dit blijvend nodig hebben (vakonderwijs aan gehandicapten, zwakzinnigenzorg)

Het tot hiertoe geschetste projectenbeleid, in het kader van het al genoemde *Reguliere Programma*, is gebaseerd op vrijwilligersinzet in arme en armste landen, die streven naar interne gelijkheid en externe onafhankelijkheid.

Ten aanzien van deze landen kan worden aangenomen, dat de SNV door deelneming in door de overheid of particuliere organisaties geïnitieerde ac-



tiviteiten haar doelstelling – het leveren van een bijdrage tot het vermindern van structurele verschillen in welvaart – kan realiseren. De inzet van vrijwilligers in het kader van het Reguliere Programma zal voornamelijk plaatsvinden in een aantal concentratielanden, dat wil zeggen landen waar de SNV haar middelen om efficiency-redenen concentreert.

In landen echter, waar het ontwikkelingspolitieke beleid niet primair gericht is op verkleining van welvaartsverschillen, zullen juist de armsten het meest behoefte hebben aan ondersteuning. Inzet van vrijwilligers in overheidsprojecten roept in een dergelijke situatie twijfels op, aangezien deze inzet een ontwikkelingspolitiek, die niet gericht is op het vooruit helpen van minder bedeelden, zou versterken.

Slechts autochtone particuliere programma's met een duidelijk corrigerend (bewustmakend) karakter bieden hier ruimte voor inzet van vrijwilligers. Voor het verwezenlijken van een dergelijke inzet onder het *Bijzondere Programma* zal de SNV nauw moeten samenwerken met de aanvragende instantie en zo mogelijk met particuliere ondersteunende organisaties bij voorbeeld in Nederland.

Bijzondere aandacht verdient ook de leniging van directe menselijke noden. Als organisatie, die niet gespecialiseerd is in het verlenen van noodhulp, zal de SNV in voorkomende gevallen proberen samen te werken met op dit terrein werkzame organisaties. De SNV probeert een bestand op te bouwen van oud-vrijwilligers, die voor dit zogenaamde *Noodhulpprogramma* op korte termijn beschikbaar zijn.

Naast de drie genoemde programma's kent de SNV tenslotte de inzet van vrijwilligers via *multilaterale organisaties*. In hoofdzaak betreft het hier uitzendingen ten behoeve van het United Nations Volunteers programma.

## 5.5. DIFFERENTIATIE IN DE CONTRACTMOGELIJKHEDEN

Normaliter sluiten de door de SNV uitgezonden vrijwilligers alleen een arbeidsovereenkomst met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het is echter ook denkbaar en soms zelfs gewenst, dat de vrijwilliger een arbeidsovereenkomst sluit met een (semi-)overheidsinstantie c.q. een autochtone particuliere, niet-commerciële organisatie in het ontwikkelingsland.

Een dergelijke arbeidsovereenkomst biedt echter veelal een afwijkende honorering en geeft niet de rechtszekerheid van een overeenkomst met de Nederlandse overheid, onder andere op het punt van de sociale voorzieningen. Om deze redenen is dan een aanvulling van het uit de lokale arbeidsovereenkomst voortvloeiende voorzieningenpakket tot een voor de SNV gebruikelijk niveau gewenst. In een dergelijk geval sluit de vrijwilliger via de SNV een aanvullend contract met de Nederlandse overheid.

Het aangaan van een arbeidsovereenkomst met de Nederlandse overheid, in aansluiting op een lokaal gesloten contract, is mogelijk onder de voorwaarden van de genoemde vier programma's. In de praktijk echter zal deze vorm met name voorkomen in het Reguliere Programma in niet-concentratielanden, het Bijzondere en het UNV-programma.

## 5.6. VOORLICHTING, WERVING, SELECTIE, VOORBEREIDING EN BEGELEIDING VAN VRIJWILLIGERS

Het stimuleren van vrijwillige initiatieven ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking vereist een daaraan aangepaste voorlichting.

Enerzijds moet deze een bijdrage leveren aan een grotere bewustwording in de eigen samenleving, anderzijds dient deze te appelleren aan de bereidheid zich daadwerkelijk ter beschikking te stellen. Een inspirerende en mobiliserende voorlichting zal het aanbod van vrijwilligers zowel kwalitatief als kwantitatief beïnvloeden.

Om de wervingsmogelijkheden te vergroten wordt naast de thans gebruikelijke algemene werving – gericht op de «vraag» uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika – de werving meer geïndividualiseerd.

De nadruk, die in het vrijwilligerswerk gelegd wordt op bewuste en actieve participatie, is ook van invloed op de selectieprocedure.

In verband hiermee wordt, in samenwerking met de subfaculteit Psychologie van de Rijksuniversiteit te Groningen, onderzocht of kandidaten zelf een duidelijker inbreng zouden kunnen hebben in de beoordeling van hun geschiktheid om als vrijwilliger te worden uitgezonden. Dit houdt in dat het selectie-advies en de argumenten waarop dit is gebaseerd aan de kandidaten worden voorgelegd. In de loop van 1977 zal een dergelijke selectieprocedure in de praktijk beproefd worden. Dan zal moeten blijken of in deze procedure de mondigheid van de kandidaat voldoende tot zijn recht komt om hem, op grond van de hem verstrekte informatie, te laten meebeslissen over zijn geschiktheid voor uitzending.

De in het voorgaande genoemde veranderingen betekenen nog niet, dat elke aspirant-vrijwilliger reeds vanaf zijn aanmelding voldoende betrokken is bij de ontwikkelingsproblematiek. Daarom wordt door de SNV de bewustwording gedurende de voorbereiding benadrukt en bij de begeleiding tijdens de uitzending verder gestimuleerd.

De afstemming van het Nederlandse deel van de voorbereiding op het deel, dat in de ontwikkelingslanden zelf plaatsvindt, is verbeterd. Van de voorbereidingscursussen voor vrijwilligers in het buitenland wordt thans ook door Nederlandse deskundigen en buitenlandse ontwikkelingswerkers gebruik gemaakt.

Ten slotte is met het oog op de rol, die teruggekeerde vrijwilligers in het kader van de ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van voorlichting en bewustmaking in de eigen samenleving kunnen spelen een verdere stimulering en begeleiding noodzakelijk.

De SNV heeft dit in het verleden aan anderen overgelaten, maar streeft thans naar een nauwe samenwerking op dit terrein, vooral met de organisatie van oud-vrijwilligers, de Kontaktgroep Nederlandse Vrijwilligers.

## 5.7. STRUCTUUR DER SNV

Op 7 juli 1975 is tussen de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en het Jongeren Vrijwilligers Corps (JVC) overeenstemming bereikt betreffende enkele structurele wijzigingen. Deze wijzigingen (die inmiddels zijn geformaliseerd in de statuten) van de SNV komen op het volgende neer:

De functies van chef Afdeling Jongeren Vrijwilligers (AJV), secretaris SNV en vertegenwoordiger van de Minister in het SNV-bestuur, zijn ontkoppeld. Het contact van het bestuur met chef AJV zal worden gekanaliseerd via de nieuwe vertegenwoordiger van de Minister in dit bestuur: de (plaatsvervangend) directeur-generaal Internationale Samenwerking, die thans de ambtelijke superieur van de AJV is.

Door de vertegenwoordiging van de Minister op dit niveau in het bestuur wordt inhoud gegeven aan de delegatie en de marginale toetsing door de Minister. Daardoor wordt de besluitvaardigheid van het bestuur vergroot.

De chef van de uitvoerende staf, d.w.z. AJV en veldstaf, woont de bestuursvergaderingen wel bij maar is geen lid van het bestuur meer. De uitvoerende staf blijft in het bestuur vertegenwoordigd en wel door een uit de staf gekozen afgevaardigde.

Ten aanzien van de samenstelling van het bestuur is overeengekomen dat het JVC moet zorgdragen voor een meer gespreide samenstelling van haar afvaardiging. In de JVC-afvaardiging zullen mede de maatschappelijke groeperingen van de jeugd der 70er jaren moeten worden vertegenwoordigd. Tussen de Minister en het JVC is overeengekomen dat, indien het JVC niet binnen twee jaar kan aantonen daarin te zijn geslaagd, het ten aanzien van het aantal afgevaardigden in de SNV een stap terug zal doen.

Het met ingang van 1 oktober 1975 optredende SNV-bestuur zal binnen de periode van een jaar een beleidsplan voor de komende jaren vaststellen. Ten behoeve van participatie van de SNV-ers te velde bij het tot stand komen van

het op te stellen beleid is – in mei 1976 – wederom een veldvertegenwoordigersbijeenkomst georganiseerd. Binnenkort zullen voorstellen worden geformuleerd ter democratisering van de staf der AJV.

Hoewel met het voorgaande wordt beoogd de structuur en de procedure ten aanzien van het op te stellen beleid vast te leggen, zal na een periode, waarin het nieuw samengestelde bestuur ervaring heeft opgedaan met het geheroriënteerde beleid en er een hechte vertrouwensbasis is gevestigd, verder overleg worden gepleegd over het realiseren van de aanpassing van de organisatie, waarbij een ontwikkeling die leidt tot een subsidiemodel niet wordt uitgesloten.



# Hoofdstuk 6. De samenwerking met het particulier initiatief

## 6.1. INLEIDING

Autochtone particuliere organisaties en initiatieven in ontwikkelingslanden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke structuurvorming aan de basis in ontwikkelingslanden. Zij kunnen daar fungeren als kernen van bewustwording en verandering. Maatschappelijke en religieuze groeperingen in ontwikkelingslanden verrichten daarnaast dikwijls taken waaraan de overheid (nog) niet toekomt, bij voorbeeld op het vlak van onderwijs, gezondheidszorg op het platteland en in de krottenwijken van de grote steden. Deze aanvullende taak wordt vaak in nauw overleg met de betrokken overheid gerealiseerd.

De eigen aard en gemotiveerdheid van deze organisaties leiden veelal tot een grote inzet om het eenmaal begonnen werk voort te zetten en te voltooien. Zij zijn vaak beter in staat dan een overheid om een adequate afstemming op aspiraties van groeperingen aan de basis te realiseren.

De betekenis voor de Nederlandse ontwikkelingsinspanning van de inschakeling van particuliere organisaties wordt dan ook in eerste instantie bepaald door de mate waarin en de wijze waarop zij de basis van de samenleving in ontwikkelingslanden bereiken en lokale initiatieven op gang brengen en verder uitbouwen. Voor hun inschakeling bij de Nederlandse hulpinspanning is daarom in eerste instantie een kwalitatieve eigen inbreng bepalend en niet een financiële eigen inbreng.

In de tweede plaats ligt de betekenis van inschakeling van particuliere organisaties in het feit dat de particuliere organisaties over de gehele wereld een aanzienlijke capaciteit bieden voor de uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten met name aan de basis en dat de kwaliteit van hun werk hoog is. Inschakeling van het particulier initiatief biedt aan de Nederlandse overheid bovendien de mogelijkheid werkzaam te zijn in ontwikkelingslanden waaraan hulp via multilaterale kanalen of van overheid tot overheid niet mogelijk wordt geacht.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een drietal kanalen voor de inschakeling van het particulier initiatief:

- a. het z.g. Medefinancieringsprogramma
- b. de hulpverlening via de vakbeweging
- c. directe hulp via particuliere organisaties in ontwikkelingslanden.

## 6.2. HET MEDEFINANCIERINGSPROGRAMMA

### 6.2.1. Een nieuwe opzet

Sinds de start in 1965 is het Medefinancieringsprogramma uitgegroeid tot de belangrijkste bron voor financiering van particuliere organisaties en projecten in de ontwikkelingslanden. Dit programma kenmerkt zich door een sterke kwantitatieve groei en tevens door een voortdurende dialoog tussen overheid en de betrokken organisaties over uitgangspunten en inhoud van het beleid in het licht van plaats en functie van de particuliere inspanning in het ontwikkelingsproces.

In het najaar van 1972 resulteerde dit in een eerste belangrijke wijziging van de oorspronkelijke uitgangspunten. Er zijn toen onder meer enige nieuwe mogelijkheden in het programma geopend, zoals sociale woningbouw.

revolving loan funds, gehandicaptenzorg en projecten voor kadervorming en cursussen. Voorts ontstond toen het type «klein medefinancieringsproject», te weten het project waarvoor de totale kosten volgens de thans geldende normen een bedrag van f 100 000 niet te boven gaan met een maximale overheidsbijdragen van f 75 000. Omdat dit projecttype vaak goed aansluit bij de organisatorische capaciteit van kleine groepen geniet het thans ruime belangstelling.

Al spoedig bleek de noodzaak tot verdere aanpassing van het programma, met name aan de behoeften van de autochtone particuliere organisaties. Ook op andere punten zoals procedures, overlegstructuur en financiële aspecten bleek heroriëntatie wenselijk, ten einde de slagvaardigheid van de particuliere inzet te bevorderen. Daartoe vonden besprekingen plaats met de bemiddelende organisaties voor het medefinancieringsprogramma, welke uitmondde in een conferentie in 1974 te Zandvoort. Dit leidde tot een nieuw opzet. De hoofdpunten daarvan worden hieronder geschetst.

### **6.2.2. Prioriteitsbepaling en toetsingsnormen**

Tijdens de genoemde conferentie werd geformuleerd aan welk soort organisaties en soorten activiteiten voorkeur wordt gegeven voor samenwerking onder het medefinancieringsprogramma, en welke criteria zullen worden gehanteerd bij de beoordeling van activiteiten.

Voor wat betreft de prioriteitsbepaling van uitvoerende organisaties wordt thans voorrang verleend aan autochtone groeperingen en aan initiatieven voortkomend uit de plaatselijke samenleving zelf. Prioriteit wordt ook gegeven aan projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van plaatselijk leiderschap en de vorming van kader dat de bevolking kan ondersteunen en leiden naar «self-reliance». Voorts hebben de voorkeur projecten die gericht zijn op de meest gedepriveerde bevolkingsgroepen en projecten aan de basis die slechts geringe investeringen vereisen. Indien in een lokale samenleving ontwikkelingsactiviteiten worden ondernomen die sociale gerechtigheid en «self-reliance» bevorderen, wordt prioriteit verleend aan projecten die direct bij de bestaande activiteiten aansluiten. Indien in een samenleving het ontwikkelingsproces in een impasse verkeert of bestaande activiteiten een te besloten karakter hebben, wordt de voorkeur gegeven aan geheel nieuwe initiatieven. Projecten die voortkomen uit en uitsluitend gericht zijn op kleine minderheidsgroepen, deze minderheidsgroepen in een bevoorrechte positie plaatsen en aanleiding geven tot afgunst en prestigestrijd verdienen een lage prioriteit.

Als eerste toetsingsnorm voor de beoordeling van projecten geldt dat de doelstelling van het project duidelijk is omschreven, realistisch is en haalbaar binnen de gestelde tijd en met de gestelde middelen. De kosten, de omvang en de tijdsduur van het project moeten eveneens welomschreven zijn.

Afhankelijk van de aard van het project dient te worden aangeduid wanneer de Nederlandse deelneming wordt beëindigd en hoe de voortzetting door de overheid in het ontvangende land, of door de betreffende particuliere organisatie, zal plaatsvinden.

Een andere voorwaarde is dat het project wordt beheerd door lokaal kader, of binnen redelijke tijd onder lokaal beheer zal komen. Om een goede uitvoering, beheer en financiële administratie te waarborgen, dient de projectleiding voldoende gekwalificeerd, bekwaam en ervaren te zijn. Ook moet het project aanvaardbaar zijn in het betreffende land, en behoren de planning, uitvoering en financiering van het project aan te sluiten bij plaatselijk initiatief.

### **6.2.3. Mogelijkheid van programmafinanciering**

Het medefinancieringsprogramma is verruimd met de mogelijkheid van medefinanciering van programma's – naast projecten – van particuliere or-

ganisaties in ontwikkelingslanden. Deze verruiming houdt o.a. in dat het financieren van plaatselijke en regionale activiteiten wordt mogelijk gemaakt door het toekennen van de zogenaamde «block grants» aan organisaties. Die organisaties worden aldus in staat gesteld een aantal op zich niet nader gedetailleerde miniprojecten uit te voeren. Deze miniprojecten zouden elk afzonderlijk niet voor financiering in aanmerking komen gezien de financieel zeer geringe omvang. Zij sluiten evenwel goed aan bij de verwerkingscapaciteit aan de basis en kunnen als motor van een ontwikkelingsproces fungeren. Een andere belangrijke vorm van programmafinanciering in de particuliere sector betreft de zogenaamde institutionele steun. Hieronder wordt verstaan een bijdrage voor de instandhouding en/of uitbreiding van het apparaat (secretariaat) van een organisatie die goede ontwikkelingsactiviteiten kan uitvoeren doch voorhands te weinig middelen heeft om zich staande te houden. Het is gebleken dat aan deze vorm van hulp grote behoefte bestaat. Toch zal zij met voorzichtigheid worden gehanteerd, en altijd een tijdelijk en aflopend karakter hebben.

#### **6.2.4. Toetsing van de aanvaardbaarheid van de hulp**

Voor de (mede)financiering van een particulier project of programma is de aanvaardbaarheid ervan in het betreffende land een vereiste. De aanvaardbaarheid van een particuliere activiteit wordt naar drie niveaus onderscheiden, te weten naar doelgroep, lokale en/of andere betrokken autoriteiten en centrale overheid. De nationale overheid van het ontvangende land zal in de hulpstroom via particulieren in vele gevallen slechts een indirecte en soms geen rol spelen. Dit betekent dat het vragen om een instemmingsverklaring van de centrale overheid voor een medefinancieringsproject slechts relevant is in een aantal situaties, namelijk die, waarin

- in het betreffende land een wettelijke regeling of ander voorschrift dit vergt;
- de vastlegging van de overheidsinstemming bevorderlijk is voor de opzet en/of uitvoering van de activiteit;
- de Nederlandse overheid om politieke redenen een dergelijke instemming gewenst acht.

In het algemeen geldt dat bij de beoordeling van een medefinancieringsprojectaanvraag de toetsing van de doelgroep en van de uitvoerende organisatie centraal staat. Deze toetsing geschiedt in eerste instantie door de bemiddelende organisaties CEBEMO, ICCO of NOVIB. De taak van de ambassade bij de voorbereiding van de medefinancieringsprojecten is verzwaard, die bij de uitvoering van deze projecten tot een minimum teruggebracht. In alle gevallen zal de ambassade een oordeel kunnen geven over projecten en in het geval van programmafinanciering over de betrokken organisatie. Bij de beoordeling van de noodzaak om een instemming van de autoriteiten, lokaal of centraal aan te vragen, staat het belang van het project voor de doelgroep centraal. Indien echter het belang van het project niet gediend is met het aanvragen van een instemming, kan de toetsing van de aanvaardbaarheid voor lokale en/of andere autoriteiten in het betrokken land vervallen.

Mede in verband hiermee is de figuur van twee contracten voor een project ingevoerd namelijk tussen de Nederlandse overheid en de bemiddelende organisatie, en tussen de bemiddelende organisatie en de uitvoerende organisatie in het betrokken ontwikkelingsland. Het is daarbij uiteraard geenszins de bedoeling de Nederlandse hulpverlening in het geheim te doen plaatsvinden, noch dat zuiver politiek gerichte organisaties of activiteiten, dan wel illegale organisaties voor steun in aanmerking komen. Wel komen organisaties of groeperingen in aanmerking, waarvan de hoofddoelstelling ligt in bewustwording, structuurvorming en kadervorming onder de armste bevolkingsgroepen, ook wanneer deze de maatschappelijke relevantie van hun activiteiten anders interpreteren dan de regering van het desbetreffende land.



### 6.3. DE HULPVERLENING VIA DE VAKBEWEGING

Zoals in de memorie van toelichting op de begroting 1975 werd gesteld is de Regering van mening dat lokale vakbewegingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de emancipatie van de buiten het ontwikkelingsproces gebleven verpauperde massa's en aan maatschappijstructuurvorming in het algemeen. Ook de Nederlandse vakcentrales schenken toenemende aandacht aan samenwerking met vakbewegingen in ontwikkelingslanden. Het is verheugend dat overleg met de Nederlandse vakcentrales heeft geleid tot overeenstemming over de uitgangspunten en doelstelling van kanalisering van ontwikkelingsfondsen via de Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging (SOSV) van de Nederlandse vakcentrales. Deze overeenstemming is vastgelegd in een aantal afspraken die nauw aansluiten bij de afspraken gemaakt met de bemiddelende organisaties in het kader van het Medefinancieringsprogramma tijdens de conferentie van Zandvoort.

Met de SOSV is onder meer overeengekomen dat jaarlijks een belangrijk deel van de fondsen toegewezen zal worden aan programma's van vakbewegingen in ontwikkelingslanden die zijn ingediend via het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) en het Wereldverbond van de Arbeid (WVA). Het resterende bedrag is bestemd voor activiteiten van organisaties waarmee de SOSV directe contacten onderhoudt.

### 6.4. DIRECTE HULP VIA PARTICULIERE ORGANISATIES IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Ook buiten het MP-programma kan hulp via niet-commerciële particuliere organisaties in ontwikkelingslanden worden gekanaliseerd. Met name kunnen, daar waar het doelmatig wordt geacht, particuliere organisaties worden ingeschakeld bij de hulpverlening via de verschillende onderdelen van categorie III van de Nederlandse ontwikkelingsbegroting, 'Directe hulp aan armste landen en groepen'.

Ten einde de hulpverlening doelmatig en snel te verlenen wordt bij de keuze van het particuliere kanaal voorrang verleend aan de daartoe meest geëigende Nederlandse of buitenlandse organisatie, geschikt voor en gespecialiseerd in de aanpak van de zich voordoende deelproblematiek.

In bijzondere gevallen staan ook andere programma's open voor particuliere activiteiten. Zo wordt thans het initiatief van de werkgeversorganisaties tot beschikbaarstelling van gepensioneerde of anderszins financieel onafhankelijke managers voor advisering van kleine en middelgrote bedrijven in ontwikkelingslanden gefinancierd uit het bilaterale deskundigenprogramma. Bij wijze van experiment zullen gedurende drie jaar enige uitzendingen naar enkele ontwikkelingslanden plaatshebben.

### 6.5. OVERLEGSTRUCTUUR EN BESLUITVORMING

Het karakter van het Medefinancieringsprogramma van samenwerking tussen de Nederlandse regering en particuliere organisaties komt tot uitdrukking in de overlegstructuur en de besluitvorming binnen het programma. De delegatie van bepaalde bevoegdheden aan de particuliere organisaties vraagt om een duidelijk omschreven procedure om te bereiken dat de ontwikkelingspolitieke uitgangspunten van het regeringsbeleid ook bij de keuze van concrete projecten op alle niveaus kunnen doorwerken.

#### 6.5.1. Beraad Particulier Initiatief en Overheid inzake Ontwikkelingssamenwerking

Het tot voor kort bestaande Overlegorgaan voor het Medefinancieringsprogramma is omgevormd tot het Beraad Particulier Initiatief en Overheid

inzake Ontwikkelingssamenwerking (BEPOS) en is thans breder van samenstelling. BEPOS heeft tot taak bij te dragen aan de beleidsvorming inzake de plaats, de rol en de betekenis van het particulier initiatief in de ontwikkelingsamenwerking in het algemeen. Daarvan uitgaande en op basis van evaluatie adviseert het over de programmering van de verschillende componenten van het Medefinancieringsprogramma en over de participatie van het particulier initiatief in andere programma's van de Nederlandse hulpverlening. Van BEPOS maken deel uit de bemiddelende organisaties voor medefinancieringsprojecten, de Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's CEBEMO, de Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten ICCO, de Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking NOVIB en SOSV, alsmede de Stichting Oecumenische Hulp aan Kerk en Vluchtelingen (SOH), de Stichting Mensen in Nood (Caritas), het Overleg Particulier Initiatief Tropenartsen (OPIT) en het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (HIVOS).

### **6.5.2. De besluitvormingsprocedure**

Bij de vaststelling van de jaarlijkse programmering dat wil zeggen het pakket project- en programmavoorstellen voor een bepaald begrotingsjaar zijn twee beslissingsmomenten ingevoerd.

a. De taak en de verantwoordelijkheid van de bemiddelende organisaties bij keuze van de projectvoorstellen:

– De bemiddelende organisaties hebben tot taak het onderzoek, de selectie en toetsing aan de criteria en de administratieve bewerking van de projectaanvragen, alsmede de begeleiding bij de behandeling bij het ministerie en de assistentie bij de uitvoering.

– De keuze van de in te dienen projecten berust bij de bemiddelende organisaties. Deze keuze is gebaseerd op zorgvuldige analyse en afweging van huns inziens relevante factoren.

– De bemiddelende organisaties dragen er zorg voor dat de projectaanvragen overzichtelijk zijn gepresenteerd en dat zij alle voor de beoordeling van het project wezenlijke gegevens bevatten, met inbegrip van een duidelijke kostenopstelling en een financieringsvoorstel.

– Door de indiening van een projectaanvraag neemt de bemiddelende organisatie de verantwoordelijkheid op zich, dat naar zijn overtuiging bij de aanvraag de afspraken en criteria in acht zijn genomen.

b. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking draagt de verantwoordelijkheid voor het project. Hij kan een project afwijzen op grond van zijn interpretatie van de verwezenlijking van de vastgestelde criteria en prioriteiten, alsmede op grond van bijzondere politieke beleidsoverwegingen. Voor dat de Minister afwijst, treedt hij in overleg met de betrokken bemiddelende organisatie.

Indien de Minister de juistheid van de afwijzing van een project door een bemiddelende organisatie in twijfel trekt, zal hij met deze organisatie in discussie treden over de redenen van afwijzing. Eventueel kan die zaak ook in BEPOS aan de orde worden gesteld.

### **6.5.3. Financiële aspecten**

De beschikbare fondsen voor het MP, uitzendingen van deskundigen en artsen in het kader van projecten van particuliere organisaties, particuliere zuivelhulp alsmede voor hulp via de vakbeweging zijn in één begrotingspost gebundeld. Voor de omvang van deze post (exclusief hulp via de vakbeweging) geldt in de jaren 1976 tot en met 1978 een percentage van 4,8 van de ODA-middelen (= Official Development Assistance) op kasbasis.

Per jaar zal BEPOS adviseren over de toewijzing van de middelen aan de verschillende onderdelen die in het programma zijn verenigd. Op deze wijze kan het Medefinancieringsprogramma flexibel en slagvaardig reageren op

wijzigingen in de behoeften van het particulier initiatief in ontwikkelingslanden en op de door BEPOS uitgebrachte beleidsadviezen.

Inzake de medefinancieringsprojecten geldt thans dat medefinanciering geschieden kan op basis van de begroting van de gehele activiteit. Dit betekent dat behalve voor investeringskosten ook bijdragen mogelijk zijn voor voorbereidings-, aanloop-, exploitatie- en evaluatiekosten. De bijdrage aan exploitatiekosten dient echter in principe tijdelijk en in omvang aflopend te zijn.

Hoewel de eigen inbreng ad 25 % als uitgangspunt wordt gehandhaafd, kan bij financieel zwakke maar potentieel goede particuliere initiatieven hiervan geheel of gedeeltelijk vrijstelling worden verleend. Met betrekking tot de tot op heden als werkafpraak gehanteerde verdeelsleutel van de MP-fondsen, namelijk 40 % CEBEMO, 40 % ICCO en 20 % NOVIB, is besloten dat deze beschouwd wordt als een interne werkafpraak tussen de bemiddelende organisaties en geen onderwerp van gesprek meer zal zijn tussen de ondertekende en genoemde organisaties.

De drie genoemde organisaties ontvangen voor hun bemiddeling bij het voorbereiden en indienen van projecten per goedgekeurd project een vergoeding van 4% van het bedrag van de bijdrage uit het Medefinancieringsprogramma aan het project.

In plaats van de vroegere medefinancieringsovereenkomst per project wordt volstaan met een briefwisseling waarin wordt verwezen naar de «Algemene Voorwaarden inzake Medefinancieringsovereenkomsten» die zijn geformuleerd aan de hand van de ervaringen van de afgelopen tien jaar.



# Hoofdstuk 7. Samenwerking met het bedrijfsleven

## 7.1. ALGEMEEN

Het particuliere bedrijfsleven heeft een belangrijke taak bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Deze taak strekt zich uit over verschillende terreinen.

Het Nederlandse bedrijfsleven is ten eerste de belangrijkste leverancier van goederen die in het kader van de bilaterale hulp gefinancierd worden.

Het bedrijfsleven is ook een belangrijke leverancier van know-how en technologie op verschillende gebieden die belangrijk zijn voor de ontwikkelingssamenwerking, zoals de agro-industriële ontwikkeling, infrastructurele voorzieningen, medische zorg, e.d.

Ten derde wordt het bedrijfsleven vaak ingeschakeld bij de uitvoering van werken gefinancierd uit ontwikkelingsgelden.

Ten vierde is het bedrijfsleven in veel gevallen een belangrijke partner bij het tot ontwikkeling brengen van de industriële sector in ontwikkelingslanden. Het brengt hiervoor kapitaal in door middel van investeringen of leningen en draagt ook bij tot overdracht van know-how en technologie op gebied van management, productie en distributie.

Een goede samenwerking met het bedrijfsleven kan daarom het welslagen van de ontwikkelingssamenwerking bevorderen. Hieronder zal deze samenwerking op de genoemde gebieden verder worden uitgewerkt.

## 7.2. BILATERALE HULP

De samenwerking bij het opstellen en uitvoeren van ontwikkelingsprojecten kan het beste onderscheiden worden naar de verschillende fasen zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.

Het is de taak en de verantwoordelijkheid van de regering om in dialoog met het ontwikkelingsland te komen tot een vaststelling van projecten en programma's die zowel beantwoorden aan de wensen van het ontwikkelingsland als aan de ontwikkelingsdoelstellingen van de regering.

De doeleinden die de regering bij het nastreven en uitvoeren van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking voor ogen staan, zullen ook ten grondslag liggen aan het overleg met het bedrijfsleven over de bijdragen die dit kan verlenen in de uitvoering van de beoogde projecten en programma's.

### A. Identificatiefase

Het identificeren van projecten is in de eerste plaats een taak van de ontwikkelingslanden. Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 kan en wil de Nederlandse regering op specifieke gebieden ook zelf activiteiten voor project-identificatie ontplooiën.

Zijn de terreinen voor mogelijke ontwikkelingssamenwerking geïdentificeerd dan kunnen zowel de regering als het ontwikkelingsland, waar nodig, het bedrijfsleven raadplegen over de mogelijkheden tot nadere vormgeving van projecten. Daarnaast kan het bedrijfsleven de regering attenderen op projectmogelijkheden binnen de geïdentificeerde sectoren, waarvoor zij de benodigde expertise en/of goederen kan leveren.

## B. Voorbereiding

Bij de voorbereiding van projecten zal het bedrijfsleven vooral ingeschakeld worden bij het maken van feasibility-studies. Voor de beschrijving van de samenwerking met de adviesbureaus zij verwezen naar 7.5.

Omdat bij de uitvoering van projecten het bedrijfsleven vaak betrokken is, is het wenselijk dat de Nederlandse regering en het ontvangende land goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van het bedrijfsleven. Er is overleg gaande om een systematischer informatiestroom vanuit het bedrijfsleven op te zetten, met betrekking tot de mogelijkheden die het te bieden heeft.

## C. Waardering

De waardering (appraisal) van de voorbereide projecten is uitsluitend de taak en verantwoordelijkheid van het ontvangende land en de donor. Dit houdt niet in dat daarbij geen gebruik gemaakt zal worden van consultants-diensten, maar de eindverantwoordelijkheid voor de waardering kan slechts liggen bij de ontvanger en de donor.

## D. Bestedingsoverleg

Het bestedingsoverleg tussen de Nederlandse regering en het ontvangende land is de fase waarin tot de keuze besloten wordt van activiteiten waaraan de beschikbare fondsen zullen worden besteed. Het bedrijfsleven is bij dit overleg niet ingeschakeld omdat het de regering is die de verantwoordelijkheid draagt om in dialoog met het ontvangende land te komen tot de vaststelling van projecten en programma's die zowel beantwoorden aan de wensen van het ontvangende land als aan de ontwikkelingsdoelstellingen van de regering. Aan de kant van de Nederlandse regering berust de verantwoordelijkheid bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, waarbij de Minister van Economische Zaken een adviserende taak heeft. Voor de nadere bepaling van deze adviserende taak zij verwezen naar hoofdstuk 3.3.1.

## E. Uitvoering en evaluatie

Het is vooral bij de uitvoering dat het bedrijfsleven is ingeschakeld. Het is de rol van het bedrijfsleven, vrijelijk aanvaard, om binnen zijn verantwoordelijkheid zo goed mogelijk aan de in het bestedingsoverleg vastgestelde activiteiten uitvoering te geven. De regering wil de samenwerking met het bedrijfsleven in deze fase zo goed mogelijk doen verlopen. Zo worden er sedert begin 1976 direct na ieder bestedingsoverleg *informatiebulletins* ten behoeve van het bedrijfsleven door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking verzonden om het bedrijfsleven zo snel mogelijk te informeren over de projecten waartoe besloten is. Deze bulletins worden zowel naar de Economische Voorlichtingsdienst, naar overkoepelende organisaties, als direct naar geïnteresseerde bedrijven gestuurd.

Door een en ander is bereikt dat zowel de informatiestroom vanuit als die naar het bedrijfsleven toe systematischer en uitgebreider zal verlopen.

Bij de vaststelling van de aanschafprocedures in het kader van partiële ontbinding heeft overleg met het bedrijfsleven plaatsgevonden. In het algemeen wordt internationale aanbesteding voorgeschreven welke aan internationaal aanvaarde normen dient te beantwoorden. In bepaalde gevallen kan tot een lichtere procedure worden besloten. Indien geen formele aanbesteding plaatsvindt, zal de aanschaf geschieden in overeenstemming met goed handelsgebruik en zonder discriminatie tussen de voor leveranties in aanmerking komende landen. Zou de ervaring leren dat de bestaande procedures belangrijke aanpassing behoeven, dan zal het bedrijfsleven hierbij geraadpleegd worden.

### 7.3. BINDING EN ONTBINDING

Een van de belangrijkste gevolgen van het feit dat Nederland bij de ontwikkelingssamenwerking rekening houdt met de belangen van het bedrijfsleven is dat de financiële bilaterale hulp gebonden is aan besteding in eigen land of in ontwikkelingslanden. Wel zij vermeld dat o.a. Duitsland en Zweden hun hulp volledig hebben ontbonden. Zoals vermeld in 3.4.4 is Nederland in principe voorstander van algehele ontbinding van de hulp, maar de regering is van mening dat verdere ontbinding gezamenlijk met een voldoende groep andere donor-landen en in het kader van een behoorlijke onderlinge regeling zal moeten plaatsvinden. Bovendien bevindt de Nederlandse economie zich op dit ogenblik in een zodanige situatie, dat een zekere mate van binding van de financiële hulp voorlopig gehandhaafd moet worden. Hiervoor is te meer reden nu het nog niet mogelijk is gebleken een voldoende grote groep andere donorlanden bereid te vinden eveneens tot ontbinding van de hulp over te gaan. Uiteraard schept deze binding ook verantwoordelijkheden voor het bedrijfsleven ten aanzien van zijn samenwerking met de overheid. Dit geldt met name voor het prijsvormingsproces dat door de binding vaak niet volledig tot zijn recht kan komen. Medewerking van het bedrijfsleven om de prijsvorming van aan te besteden projecten op een internationaal aanvaardbaar niveau te houden teneinde de «kosten» van de binding voor de ontwikkelingslanden zo laag mogelijk te houden, is noodzakelijk. Toch kunnen zelfs dan conflicten rijzen met betrekking tot de gebonden besteding van hulp en de prijsvorming van aanbestedingen.

Het is namelijk niet zo dat per definitie die sectoren waarin de Nederlandse exportindustrie sterk is, of zou kunnen zijn, overeenkomen met de prioritaire sectoren van de ontwikkelingshulp.

Daar waar de verschillen werkelijk zeer aanzienlijk zijn tussen inschrijvingen van Nederlandse bedrijven en die van buitenlandse bedrijven kan daarom door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken op een ad hoc-basis tot ontbinding worden besloten.

### 7.4. ONTWIKKELINGSEXPERTISE

Door de beoogde continuïteit in de samenwerkingsvormen met de ontwikkelingslanden wordt het bedrijfsleven in staat gesteld om in samenwerking met de overheid expertise op te bouwen die met name nodig is om de huidige nieuwe prioriteiten in de ontwikkelingssamenwerking in de projecten tot uiting te laten komen. Te denken valt in dit verband aan een bepaalde tropische landbouwexpertise, deskundigheid op agro-industriële ontwikkeling, op het gebied van grondstoffenverwerkende industrie, van bepaalde voedingsmiddelenindustrieën, kennis op het gebied van waterhuishoudingen aangepaste technologie, en dergelijke.

De regering is er een voorstander van om een dergelijke expertise gericht op ontwikkelingslanden in Nederland verder op te bouwen en is bereid mee te werken aan het meer doeltreffend inzetten van deze expertise.

### 7.5. SAMENWERKING MET CONSULTANT-FIRMA'S

Bij de voorbereiding en uitvoering van hulpactiviteiten in sectoren zoals bij voorbeeld plattelandsonwikkeling, voedselproductie, goedkope huisvesting en gezondheidszorg is in veel gevallen een multidisciplinaire benadering vereist, waarbij ook aan de sociaal-economische aspecten ruime aandacht wordt geschonken. Van de diensten van consultants zal bij de tenuitvoerlegging van dergelijke projecten en programma's in belangrijke mate



kunnen worden gebruik gemaakt met name wanneer consultants beschikken over de capaciteit en ervaring om een multidisciplinaire aanpak op tijdige en flexibele wijze te realiseren. Het is daarbij van belang dat ook de consultants zich ontwikkelen en specialiseren op juist die activiteiten die passen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

De samenwerking met de consultants kan zich uitstrekken over alle fasen van de behandeling van ontwikkelingsprojecten en programma's met uitzondering evenwel van de fase van het bestedingsoverleg. Bij de identificatie, voorbereiding en waardering van hulpactiviteiten of onderdelen daarvan kunnen consultants in een adviserende functie worden betrokken.

De uitvoering van projecten en programma's is binnen de vastgestelde richtlijnen en criteria in veel gevallen opgedragen aan consultants.

In het algemeen zullen ingenieursbureaus betrokken bij de identificatie en voorbereiding van projecten niet worden ingeschakeld bij de uitvoering van die projecten indien dit tot mogelijke belangenconflicten zou kunnen leiden. Daarentegen kunnen zij wel weer deel hebben aan de begeleiding/supervisie van die projectuitvoering. Ook bij de evaluatie van hulpactiviteiten ten slotte zullen consultants in een adviserende capaciteit kunnen worden betrokken. Bij de keuze van consultants voor de voorbereiding en uitvoering van projecten in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zal ook meespelen de bereidheid van deze instellingen om in hun opdrachten het lokaal potentieel te benutten, bij voorbeeld door middel van het aangaan van samenwerkingsverbanden met lokale instellingen. Inschakeling van buitenlandse deskundigen behoort, zoals reeds gesteld, tevens tot de mogelijkheden.

Het vraagstuk van de relatief hoge kosten verbonden aan de inschakeling van de consultants verdient bijzondere aandacht. De indruk bestaat dat hieraan aan de kant van de Nederlandse ingenieursbureaus thans grote zorg wordt besteed.

## **7.6. INDUSTRIELE ONTWIKKELING**

### **7.6.1. Algemeen**

Het bedrijfsleven kan met vrucht zijn kennis en ervaring in de samenwerking met de overheid inbrengen bij de bevordering van industrialisatieprocessen. Het kan zowel de overheid bijstaan met kennis en kapitaal voor het uitvoeren van in het bestedingsoverleg overeengekomen projecten, als wel zelf door de overheid bijgestaan worden bij zijn eigen investeringen in ontwikkelingslanden.

In het kader van de bilaterale hulp kan de overheid deze laatste investeringen echter slechts stimuleren in zoverre zij overeenkomen met de doelstellingen van het Nederlandse beleid. De overheid probeert in haar samenwerking in deze met het bedrijfsleven zodanige randvoorwaarden in te bouwen dat een positief effect op de ontwikkeling van het betrokken land gewaarborgd kan worden. Een aantal van deze randvoorwaarden zijn:

- werkgelegenheidseffecten in de ontwikkelingslanden, zowel direct als indirect. In het algemeen zal bij het stimuleren van investeringen gepoogd worden de arbeidsintensiviteit zo hoog mogelijk te doen zijn;
- effecten op de self-reliance. Er wordt gekeken naar de stimulerende effecten van de betrokken investering op andere, lokale industrieën. In dit verband kan de ontwikkeling van agro-industrieën genoemd worden. Hierdoor kunnen zowel de landbouwontwikkeling zelf als bij voorbeeld de verpakkingindustrie en de landbouwmachine- en werktuigenindustrie gestimuleerd worden;
- lokale controle. Afhankelijkheid van buitenlandse ondernemingen moet zoveel mogelijk vermeden worden. Daarom wil de overheid in haar ontwikkelingsamenwerkingsbeleid slechts joint-ventures of bedrijven die volledig in lokale handen zijn, steunen.

### 7.6.2. FMO

De Nederlandse instelling waarin de samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid met betrekking tot bedrijfsmatig opgezette projecten haar beslag gekregen heeft is de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. In deze instelling wordt de kennis van zowel het bedrijfsleven als van de overheid ingebracht ten einde een optimale uitvoering van industrialisatieprojecten te waarborgen.

De regering wil de FMO zodanig veranderen dat beter dan voorheen verzekerd is dat de FMO-projecten de ontwikkeling van de betrokken landen ten goede zullen komen.

Ten tweede wil zij de FMO zodanig wijzigen dat verzekerd is dat de activiteiten van de FMO sporen met het overheidsbeleid ter zake en dat de FMO voor de uitvoering van haar beleid inzetbaar is. Te dien einde heeft de regering aan het parlement een wetsontwerp voor de omvorming van de FMO ingediend. Het takenpakket van de FMO zal belangrijk uitgebreid worden. Zij zal de mogelijkheid krijgen zelfstandig technische hulp te leveren, bijvoorbeeld op het terrein van het management.

Om de mogelijkheid te scheppen dat de FMO naast Nederlandse joint-ventures ook geheel locale projecten, of joint-ventures met andere buitenlandse bedrijven financiert, wil de regering de huidige voorwaarde van een aanmerkelijk Nederlands belang laten vallen. Dit houdt echter geenszins de bedoeling in om joint-ventures, waarin het Nederlandse bedrijfsleven een belang heeft, in mindere mate dan voorheen voor medefinanciering door de FMO in aanmerking te laten komen. Wel zullen alle aan de FMO voorgelegde projecten nauwkeurig worden getoetst aan de criteria die gelden binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Een van de aspecten waar de FMO op zal moeten letten in haar steunverlening is de samenhang hiervan met een rechtvaardiger internationale arbeidsverdeling en de maatregelen die ten aanzien hiervan in Nederland genomen worden. Zo kan zij in de ontwikkelingslanden de opbouw stimuleren van bedrijven die comparatieve kostenvoordelen hebben ten opzichte van bedrijven in Nederland. Meer specifiek kan in dat kader de opbouw van bedrijven bevorderd worden, die productiecapaciteit overnemen van bedrijven, die in het bestek van de herstructurering in Nederland bepaalde productiecapaciteit afstoten. De FMO zal in de toekomst meer projecten trachten te steunen die werkgelegenheidschepend zijn in die ontwikkelingslanden en voor die sociale groepen binnen deze landen, van waaruit de migratie naar Europa het grootst is.

Als voorwaarde om te verzekeren dat het overheidsbeleid doorslaggevend kan zijn in de FMO, is noodzakelijk dat de overheid een meerderheid van aandelen in haar bezit heeft. In het wetsvoorstel is de kleinst mogelijke meerderheid gekozen om het belang tot uitdrukking te brengen dat de overheid hecht aan de samenwerking met het bedrijfsleven en om de inbreng van kennis en steun van deze laatste zo groot mogelijk te doen zijn.

De samenstelling van de raad van commissarissen van de FMO zal dezelfde blijven als voorheen het geval was. Zij bestaat uit 14 leden waarvan 6 benoemd door de staat, 6 benoemd door het bedrijfsleven (waaronder de vakbeweging), 1 benoemd door de Sociaal-Economische Raad en 1 benoemd door de Nationale Investeringsbank NV. Het mandaat van de raad van commissarissen is uitgebreid in die zin dat zij erop moet toezien dat de FMO in al haar geledingen optreedt overeenkomstig het beleid van de overheid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking.

De samenstelling van de Projectencommissie is enigszins gewijzigd. Er is een lid en plaatsvervangend lid aan toegevoegd, te benoemen door de Minister van Landbouw en Visserij. Er is een plaatsvervangend lid toegevoegd, te benoemen door de Minister van Economische Zaken. Er zijn twee leden aan toegevoegd, zonder stemrecht, met specifieke deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, te benoemen door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De mogelijkheid wordt gecreëerd dat de staat aan de directie van de FMO opdracht kan geven om bepaalde studies uit te voeren of projectvoorstellen voor te bereiden en aan de Projectencommissie voor te leggen. Indien over een aan de commissie voorgelegd project in de commissie geen overeenstemming is bereikt, hetzij ten aanzien van het al of niet verstrekken van enige hulp, hetzij ten aanzien van de omvang daarvan of de wijze waarop die zal worden verstrekt, zal, indien de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van mening is, nadat hij over het project de mening van de raad van commissarissen heeft gehoord, dat het project past in het Nederlandse regeringsbeleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking, de FMO gehouden zijn tot verstrekking van financieringshulp aan het desbetreffende project over te gaan. De wijze van financieren door de FMO is eveneens gewijzigd. Haar mogelijkheden om daar waar nodig middelen tegen zachte voorwaarden ter beschikking te stellen zijn vergroot.

Zo zullen concessionele leningen niet alleen voor niet-rendabele elementen in overigens rendabele projecten gebruikt kunnen worden, maar eveneens voor laag rendabele projecten. De projecten die de FMO financiert behoeven niet meer noodzakelijkerwijs uitzicht te bieden op rentabiliteit; uitzicht op continuïteit is wél een vereiste. Hierdoor wordt de FMO in staat gesteld om ook non-profit productie-eenheden te financieren zoals nutsbedrijven, coöperaties, en dergelijke.

Ten aanzien van de passieve financiering is besloten dat de FMO de leningen die zij op de kapitaalmarkt opneemt, door kan lenen tegen een lagere rentestand indien dit gewenst is uit het oogpunt van projectfinanciering. De Staat zal hieruit voortvloeiende kosten voor de FMO geheel of gedeeltelijk compenseren.



# Hoofdstuk 8. Internationaal onderwijs (IO) en universitaire ontwikkelingsprojecten (PUO)

## 8.1. INLEIDING

Het Internationaal Onderwijs (IO) zoals in deze nota omschreven, omvat aanvullende opleidingen op postsecundair niveau die geheel of grotendeels ten laste van ontwikkelingsfondsen worden georganiseerd voor in het bijzonder personen uit ontwikkelingslanden en die overwegend zijn gericht op (mede-) voorziening in opleidingstekorten van die landen. Dit met inbegrip van onderzoek dat op deze opleidingen is afgestemd of daarvan uitgaat. Het Programma voor Universitaire Ontwikkelingsprojecten (PUO) heeft tot doel door het ter beschikking stellen van Nederlandse universitaire kennis en deskundigheid de infrastructuur van de wetenschapsbeoefening in de ontwikkelingslanden te verbeteren. Via dit programma worden de Nederlandse universiteiten en hogescholen in staat gesteld hun eigen taak ten aanzien van de ontwikkelingslanden een vorm te geven door samenwerking met gelijkwaardige instellingen in de Derde Wereld.

## 8.2. BELEIDSWIJZIGINGEN

Ten einde de vormen van onderwijsbijstand zoals deze in het IO en het PUO gestalte krijgen en het op onderwijs gerichte onderzoek efficiënter te kunnen concentreren op de behoeften van ontwikkelingslanden en op de Nederlandse ontwikkelingspolitieke uitgangspunten, zullen zij qua opzet en toepassing meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Het beleid wordt erop gericht de flexibiliteit van de onderwijsbijstand te verhogen en afstemming op regionale en lokale situaties in ontwikkelingslanden te bevorderen door activiteiten bij voorkeur in de landen zelf te ondernemen en, mede daartoe, samenwerking tussen onderwijsinstellingen in Nederland en in ontwikkelingslanden te bevorderen, dit mede om self-reliance op onderwijsgebied te stimuleren.

Om het Nederlandse onderwijsveld op postsecundair niveau zo veel mogelijk in de onderwijssamenwerking te betrekken, is een overlegorgaan tussen de betrokken ministeries en het IO- en PUO-veld in Nederland gevormd, waarvan het secretariaat berust bij de Netherlands University Foundation For International Co-operation (NUFFIC). Het PUO werkt in zekere zin reeds van meet af aan langs de hiervoor aangegeven lijnen: activiteiten zoveel mogelijk in de ontwikkelingslanden zelf, lokale counterpartstaven en een samenwerkingsverband van een **Nederlandse instelling met een instelling ter plaatse**, alsmede een – naar sectoren ingedeelde – Nederlandse advies- en overlegstructuur.

De ervaring in deze op IO-terrein is van recenter datum, al wordt reeds sinds enkele jaren financiële steun verleend aan onderwijsinstellingen van regionaal of nationaal belang in ontwikkelingslanden, met het doel deze te versterken: het zogenaamde Programma Studie in de Regio. Hiertoe worden fondsen ter beschikking gesteld van deze instituten voor:

- bijscholing van de onderwijsstaf op zijn specifieke vakgebied elders in de ontwikkelingsregio en
- opleiding van daartoe gekwalificeerde studenten/leerlingen aan het eigen instituut.

De hiermede opgedane ervaringen maken duidelijk, dat verdere uitbreiding van het Programma Studie in de Regio wenselijk is. De aandacht zal –

mede in dit verband – ook uitgaan naar de geleidelijke opbouw van versterking in de ontwikkelingslanden van opleidingsfaciliteiten, die thans nog in Nederland beschikbaar worden gesteld, maar die om onderwijstechnische, onderwijskundige en didactische redenen niet meer aan Nederland gebonden zijn. Met het nieuwe beleid wordt in beginsel een opening geboden IO-projecten reeds aanstonds in ontwikkelingslanden tot ontwikkeling te brengen zonder deze eerst in Nederland te entameren. Een adequate begeleiding vanuit Nederland, zeker in de aanloopfase is uiteraard geboden.

Zoveel mogelijk zal aansluiting worden gezocht bij bestaande, uit de concrete werksituatie voortgekomen initiatieven van ontwikkelingslanden en internationale organisaties.

Voor zover uitvoering van nieuwe projecten van internationaal onderwijs in Nederland begint met in het verschiet overplaatsing naar ontwikkelingslanden, zullen bij de beoordeling van de betreffende voorstellen zwaar wegen de mate waarin en de termijn waarop de voortzetting in een ontwikkelingsland kan geschieden tegen de achtergrond van de behoeften en de capaciteiten van het betrokken land of de betreffende regio.

### 8.3. PROJECTEN VAN INTERNATIONAAL ONDERWIJS IN NEDERLAND

Het IO in Nederland zal qua financiële omvang in zekere mate worden gestabiliseerd, zij het dat ook in het raam van de onderwijssamenwerking met ontwikkelingslanden er een open oog blijft voor de waardevolle aspecten, die aan een aanvullende opleiding in Nederland in bepaalde situaties zijn verbonden.

Ook binnen Nederland bestaat behoefte aan meer gelegenheid voor bijstelling van prioriteiten op grond van nieuwe ontwikkelingen en tot aanvatting van nieuwe taken. Daarom zal worden overgegaan tot een voortdurend toetsingsproces van de in Nederland geboden cursusopleidingen aan de ontwikkelingsbehoeften en -wensen van de belanghebbende landen.

De voortgang in de ontwikkelingslanden zelf is maatgevend voor de ontwikkeling van het aandeel van het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het praktijkonderwijs, in de Nederlandse bijdrage aan het internationaal onderwijs. Afgaand op commentaren uit ontwikkelingslanden en van internationale organisaties valt aan te nemen, dat de vraag zich in toenemende mate zal richten op hoger beroepsonderwijs en praktijkonderwijs. Het spreekt vanzelf, dat voor de verwezenlijking van genoemde doeleinden een effectieve samenwerking tussen de centrale overheid en de bij het IO betrokken instellingen in Nederland van bijzonder belang is.

Niet alleen interdepartementaal maar ook met de betrokken instellingen heeft een uitvoerige gedachtenwisseling plaatsgehad over de wijze waarop het Internationaal Onderwijs functioneert<sup>1</sup>. Deze discussie heeft geleid tot een waardevolle uitwisseling van inzichten en ervaringen ten aanzien van het IO en de voorstellen ter verbetering van de werkwijze ervan.

De eisen van zo groot mogelijke flexibiliteit en doelmatigheid, alsmede een zekere mobiliteit zullen moeten samengaan met maximaal behoud van kwaliteit, continuïteit, personele spreiding, kostenbesparing en programmeringsmogelijkheden. In deze gedachtenwisseling heeft de regering aanleiding gevonden om bij het IO maatregelen te treffen, die strekken tot invoering van een projectbenadering, van vaste staven en samenwerkingsverbanden en tot het oprichten van een gemeenschappelijke overlegstructuur voor IO en PUO.

Voor een aantal IO-instellingen c.q. IO-cursussen zal deze evolutie op den duur kunnen leiden tot een verdere integratie in academisch verband, van waaruit het PUO van nature werkzaam is.

<sup>1</sup> Zie o.a. Publikatie nr. 45 «Advies Organisatie Internationaal Onderwijs» van de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen.



## 8.4. PROJECTBENADERING EN -BEOORDELING

Met projectbenadering wordt bedoeld het op elkaar afstemmen van het concreet geformuleerde doel, de middelen en de duur, alsmede de inbouw van voorzieningen voor evaluatie en nazorg van IO-activiteiten. De projectbenadering verschilt met de traditionele benadering van het IO, omdat deze gebaseerd was op organisatorische eenheden. Een belangrijk beoordelingscriterium voor een IO-project wordt, zoals uit het voorgaande blijkt, naast de algemene Nederlandse ontwikkelingspolitieke uitgangspunten de mogelijkheid om het voorgestelde project van meet af aan in een ontwikkelingsland uit te voeren; dan wel om het na een eerste voorbereidende fase in Nederland, voort te zetten in één (of meer) ontwikkelingsland(en).

Een ander bepalend element van IO-activiteiten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking is dat zij in beginsel worden aangevangen op initiatief vanuit een ontwikkelingsland of een internationale organisatie. Ter verzekering van een effectieve voortzetting van de voorgestelde IO-activiteit na afloop van het door Nederland gefinancierde project is aanvaarding daarvan door de daartoe bevoegde landelijke instanties eveneens van belang.

Projectbenadering is bevorderlijk voor een gezamenlijke evaluatie van IO- en PUO-projecten door Nederland en instituten in de ontwikkelingslanden, waarop in hoofdstuk 9 nader wordt ingegaan. Een dergelijke «joint evaluation» is van belang omdat niet alleen een oordeel van de donor over een project en de doelmatigheid ervan bepalend is, maar uiteraard vooral het oordeel van de ontvanger.

Projectbenadering is ook een **belangrijk hulpmiddel voor de beleidsanalyse**. Het opzetten van verschillende **activiteiten in projectvorm maakt** namelijk een scherpere onderlinge vergelijking in kwalitatief en kwantitatief opzicht mogelijk en aldus ook een meer verantwoorde keuze. Tevens kan deze werkwijze bijdragen tot het opvoeren van de doelmatigheid zowel voor het programma in zijn geheel, als ook binnen één project.

De projectbenadering kan in het IO integraal worden toegepast op onderwijsactiviteiten zonder eigen institutionele kaders. Al dan niet in enige stadia, zal het projectmodel tevens toegepast kunnen worden op cursussen gegeven binnen een institutioneel kader dat speciaal daartoe in Nederland is gevormd. Ook bij uitvoering van wetsontwerp 12 800, betreffende «Wet houdende wijziging van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (Onderwijs gericht op het buitenland)», zal de projectbenadering in beginsel de aangegeven werkwijze zijn. Hierbij wordt voorzien in de mogelijkheid tot instelling of opname van bijzondere opleidingen voor buitenlanders in het Nederlands universitaire bestel. Al dergelijke voorzieningen dragen bij tot een sterkere kwaliteitswaarborg.

### 8.4.1. De functie van de vaste staven

De flexibiliteit van een projectbenadering mag, als gezegd, niet leiden tot een gebrek aan continuïteit. De ervaring, die is verworven met de organisatie, implementatie en evaluatie van cursussen, is onmisbaar voor nieuwe projecten. Naast de invoering van de projectbenadering is daarom het aanhouden van vaste staven van bijzonder belang. Het gaat hier om vaste staven van beperkte omvang, die op meer permanente basis in het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden gefinancierd. Een vaste staf verzekert niet alleen de continuïteit maar draagt ook voor de inhoudelijke voorbereiding en uitvoering van IO-projecten een eigen verantwoordelijkheid. Afhankelijk van omvang, duur en samenstelling van dergelijke projecten, die sterk kunnen variëren, wordt de vaste staf aangevuld met krachten op tijdelijke basis, op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als geschiedt bij de andere projecten van technische bijstand.

In deze opzet zullen IO-projecten uitgevoerd door internationale onderwijseenheden die zijn samengesteld uit een vaste staf, voor zover nodig, en uit krachten die op ad-hoc basis worden aangeworven. De eenheden



functioneren in ruimere samenwerkingsverbanden, die deel uitmaken van het algemene w.o.- of h.b.o.-bestel en die als zodanig niet onder het ontwikkelingsplafond vallen. Wat de personele structuur betreft, bestaat een IO-eenheid uit de volgende elementen:

- de board(s) (= commissie van inhoudelijke voorbereiding en toezicht);
- de vaste staf, waaronder «director(s) of studies»;
- docenten;
- onderzoekers;
- eventuele andere deskundigen.

#### **8.4.2. Groei naar samenwerkingsverbanden**

Nieuwe inzichten omtrent inzetbaarheid van het Nederlands onderwijspotentieel nopen, zoals de praktijk laat zien, tot een samenwerking tussen bestaande instellingen, die voor de specifieke uitvoering van IO-projecten uitmond in projectgroepen.

Bij dergelijke samenwerkingsverbanden gaat het erom te komen tot afspraken met betrekking tot de opzet, begeleiding en uitvoering van één of meer projecten tussen instellingen, die op het terrein van het IO onderling samenwerken dan wel met academische instellingen. Een samenbundeling in (inter)universitaire of andere samenwerkingsverbanden als zodanig, zal daarbij nuttig kunnen blijken.

Voor projecten die hetzij in samenwerking tussen IO- en w.o./h.b.o.-instellingen worden uitgevoerd, hetzij rechtstreeks door de universiteiten of hogescholen, is voorts van belang het wetsontwerp 12 800 tot wijziging van de wet op het wetenschappelijk onderwijs voor personen, die geen Nederlanders zijn.

Hierdoor wordt de mogelijkheid geopend tot het incorporeren van bestaande IO-cursussen op wetenschappelijk niveau in universitair of ook inter universitair verband en tot de organisatie van nieuwe opleidingen in een dergelijk verband.

Voor nieuwe IO-activiteiten zal in beginsel dan ook geen eigen instituut meer worden opgericht, aangezien zij normaliter als «cursus op bestelling» zullen kunnen worden «uitbesteed». Een onderwijsproject kan met andere woorden als een groepsopleiding op contractbasis aan een daarvoor in aanmerking komende instelling worden toegekend.

Aan de continuïteit van de kennis, ervaring en werkkraft welke in Nederland voor het IO beschikbaar is, wordt uiteraard grote waarde gehecht. Dit zowel ten aanzien van de wetenschappelijke, technische en educatieve inhoud van het IO als ten aanzien van de organisatie ervan.

De inbouw in het systeem van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, zoals voorzien onder meer in de hiervoor genoemde «board(s)», alsmede in ruimere zin in wetsontwerp 12 800, is een element van waarborg voor de continuïteit van het IO.

### **8.5. OVERLEGSTRUCTUUR VOOR DE ONDERWIJSSAMENWERKING OP POSTSECUNDAIR NIVEAU**

#### **8.5.1. Besluitvorming**

De inbreng van de betrokken vakdepartementen in de besluitvorming richt zich op de beoordeling van aard en kwaliteit van de onderwijssamenwerking met ontwikkelingslanden. Waar sprake is van inzet van het potentieel van Nederlandse instellingen, strekt de verantwoordelijkheid van deze departementen zich ook uit tot capaciteitsbewaking van het eigen apparaat in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de keuze van activiteiten berust bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Ten bate van de advisering inzake beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is een overlegorgaan ingesteld, waarin de kennis en ervaring op het gebied van onderwijs op postsecundair niveau worden ingebracht, die zowel bij de centrale overheid als bij de betrokken instellingen en groeperingen aanwezig zijn. Het postsecundaire niveau van de onderwijssamenwerking, waarop het overlegorgaan – en de daarvoor vereiste advies- en overlegstructuur – zich richt, strekt zich voorlopig alleen uit over het Internationaal Onderwijs (alle sectoren van het huidige praktische IO-werk) en het programma voor universitaire projecten van ontwikkelingssamenwerking (PUO).

Wanneer dit wenselijk en mogelijk blijkt zou het overlegorgaan zich ook met andere onderwijsprojecten op postsecundair niveau die in of vanuit Nederland in het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden opgezet en uitgevoerd kunnen bezighouden.

### **8.5.2. Taken van het overlegorgaan**

Het overlegorgaan voor onderwijssamenwerking op postsecundair niveau met ontwikkelingslanden is belast met de volgende taken:

#### *A. Beleidsadviserend*

1. het adviseren aan de betreffende bewindslieden over de doelstellingen van onderwijssamenwerking en de daarbij te hanteren criteria;
2. het adviseren aan de betreffende bewindslieden over de meerjarenplanning, zowel kwalitatief als kwantitatief;
3. het adviseren of het doen van voorstellen aan de betreffende bewindslieden inzake beleidsaangelegenheden betreffende het IO en PUO, inclusief de jaarlijkse toewijzing van de middelen;
4. het adviseren aan de betreffende bewindslieden omtrent de voorstellen van de stuurgroepen IO en PUO en van de Interdepartementale Stuurgroep;
5. het doen van voorstellen inzake *algemene* richtlijnen met betrekking tot de wijze van bekendstelling van cursus- en projectactiviteiten en de selectie van deelnemers aan het IO;
6. het adviseren omtrent de mogelijkheden van samenwerkingsverbanden zowel tussen instellingen van IO en w.o./h.b.o. in Nederland, als tussen deze instellingen en die in ontwikkelingslanden;
7. Adviezen dienen te worden gericht aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

#### *B. Uitvoerend*

1. de coördinatie van de onderwijssamenwerking;
2. het zorgdragen voor een regelmatige evaluatie van de onderwijssamenwerking;
3. de toetsing van activiteiten van onderwijssamenwerking aan inzichten, ervaringen en adviezen van internationale organisaties inzake de functie van de samenwerking op het gebied van het onderwijs in het geheel van de ontwikkelingssamenwerking;
4. het doen peilen van de behoeften op het terrein van de onderwijssamenwerking;
5. het bevorderen van studies betreffende de onderwijssamenwerking.

### **8.5.3. Samenstelling van het overlegorgaan**

De samenstelling is afgestemd op eigen taken en verantwoordelijkheden van zowel de centrale overheid als bij onderwijssamenwerking betrokken instellingen en groeperingen. Uitgangspunt daarbij is dat de leden van het overlegorgaan een duidelijk mandaat hebben en de functie van de onder-

wijssamenwerking in het geheel van de ontwikkelingssamenwerking in het oog houden. De niet ambtelijke leden nemen dan ook niet namens een specifieke instelling in het overlegorgaan zitting maar als vertegenwoordiger van de stuurgroep van het georganiseerde veld. Het overleg orgaan is geplaatst onder een ambtelijke voorzitter, die in overstemming met zijn betrokken ambtgenoten, door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt aangewezen. Het secretariaat van het overlegorgaan is in handen gelegd van de NUFFIC-directie.

#### *A. Ambtelijke vertegenwoordiging*

De ambtelijke vertegenwoordiging wordt door de drie betrokken bewindslieden benoemd.

Voor ambtelijke voorbereiding is een interdepartementale stuurgroep ingesteld waarin vertegenwoordigd zijn die ministeries welke permanent betrokken zijn bij IO- en PUO-activiteiten, te weten naast Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Landbouw en Visserij. Dit om naast de onmisbare uitwisseling van inzichten de eenheid van beleid ten aanzien van onderwijssamenwerking en de samenwerking met het onderwijsveld, te bevorderen. Naar gelang hun betrokkenheid bij bepaalde onderwijsprojecten zullen ook andere vakdepartementen aan de stuurgroep kunnen deelnemen. Naast de ambtelijke stuurgroep zijn voor het «georganiseerde veld» stuurgroepen voorzien en wel één voor het IO en één voor het PUO.

#### *B. Vertegenwoordiging van het onderwijsveld*

De vertegenwoordiging van het onderwijsveld omvat leden van de stuurgroepen IO en PUO. Daarnaast zullen enkele algemene deskundigen uit de betrokken onderwijswereld (w.h.o., h.b.o., IO) door de betrokken bewindslieden worden benoemd na overleg met NUFFIC.

De overige leden van het IO-veld alsmede het PUO-veld worden benoemd door het bestuur van de NUFFIC, in overleg met de respectieve stuurgroepen. Ten aanzien van de organisatie van het onderwijsveld geldt het volgende.

Voor het PUO bestaat in NUFFIC-verband reeds een advies- en overlegstructuur met een praktijkervaring van enige jaren. Deze structuur zal voorlopig worden gehandhaafd.

De huidige «Bestuurscommissie voor het PUO» functioneert echter tevens als stuurgroep van de nieuwe structuur, die voor het IO en PUO tezamen in opbouw is. Dit houdt in dat deze «Commissie» voortaan advies zal uitbrengen via het overlegorgaan voor onderwijssamenwerking en zorg draagt voor de coördinatie in eerste instantie van PUO-activiteiten.

De Ministers van Landbouw en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen alsmede voor Ontwikkelingssamenwerking hebben de NUFFIC verzocht in overleg met betrokkenen de organisatie, zowel inhoudelijk als structureel van het georganiseerde IO-veld te verzorgen. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende sectoren: landbouwwetenschappen, natuur- en technische wetenschappen, medische en verwante wetenschappen, mens- en maatschappijwetenschappen (waarin tevens opgenomen de rechts-, cultuur- en geesteswetenschappen). De coördinatie van deze IO-activiteiten op het niveau van de sectoren wordt in eerste instantie behartigd door de stuurgroep IO.

De taak en samenleving van de georganiseerde sector en van de stuurgroepen IO en PUO zullen, voorzover dat niet reeds is geschied, worden geregeld door het bestuur van de NUFFIC, in nauw overleg met de betrokkenen.

#### **8.5.4 Werkwijze**

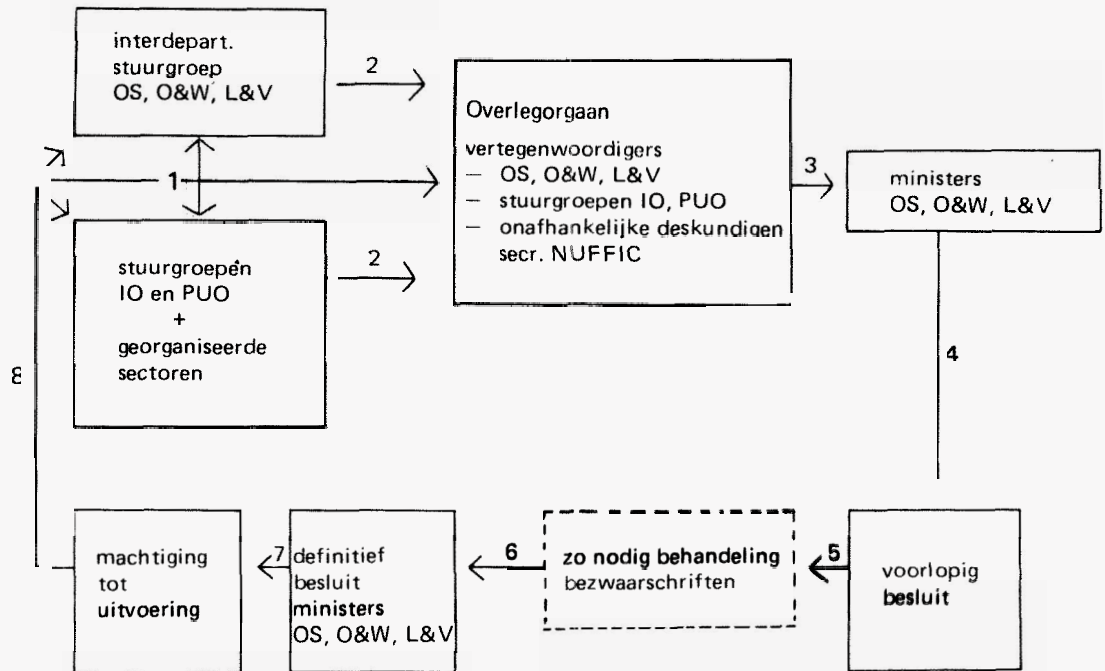
De uit het overlegorgaan voortgekomen denkbeelden en voorstellen alsmede de conclusies ten aanzien van ingediende projectvoorstellen worden,



met eventuele minderheidsopinies, voorgelegd aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de andere bij de onderwijsactiviteit betrokken minister(s). Voor eventueel verder beraad zullen zij zonedig nog nader in contact treden met degenen, die rechtstreeks bij de voorgestelde projecten zijn betrokken.

In eerste instantie wordt een voorlopig besluit genomen, teneinde aan hen, die bij het project betrokken zijn, de gelegenheid te bieden tot het indienen van een bezwaarschrift. Zodra het besluit definitief is worden de betrokkenen en het overlegorgaan ingelicht en kan de uitvoering van het voorstel een aanvang nemen. Deze gang van zaken is schematisch weergegeven in bijgevoegd model.

**Overlegstructuur onderwijsamenwerking op post-secundair niveau**



**Legenda:**

- 1 – nauw contact tussen Stuurgroepen
- 2 – voorbereiding overleg in Overlegorgaan
- 3 – adviezen, voorstellen, minderheidstandpunten aan Ministers OS, O&W, L&V
- 4 – voorlopig besluit
- 5 – indien sprake van bezwaarschriften zonedig overleg met betrokkenen
- 6 – definitief besluit OS, O&W, L&V
- 7/8 – machtiging tot uitvoering en bekendmaking aan Stuurgroepen en Overlegorgaan

# Hoofdstuk 9. Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking

## 9.1. INLEIDING

Thans wordt algemeen erkend dat wetenschap en technologie in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de snelle economische groei van de ontwikkelde landen en dat ook de economische groei van de arme landen een stimulans kan krijgen van wetenschap en technologie in die landen. De discussie over wetenschap en technologie gaat in de politieke fora dan ook een steeds belangrijker plaats innemen.

Volgens de VN wordt ruim 90 procent van alle research in de industrielanden verricht. De ontwikkelingslanden besteden minder dan 0,5 procent van hun Bruto Nationaal Produkt aan research, terwijl de industrielanden van het hunne gemiddeld 2 procent of meer voor dit doel uitgeven.

Hoewel dit grote verschil in researchuitgaven een andere manier van zegen is dat ontwikkelingslanden arm zijn, is in dit verband vooral belangrijk de vraag voor wie of wat deze research plaats vindt.

De research die voornamelijk in de ontwikkelde landen plaatsvindt is vrijwel niet gericht op de behoeften der ontwikkelingslanden, doch op die van de rijke industrielanden. Dit betekent dat de aard van de oplossing van de researchproblemen en van de doelgroep waarvoor zulks gebeurt, een andere is dan die welke op de behoefte der ontwikkelingslanden gericht zou zijn.

Veel van de research welke in de ontwikkelde landen plaats vindt is irrelevant zo niet schadelijk voor de ontwikkelingslanden.

Aangenomen wordt dat ongeveer de helft van de researchuitgaven van de overheid in de ontwikkelde landen wordt besteed aan defensie, ruimte- en kernenergetisch en kernfysisch onderzoek, waarvan de directe relevantie voor de ontwikkelingslanden uiteraard niet altijd even duidelijk is. Van de resterende research is een deel soms schadelijk voor de economische positie van bepaalde ontwikkelingslanden. Als voorbeeld daarvan kan gelden het ontwikkelen van technieken voor de substitutie van grondstoffen uit ontwikkelingslanden.

Niet alleen zijn de ontwikkelingslanden afhankelijk voor technologie van de industrielanden, doch ook de ontwikkeling van eigen research wordt in hoge mate bepaald door een probleem-gerichtheid welke niet de hunne is. Het onderwijs en in het bijzonder de wetenschappelijke scholing in de ontwikkelingslanden is vrijwel geheel naar het voorbeeld der ontwikkelde landen opgezet. Bovendien houdt men zich er te veel bezig met de problematiek zoals die zich in de ontwikkelde landen voordoet en die veelal afwijkt van de situatie in het eigen land. Dit heeft tot gevolg dat wetenschappers in de ontwikkelingslanden de problemen met een door de industrielanden bepaalde vraagstelling benaderen, hetgeen deze research vaak irrelevant maakt. Deze irrelevantie wordt nog versterkt door het feit dat een groot deel van de research die plaats vindt, fundamenteel in plaats van toegepast onderzoek betreft.

De grote aandacht welke thans in internationale fora wordt gegeven aan 'Science and Technology' is een verbetering in vergelijking tot een vijftiental jaren geleden, toen het nauwelijks ter sprake kwam. Dit betekende niet dat bijvoorbeeld de VN hiervoor geen aandacht had. Via haar gespecialiseerde organisaties: de FAO, de ILO, de WHO, UNESCO en niet te vergeten de klei-

ner gespecialiseerde organisaties, heeft de VN in het verleden een groot aantal activiteiten op dit terrein ontwikkeld. Het groeiende zelfbewustzijn van de ontwikkelingslanden heeft dit versneld en leidde er toe dat men binnen de VN meer oog ging krijgen voor de specifieke problemen van deze landen.

De erkenning dat de kloof tussen arme en rijke landen onder meer werd vergroot door de ongelijke verdeling van uitgaven voor research was verder aanleiding voor de VN om in 1963 een conferentie hierover te beleggen. Deze conferentie besloot tot de oprichting van de Advisory Committee on the Application of Science and Technology to Development (ACAST), welk orgaan adviseerde een wereldactieplan voor Wetenschap en Technologie op te stellen.

Het werd gepubliceerd in 1971 en bevatte een groot aantal aanbevelingen voor de richting van wetenschappelijk onderzoek, gebaseerd op de analyse van een aantal prioriteitsgebieden. Het bevatte tevens aanbevelingen voor de omvang en de intensiteit der ontwikkelingsgerichte researchinspanningen. Zo is voorgesteld dat de ontwikkelingslanden aan het eind van de jaren zeventig 0,5 procent van hun Bruto Nationaal Produkt aan Wetenschap en Techniek besteden.

Ontwikkelde landen zouden tegen het eind van de jaren zeventig volgens dit plan 0,05 procent van hun BNP moeten afstaan voor steun aan de technologische infrastructuur der ontwikkelingslanden. Voorts zouden de ontwikkelde landen 5 procent van hun niet-militaire researchuitgaven moeten besteden aan onderzoek voor ontwikkelingslanden.

Hoewel voorstander van de formulering van kwantitatieve doelstellingen heeft de Nederlandse regering deze door de ACAST aangegeven doelstellingen nog niet onderschreven.

Zij zijn overigens ook door de Zevende Speciale Zitting van de Algemene Vergadering niet overgenomen, waarschijnlijk omdat het onduidelijk is wat wel en wat niet onder research dient te worden verstaan en omdat er onvoldoende overzicht is over de aan de gang zijnde ontwikkelingsrelevante research-activiteiten.

Maar ook al zijn deze kwantitatieve doelstellingen niet of nog niet overgenomen, wel is het bewust beleid van de Nederlandse regering de ontwikkelingsgerichte research-inspanning op te voeren en te stimuleren. Het Nederlandse beleid omvat daartoe de volgende componenten:

- Hulp bij de opbouw van de wetenschappelijke instellingen in ontwikkelingslanden
- Stimulering van onderzoek ten behoeve van ontwikkelingslanden, zowel in die landen zelf, als in het kader van internationale researchinstellingen en in Nederland
- Steun aan het internationale onderwijs (zie hoofdstuk 8)

## **9.2 HET RESEARCHBELEID**

### **9.2.1 Ontwikkelingsrelevant onderzoek**

Bij het researchbeleid staat de vraag voorop: wat moet er onderzocht worden en door wie? Ten aanzien van wat er moet worden onderzocht zijn door een aantal organen reeds studies verricht.

Behalve het reeds genoemde actieplan van de ACAST is er het werk van de Planning Group van de OESO voor Wetenschap en Technologie en de activiteiten van de Consultatieve Groep voor Internationaal Agrarisch Onderzoek van de FAO.

Nederland neemt actief deel aan het werk van deze organen, en laat zich bij de keuze van de onderzoeksgebieden mede door de studies van deze organen leiden. Hierbij staat wel voorop dat het onderzoek gericht moet zijn op het wegnemen van knelpunten in de ontwikkeling, en met name van die problemen die de economische vooruitgang en maatschappelijke ontplooiing



van brede lagen van de bevolking in de weg staan. Nederland heeft dan ook al jarenlang gepleit voor een geïntegreerde benadering van niet alleen de ontwikkelingsplannen, maar ook van het onderzoek, zoals onder meer beoogd wordt met de 'Unified Approach'.

Zo wordt ernaar gestreefd, wat de agrarische ontwikkeling betreft, naast de ontwikkeling van hoogwaardige rassen ook de ontwikkeling van aangepaste technieken te bevorderen welke aansluiten bij het ontwikkelingsniveau en bij de financiële mogelijkheden van de kleine boeren in de ontwikkelingslanden, en onderzoek te plegen naar de elementen van een integrale rurale ontwikkeling en naar de rol van de vrouw in het ontwikkelingsproces.

Om tot een beter geïntegreerde en efficiënter uitvoering van het door de Nederlandse regering gefinancierde onderzoek voor ontwikkelingslanden te komen, is als vervolg op de Nota Wetenschapsbeleid van dit Kabinet binnenkort de oprichting van een sectorraad voor dit vraagstuk te verwachten.

De in de Nota Wetenschapsbeleid geschetste benadering van de wetenschapsbeoefening en de nadruk die daarin wordt gelegd op de noodzaak van vermaatschappelijking der wetenschapsbeoefening in het algemeen, heeft consequenties voor de relevantie van het onderzoek naar ontwikkelingsvraagstukken.

Wat betreft de ontwikkelingssamenwerking is er sinds enige jaren in het Nederlandse beleid een grote beleidsombuiging gemaakt. De Nederlandse hulpinspanning wil zich thans primair richten op de armste landen en de armste groepen.

Ontwikkelingsrelevant onderzoek is derhalve onder meer het onderzoek dat erop gericht is om de processen die armoede veroorzaken te analyseren; het geeft de instrumenten of kanalen aan waarmee de hulpverlening het meest effectief de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid verwezenlijkt.

Ontwikkelingsrelevant onderzoek is ook het onderzoek dat bijdraagt aan de bevordering van het zogenaamde «self-reliance» beleid van de ontwikkelingslanden. Dergelijk onderzoek kan zowel gaan in de richting van toegepast onderzoek voor de ontwikkeling van sociaal-aangepaste technologie als het vastleggen, verspreiden en analyseren van die elementen van het sociaal-culturele milieu van de ontwikkelingslanden die belangrijk zijn voor het proces dat «self-reliance» is.

Meer en meer wordt erkend dat het bij ontwikkeling vooral gaat om het armste deel van de bevolking, om de mensen op het platteland en in de informele urbane periferie, om hun eerste levensbehoeften: voedsel, kleding, huisvesting, werk, gezondheid, opleiding en culturele zelfontplooiing.

Onderzoek dat ontwikkelingsrelevant wil zijn is in eerste instantie daarop gericht, in tweede en derde instantie ook, en daarna pas op iets anders. De op te richten Sectorraad Wetenschapsbeleid Ontwikkelingssamenwerking heeft mede tot taak dit criterium uit te werken in een prioriteitenkeuze voor mede uit de Nederlandse ontwikkelingsgelden te financieren ontwikkelingsonderzoek, dat dan wel – en dit is een heel belangrijke voorwaarde – operationeel, beleidsondersteunend dient te zijn.

Dit is de logische consequentie van het vermaatschappelijken van de wetenschapsbeoefening zoals in de Nota Wetenschapsbeleid naar voren is gebracht. De ontwikkelingsrelevantie van het onderzoek wordt daarom door twee criteria bepaald: het onderzoek dient vooral gericht te zijn op de verbetering van de positie van de armsten en onderdrukten, en het dient operationeel, beleidsondersteunend te zijn. Voor wat betreft het uit de eerste en tweede geldstroom te financieren onderzoek zal de sectorraad zich in eerste instantie beperken tot kennisneming van onderzoek dat aldaar plaatsvindt en vervolgens een zo goed mogelijke coördinatie met het eerstgenoemde onderzoek bevorderen.

### 9.2.2 Prioriteiten

Uit het voorgaande volgt dat het onderzoek in het raam van ontwikkelingsamenwerking zal worden gericht op de oplossing van de problemen die zich voordoen in het ontwikkelingsproces van de armste landen en de arm-

ste groepen, bij voorkeur met inschakeling van lokale instellingen. Als zodanig staan op de voorgrond de problematiek, waarmede de plattelandsontwikkeling en de ontwikkeling van de zogenaamde informele stedelijke sector wordt geconfronteerd alsmede de versterking van lokale onderzoekcapaciteit door opleiding, investering en samenwerking met instituten in Nederland. De benadering zal zoveel mogelijk geïntegreerd moeten zijn, dat wil zeggen dat in vele gevallen een interdisciplinaire aanpak gewenst is. In een zo vroeg mogelijk stadium zullen de gebruikers zelf in de opzet van het probleem gerichte onderzoek worden betrokken. Als enkele hoofdterreinen van onderzoek kunnen genoemd worden de verbetering van de landbouw, de rurale watervoorziening en bijbehorende gezondheidstechnieken, de technologie waaronder de aangepaste technologie en het vraagstuk van de energiebehoeften van de arme landen. Deze categorieën zullen met voorrang worden behandeld, omdat er van de ene kant sprake is van een zekere mate van internationale prioriteitsbepaling ten opzichte van deze onderwerpen en er van de andere kant ook in internationaal verband organisatiestructuren al aanwezig, dan wel binnenkort te verwachten zijn, waaraan Nederland op vruchtbare wijze met een beleidsinspraak, met geld, goederen en diensten kan bijdragen. Zo bestaat er reeds onder leiding van de Wereldbank, de FAO en het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties een consultatieve groep voor internationaal landbouwkundig onderzoek, waarvan ook Nederland lid is en wordt de oprichting voorbereid van een gelijksoortige organisatie voor plattelandswatervoorziening en gezondheidstechnieken.

In een tweede groep van thematische onderzoeksgebieden komen voor de gezondheidszorg de volkshuisvesting en de problematiek van aan de lokale situatie aangepast onderwijs in ontwikkelingslanden.

De Regering is voornemens ook op deze gebieden activiteiten te ontwikkelen waar zich hiertoe goede mogelijkheden voordoen. Naast deze algemene uitgangspunten voor een vernieuwd onderzoekbeleid, waartoe ook door een werkgroep ingesteld door het bestuur van NUFFIC een waardevolle bijdrage is geleverd, mag tenslotte een aantal voorwaarden niet onvermeld blijven. Deze zijn dat het wetenschappelijk onderzoek gericht moet zijn op de oplossing van *actuele problemen* en de resultaten ervan op redelijke termijn *toepasbaar* moeten zijn in de praktijk. Waar mogelijk zal worden samengewerkt met onderzoeksinstituten en/of wetenschappelijke onderzoekers in en uit de ontwikkelingslanden. Dit laatste met het oog op de versterking van de eigen onderzoekcapaciteit van de ontwikkelingslanden. Ook al zal in een aantal gevallen het onderzoek uitsluitend in Westerse instituten, in of buiten Nederland, plaatsvinden, hetgeen niet altijd te vermijden zal zijn, dan zal toch ernstig gezocht moeten worden naar mogelijkheden om bepaalde delen van het onderzoek in ontwikkelingslanden uit te voeren en zullen in elk geval *trainingscomponenten* in het onderzoekproject moeten worden opgenomen.

Bovenstaande voorwaarden zullen in het algemeen ook gelden ten aanzien van onderzoek, dat ondernomen dan wel gestimuleerd wordt ter ondersteuning van de beleidsvorming op Nederlands of op internationaal niveau. Het streven naar een nieuwe economische wereldorde zal op tal van punten begeleid moeten worden door wetenschappelijk onderzoek. Het is niet doenlijk een uitputtende lijst samen te stellen van problemen, die zich hierbij voordoen. Als zodanig zijn reeds opdrachten, c.q. bijdragen gegeven tot bestudering van het verschijnsel gastarbeiders en de rol en invloed van de multinationale onderneming in het ontwikkelingsproces.

### **9.2.3. Het Universitaire Programma**

Het in 1969 opgerichte Programma voor Universitaire Projecten van Ontwikkelingssamenwerking kenmerkte zich tot nu toe voornamelijk tot het beschikbaar stellen van stafleden, terwijl er voorts een gebrekkige onderlinge samenhang tussen deze projecten en andere activiteiten van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking was. Thans is in onderling overleg besloten dat het Universitaire Programma zich voornamelijk zal richten op de institutionele opbouw van onderwijs- en onderzoeksinstituten in ontwikkelings-

landen. Hiermee wordt beoogd tot een systematischer en geïntegreerd universitair programma te komen, minder gebaseerd op voorkeur van individuele wetenschapsbeoefenaren in Nederland, meer gericht op ontwikkelingsprioriteiten in de echte zin van het woord.

De regering zal via een eigen onderzoeksbeleid dat additioneel zal zijn aan de maatschappelijk relevante research welke binnen de universiteiten plaatsvindt, die vormen van onderzoek bevorderen welke verwaarloosd worden dan wel achterwege blijven.

### 9.3. OVERLEGSTRUCTUUR VOOR HET WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Als hoogste overlegorgaan, dat aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking beleids- en programmeringsadviezen op verzoek dan wel eigen beweging kan verstrekken, wordt ingesteld een Raad van Advies voor het wetenschappelijk onderzoek in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Deze raad zal, indien dit wenselijk en mogelijk blijkt, tevens als *sectorraad* in de zin van de Nota Wetenschapsbeleid kunnen functioneren om te bevorderen dat het onderzoeksbeleid in het raam van de ontwikkelingssamenwerking zijn plaats krijgt in het totale Nederlandse onderzoeksbeleid conform de structuur, die aan de Minister voor het Wetenschapsbeleid voor ogen staat. Op deze wijze zal de aanwezige capaciteit kunnen worden opgespoord, kan duplicering worden voorkomen en kunnen de gelden uitgetrokken voor wetenschappelijk onderzoek optimaal worden benut, kunnen veronachtzaamde gebieden van onderzoek worden gelokaliseerd. De verdere uitwerking van het model voor een overlegstructuur geschiedt in nauw overleg met het apparaat van de Minister voor Wetenschapsbeleid. Deze adviesraad zal onder leiding staan van een speciaal daartoe aan te stellen voorzitter en de beschikking krijgen over een secretariaat. Leden van de raad zullen kunnen zijn:

- vertegenwoordigers van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, de Minister van Landbouw en Visserij, de Minister voor Wetenschapsbeleid en de Minister van Economische Zaken;
- leden uit de universitaire wereld bij voorkeur representanten van de sectorale verbanden zoals die ook bestaan bij de overlegstructuur voor het Internationaal Onderwijs en het Programma voor Universitaire Ontwikkelingssamenwerking, namelijk de landbouwwetenschappen, de natuur- en technische wetenschappen, de mens- en maatschappijwetenschappen (waarin tevens opgenomen de rechts-, cultuur- en geesteswetenschappen) en de medische en verwante wetenschappen;
- voorts een aantal leden uit de kring van instellingen die wetenschappelijk speurwerk voor de ontwikkelingssamenwerking verrichten dan wel kunnen leveren. Hierbij valt te denken aan instituten, die volledig onder het ontwikkelingsplafond worden gefinancierd alsook aan instellingen, die geen directe band met de ontwikkelingssamenwerking hebben, doch in incidentele gevallen voor ontwikkelingslanden relevant onderzoek verrichten dan wel daartoe kunnen worden uitgenodigd. De wenselijkheid wordt onderkend op den duur, als met de bestaande «formatie» enige ervaring is opgedaan, op basis van vrijwilligheid ook onderzoekinstellingen van het bedrijfsleven en particuliere onderzoekinstellingen (commercieel of op non-profit basis) bij dit overleg te betrekken.

Om tot een zo evenwichtig mogelijke meningsvorming te kunnen komen en ook in deze de aansluiting met het sectorradenbeleid als uiteengezet in de Nota Wetenschapsbeleid te vervolgen, zullen ook de *gebruikers* van het hierbedoelde onderzoek in de raad vertegenwoordigd moeten zijn. Dit zijn uiteindelijk de ontwikkelingslanden, die zich echter, althans voorlopig, en ten dele door substitutie in de raad zullen kunnen doen horen. Als zodanig zullen in de raad kunnen worden benoemd leden uit de kringen van de particuliere organisaties, waaronder de vakbeweging, (een vertegenwoordiger van de Nationale Raad van Advies voor de Ontwikkelingssamenwerking) en een



of meer deskundigen afkomstig uit de groep van de internationale organisaties. De raad kan zich laten bijstaan door onderraden, hetzij op ad hoc-basis in te stellen, hetzij als permanente onderraden gedacht, die naar behoefte de hulp kunnen inroepen van deskundigen.

De hoofdtaken van de raad zullen zijn beleidsadvisering, programmerend en inventariserend. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de keuze van activiteiten berust bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De inbreng van de vakdepartementen richt zich, evenals bij het IO op de beoordeling van aard en kwaliteit van het onderzoek.

Waar sprake is van inzet van het potentieel van Nederlandse instellingen strekt de verantwoordelijkheid van deze departementen zich ook uit tot capaciteitsbewaking in kwantitatieve en kwalitatieve zin van het eigen apparaat.

# Hoofdstuk 10. Evaluatie

## 10.1. UITWERKING VAN EVALUATIE

Als instrument voor kwaliteitsverbetering van de ontwikkelingssamenwerking krijgt evaluatie in toenemende mate aandacht.

Evaluatie heeft voor donororganisaties en ontwikkelingslanden een belangrijke functie als instrument ter ondersteuning van zowel het beheer van de individuele ontwikkelingsactiviteiten als de programmering en planning.

Evaluatie is ook van belang voor de formulering van beleidsdoelstellingen: voor toetsing en bijstelling van het ontwikkelingsbeleid van enerzijds ontwikkelingslanden en anderzijds de hulpverlenende organisaties. Donors en ontvangende landen streven er steeds meer naar ook de evaluaties van samenwerkingsactiviteiten gezamenlijk (= «joint evaluation») te realiseren. Daarbij functioneert de donorinbreng in de evaluatie op zich zelf ook als een vorm van ontwikkelingssamenwerking. Het gezamenlijk met de betrokken lokale instanties kritisch analyseren van de planning en uitvoering van gerealiseerde samenwerkingsactiviteiten ondersteunt het proces dat erop gericht is de ontwikkelingslanden in staat te stellen zelf de planning en het management van de eigen ontwikkelingsactiviteiten uit te voeren.

In de praktijk heeft de evaluatie vooral betrekking op afzonderlijke projecten, waarbij de ingebouwde projectevaluatie de meest toegepaste vorm is. De ingebouwde projectevaluatie maakt een integraal deel uit van het proces van projectvoorbereiding en -uitvoering en is in eerste instantie gericht op het aangeven van richtlijnen voor de verdere uitvoering en follow-up van het project.

Met de evaluatie-achteraf van projecten (ofte wel de ex-post evaluatie) bestaat minder ervaring. De mogelijkheden voor realisatie van deze vorm van evaluatie, waarbij beoogd wordt geruime tijd na afronding van het project de betekenis daarvan voor het lokale ontwikkelingsproces vast te stellen, zijn beperkter dan voor de ingebouwde projectevaluatie het geval is. In technisch opzicht is het moeilijk de invloed van veelal marginale hulpverleningsactiviteiten te onderscheiden van die van andere invloeden op het lokale ontwikkelingsproces.

Voorts is men voor de realisatie van de evaluatie-achteraf van projecten – meer nog dan bij de ingebouwde projectevaluatie – afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelingslanden de nodige medewerking te verlenen met name in het vastleggen en verschaffen van achtergrond- en voortgangsgegevens met betrekking tot de activiteit en de afronding van het samenwerkingsproject.

In de praktijk is gebleken dat de belangstelling van de ontwikkelingslanden om de beperkt aanwezige mankracht en fondsen voor evaluatie in te zetten, in belangrijke mate wordt beïnvloed door de mate waarin de evaluatieresultaten direct kunnen worden benut voor verbetering en bijstelling van de projectopzet. Dit is het geval bij de ingebouwde projectevaluatie. De evaluatie-achteraf leidt tot een beoordeling van de betekenis van het samenwerkingsproject zonder dat het directe invloed heeft voor het project zelf. De noodzaak van deze vorm van evaluatie wordt veelal eerder onderkend door donorlanden dan door ontwikkelingslanden.

Naast de projectevaluatie besteden vooral grote donororganisaties als de Wereldbankgroep en USAID ook in meer bescheiden mate aandacht aan de evaluatie van hulpverleningsprogramma's om te komen tot een flexibele aanpassing van organisatie en doelstellingen van de hulpverlening aan de behoeften van het «veld». De ervaring wijst uit dat een dergelijke evaluatie bijzonder zware eisen stelt en tijdrovend is.

Een programma moet namelijk een zekere minimumomvang hebben, wil het op zinvolle wijze kunnen worden geëvalueerd naar de betekenis voor de ontwikkelingsdoelinden van de ontwikkelingslanden.

De bescheiden Nederlandse ervaring met de programma-evaluatie, die de oorspronkelijke inzet is geweest van het evaluatie-onderzoek naar de Nederlandse hulpverlening door de werkgroep-Janssen, sluit hierbij aan.<sup>1</sup> Het is toen niet goed mogelijk gebleken om de Nederlandse hulpprogramma's te beoordelen naar hun rendement voor de ontwikkelingslanden.<sup>2</sup> Wel heeft het evaluatie-onderzoek door de werkgroep-Janssen een belangrijke bijdrage geleverd aan het verschaffen van inzicht in de technische en organisatorische consequenties van de verschillende vormen van evaluatie. Zo is de noodzaak onderstreept van duidelijke criteria, praktische meetinstrumenten, inventarisatie van basisgegevens en het verzamelen van achtergrondinformatie over lokale ontwikkelingsprocessen en de lokale situatie, waarin de ontwikkelingsactiviteiten worden gerealiseerd. Het nadien uitgekomen NAR-advies inzake de Evaluatie van de Nederlandse Hulpverlening heeft deze inventarisatie van knelpunten en mogelijkheden verder uitgewerkt.<sup>3</sup>

De ervaring leert, dat de mogelijkheden voor het realiseren van evaluatie beperkt zijn. Nodig is dat – meer dan thans – aan de technische voorwaarden voor evaluatie kan worden voldaan en dat de gekwalificeerde mankracht en fondsen beschikbaar zijn. Daarbij biedt evaluatie van projecten meer perspectief dan programma-evaluatie, waar voornoemde knelpunten zich in nog sterkere mate voordoen. Ook de noodzaak van «joint evaluation» noopt tot het verlenen van prioriteit aan projectevaluatie boven programma-evaluatie. «Joint evaluation» is immers praktisch het best uitvoerbaar op projectniveau, omdat daar kan worden uitgegaan van gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen en de betrokkenheid van de deelnemers aan de evaluatie in het ontwikkelingsland en aan donorzijde geleidelijk kan worden opgebouwd.

In het licht van het bovenstaande is besloten de beschikbare Nederlandse kennis en ervaring in eerste instantie te richten op de ingebouwde project-evaluatie.

## 10.2 NAAR EEN INGEBOUWDE PROJECT-EVALUATIE

In het kader van de voortgangsbegeleiding van projecten heeft altijd al een beoordeling van doelmatigheid en effectiviteit plaatsgehad in nauw overleg met de begeleidende vakinstanties in Nederland. Aanvankelijk is de inspanning daarbij voornamelijk gericht geweest op het eigen aandeel in ontwikkelingsprojecten. Dit heeft geleid tot standaardisatie van instrumenten, zoals uitvoeringsplan, rapportage en «terms of reference» voor korte missies. De aandacht zal nu vooral uitgaan naar het stimuleren van deelneming van de ontwikkelingslanden zelf in de projectbeoordeling en naar terugkoppeling van evaluatiegegevens naar de verantwoordelijke instanties in deze landen. Voor de evaluatie van projecthulp is een kader ontwikkeld voor gezamenlijke evaluatie, waarbij ook evaluatie-activiteiten door de ontwikkelingslanden zelf zullen worden bevorderd. Bij het afstemmen van instrumenten en criteria op deze evaluatie leggen de wensen en mogelijkheden van de ontwikkelingslanden veel gewicht in de schaal. Voorts is het van belang internationaal te komen tot uniforme instrumenten en methoden. Mede hierom wordt bij de opbouw van het evaluatiekader voor de Nederlandse hulpprojecten aansluiting gezocht bij het systeem voor ingebouwde project-evaluatie van het United Nations Development Programme (UNDP) en de United States Agency for International Development (USAID).

Het thans uitgewerkte systeem heeft de volgende kenmerken:

- De evaluatie is ingebouwd in het proces van voorbereiding en uitvoering van de projecten met het doel periodiek de gerealiseerde voortgang aan de oorspronkelijke uitgangspunten te toetsen. Ook de juistheid van die uitgangspunten zelf wordt daarbij beoordeeld. Aldus hoopt men tevens tijdig inzicht te krijgen in een eventueel noodzakelijke bijstelling van de projectopzet en met name ongewenste neveneffecten van het project in de lokale situatie te voorkomen.

<sup>1</sup> Zie «Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp» van de Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, Tilburg, 1969.

<sup>2</sup> Zie ook de brief «Toetsing van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking», aangeboden door de Minister zonder Portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende ontwikkelingslanden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, d.d. 28 mei 1969 (Zitting 1968-1969, 9800-V62).

<sup>3</sup> Zie publikatie nr. 40 «Advies Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp» van de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde landen, augustus 1972.



– In de voorbereidingsfase stellen op basis van een onderzoek ter plaatse Nederlandse deskundigen en deskundigen van het ontwikkelingsland een zo volledig mogelijke werkhypothese op, die wordt vastgelegd in het uitvoeringsplan. Daarbij wordt op kwantitatief en/of kwalitatief verifieerbare wijze de onderlinge samenhang beschreven welke bestaat tussen de volgende projectelementen:

- a. *de motivering* van het project (t.w. de verder liggende doeleinden die met de uitvoering van het project worden nagestreefd);
- b. *de projectdoelstellingen*;
- c. *de activiteiten* en resulterende *deeldoelstellingen*, door middel waarvan men veronderstelt de projectdoelstellingen te kunnen realiseren;
- d. *de middelen* welke nodig zijn om de geplande activiteiten te kunnen realiseren;
- e. *de randvoorwaarden*, t.w. de veronderstellingen met betrekking tot de positieve c.q. negatieve invloed van externe factoren op de realisatie van het project.

– Tijdens de uitvoering van het project verschaffen driemaandelijks voortgangsrapportage en rapporten van korte missies informatie over de gerealiseerde voortgang in relatie tot het uitvoeringsplan.

– Op tevoren vastgestelde tijdstippen (bij voorbeeld na voltooiing van afzonderlijke fasen van het project) vindt een tussentijdse evaluatie plaats door een gecombineerd team van deskundigen uit Nederland en uit het ontwikkelingsland. Bij de samenstelling van het evaluatieteam wordt behalve op vakdeskundigheid vooral gelet op kennis van achtergronden van land en project, en op objectiviteit.

De bevindingen van het evaluatie-onderzoek worden ter plaatse besproken met het projectteam en de organisatie die voor het project verantwoordelijk is. Ook binnen de Nederlandse hulpverlenende organisatie worden de evaluatieresultaten teruggekoppeld naar beleidsformulering, programmering en planning.

– De kosten blijven bescheiden van omvang en worden beschouwd als een integraal onderdeel van de projectbegroting, gezien de nauwe functionele relatie van de ingebouwde project-evaluatie met het proces van projectvoorbereiding en -uitvoering.

De ingebouwde projectevaluatie zal alleen al om organisatorische redenen (beperkte mankracht) niet voor alle projecten even diepgaand kunnen zijn. In deze is een selectief beleid op zijn plaats.

De evaluatie-inspanning zal vooral worden geconcentreerd op projecten, waarvoor de regering van het ontwikkelingsland dit belangrijk vindt en op projecten, die typisch zijn opgezet voor het realiseren van de Nederlandse ontwikkelingspolitieke doelstellingen. Voorts komen in aanmerking projecten, die beogen bepaalde methoden en technieken te ontwikkelen (pilot-projects). Bij het realiseren van deze meer indringende project-evaluaties zullen ook opdrachten voor onderzoek worden verleend aan instituten in Nederland en in ontwikkelingslanden.

In de periode eind 1974 t/m 1975 zijn 17 ingebouwde evaluaties van in uitvoering zijnde projecten gerealiseerd.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Projecten waarbij een tussentijdse project-evaluatie is gerealiseerd zijn:

*Latijns Amerika*

Colombia

Hoogwaterbeheersingsstudie – Rio Magdalena  
Pasto/veeteeltinstructiebedrijf  
Tabaksproject  
Coperholta-project  
Mobiele Eenheden-Senati  
Ontwerpen visserijhavens

Jamaica

Peru

*Afrika*

Kenya

Dry Bean Production  
Soil Survey Unit  
Veterinary Investigation Laboratory and Clinical Centres  
Coffee selection and breeding project  
Huisvestingsproject  
Grass Seed and Breeding Project

*Azië*

Indonesië

Rehabilitatie pepercultures  
Agrarische samenwerkingsprojecten  
Research Institute for Tea and Cinchona  
Referral hospitals  
Consultancij, upgrading

In 1976 zijn ca. 25 ingebouwde project-evaluaties gepland. Voor de toekomst zullen met de huidige bezettingsgraad ca. 25-30 ingebouwde project-evaluaties per jaar kunnen worden gerealiseerd. Op basis van de ervaringen opgedaan met de evaluatie van bilaterale technische hulpprojecten, worden thans met de bemiddelende particuliere organisaties en de IO-organen de toepassingsmogelijkheden nagegaan van de ingebouwde project-evaluatie bij de medefinancieringsprojecten en projecten in het kader van IO.

### 10.3. PROGRAMMA-EVALUATIE

Onder programma-evaluatie wordt verstaan de evaluatie van een aantal projecten met bepaalde gemeenschappelijke elementen, zoals projecten in een sector of sub-sector, projecten in één regio of land, projecten die deel uitmaken van één hulpverleningsprogramma, projecten met een gelijksoortige functie en dergelijke.

In §10.1 is reeds gewezen op de beperkte mogelijkheden om programma-evaluatie te realiseren. In de praktijk zal veelal moeilijk aan de zware eisen kunnen worden voldaan, welke deze vorm van evaluatie stelt.

Dit neemt niet weg dat op beperkte schaal studies en surveys met een evaluatief karakter kunnen worden uitgevoerd naar bepaalde aspecten van projecten in een land of in een sector. Hoewel deze studies niet als werkelijke evaluatiestudies kunnen worden gekenmerkt, kunnen zij voor beleid en beleidsuitvoering relevante ervaringsgegevens verschaffen. Ter illustratie volgen onderstaand een aantal voorbeelden van studies, zoals bovenbedoeld, welke voltooid zijn of in een uitvoeringsfase verkeren:

- Begin 1975 is een onderzoek ingesteld naar het functioneren van het programma «Voedselhulp via particuliere organisaties». Hiertoe heeft een missie samengesteld uit deskundigen (aangewezen door de particuliere organisaties, L&V en BZ), gedurende een maand een aantal particuliere voedselhulpprojecten bezocht in India, Sri Lanka en Indonesië.

- Door het CESO wordt momenteel te zamen met de FAO een onderzoek voorbereid met het doel te komen tot richtlijnen voor de ingebouwde evaluatie van opleidingsprogramma's en -projecten. Dit onderzoek bouwt voort op de ervaringen opgedaan met de evaluatie van het fellowshipprogramma, uitgevoerd in 1966-1968 als onderdeel van het evaluatie-onderzoek van de Nederlandse hulpverlening door de werkgroep-Janssen, alsook op de ervaringen van de FAO met de evaluatie naar de betekenis van de gevolgde opleidingen voor fellows nadat zij weer in hun werking zijn teruggekeerd.

- Door het ISMOG wordt een evaluatie ondernomen van het EEG-voedselhulpprogramma. Dit onderzoek verkeert in de beginfase van uitvoering.

Binnenkort wordt begonnen met een ingebouwde evaluatie van de in 1976 gestarte bilaterale voedselhulp.

- Nagegaan wordt of het mogelijk is een evaluatie van de activiteiten van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) te ondernemen.

In dit verband verdient ook vermelding het evaluatie-onderzoek dat door een team van de VU is uitgevoerd naar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten en Nederlandse particuliere investeringen in Colombia. Dit onderzoek, dat in opdracht van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Gereformeerde Kerken is uitgevoerd, had tot doel na te gaan in hoeverre vernoemde Nederlandse activiteiten aan bredere lagen van de Colombiaanse bevolking ten goede waren gekomen.

Het ligt in de bedoeling in de toekomst meer van dit type evaluerende studies te doen uitvoeren. Het benutten van de bij Nederlandse instellingen aanwezige know-how, ervaringen en contacten is daarbij van essentieel belang. Voorts zal de medewerking van lokale (onderzoeks)instellingen bij de uitvoering van deze studies worden gestimuleerd.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J.P. Pronk

## Bijlage A

Tabel 1. Allocaties financiële hulp aan concentratielanden (in mln. guldens)

	1973		1974		1975		1976	
	lening	schenking	lening	schenking	lening	schenking	lening	schenking
Bangladesh	16	—	32	—	15	23	26	22
Boven Volta	—	—	—	—	7	6	11	4
Noord Jemen	—	—	—	—	7	6	11	4
Tanzania	11	—	38	—	20	12	27	18
Soedan	—	—	—	—	12	5	13	6
Sri Lanka	—	—	—	—	12	10	22	6
India	85	—	127	—	100	50	130	40
Pakistan	16	—	32	—	33	13	42	13
Kenya	11	—	20	—	30,5	1,5	32	—
Egypte	—	—	—	—	11	—	17	—
Nigeria	18	—	—	—	—	—	—	—
Turkije	11	—	6	—	6	1	—	—
Indonesië	75	76	85	42	110	15	125	—
Zambia	—	—	—	—	6	—	7	—
Tunesië	11	—	13	—	13	—	13	—
Colombia	11	—	11	—	11	—	12	—
Cuba	—	—	—	—	6	—	11	—
Peru	11	—	18	—	23	—	25	—
Jamaica	—	—	—	—	6	—	11	—
Totaal	276	76	382	42	428,5	142,5	535	113

Tabel 2. Allocaties technische hulp aan concentratielanden (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976
Bangladesh	4,7	4,7	12	15
Boven Volta	—	—	7	10
Noord Jemen	—	—	7	10
Tanzania	7	7	17,2	20
Soedan	—	—	8	12
Sri Lanka	—	—	3	3
India	—	—	—	10
Pakistan	7,3	7,3	4	—
Kenya	9	9	20,4	13
Egypte	—	—	4	8
Nigeria	13	13	—	—
Indonesië	20	20	25	25
Zambia	—	—	4	5
Tunesië	—	—	2	2
Colombia	7	7	7,3	8
Cuba	—	—	4	4
Peru	7	7	10,2	10
Jamaica	—	—	4	4
Chili	4	—	—	—
Totaal	79	75	139,1	159



**Tabel 3. Procentuele verdeling in vakgebieden van de bilaterale financiële en technische hulp aan concentratielanden op basis van aangegane verplichtingen, gesplitst naar jaar en regio**

	1974		1975					1976				
	China	Azië	Zuid-Amerika	Totaal	Afrika	Azië	Zuid-Amerika	Totaal	Afrika	Azië	Zuid-Amerika	Totaal
1. Economische planning, overheidsadministratie, statistiek, fotogrammetrie, voorstudies t.b.v. investeringen	0,6	1,5	3,2	1,5	4,8	0,8	2,1	2,0	3,8	0,8	1,6	1,5
2. Energie- en watervoorziening, communicatie, transport, scheepvaart, luchtvaart	3,3	29,6	21,0	24,8	12,1	18,1	13,6	16,0	13,9	27,6	6,8	21,1
3. Landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw, irrigatie	34,3	13,8	38,4	19,0	25,6	31,5	13,1	30,0	23,9	19,5	35,1	22,6
4. Industrie, produktievermogen, mijnbouw, bedrijfsleiding	29,2	23,7	11,1	23,5	17,7	16,1	21,9	17,1	6,7	22,9	10,6	16,8
5. Handel, bankwezen, toerisme, journalistiek	0,0	2,3	0,0	1,8	0,1	0,0	0,0	0,0	1,8	0,1	0,0	0,6
6. Onderwijs incl. landbouw	2,2	0,4	16,0	2,0	8,4	11,3	11,5	10,5	4,2	3,0	19,8	5,2
7. Gezondheidszorg	12,1	2,8	0,0	4,0	3,0	3,5	6,6	3,7	3,4	6,7	14,4	6,5
8. Sociale infrastructuur, sociaal welzijn, huisvesting, gemeenschapsontwikkeling, arbeidsverhoudingen	0,0	3,5	0,0	2,7	4,5	7,6	13,2	7,3	7,5	14,0	5,9	11,1
9. Multisector	3,3	10,4	10,3	9,3	2,4	6,2	0,0	4,4	0,7	1,4	5,5	1,6
10. Gecommitteerd maar nog niet gespecificeerd	4,2	0,0	0,0	0,6	15,8	0,2	0,0	4,5	29,4	0,4	0,3	9,4
Overige (niet onder te brengen in 1 t/m 10)	1,1	12,0	0,0	10,8	5,6	4,7	0,0	4,5	4,7	4,7	0,0	3,8

**Tabel 4. Nederlandse bilaterale hulp aan LLDC's en MSA-landen op basis van aangegane verplichtingen (in mln. guldens)**

Landen	1973	1974	1975
1. Afghanistan	0,40	0,57	2,62
2. Bangladesh	26,66	70,73	77,35
3. Benin	0,65	0,85	0,93
4. Birma	0,10	0,14	0,28
5. Bhoetan	—	—	—
6. Boeroendi	0,16	0,22	0,26
7. Botswana	0,16	1,15	1,88
8. Boven-Volta	0,68	1,62	19,06
9. de Centraal Afr. Rep.	0,09	0,06	0,71
10. Egypte	0,52	2,31	31,43
11. El Salvador	0,05	1,12	0,22
12. Ethiopië	1,72	10,07	29,42
13. Gambia	—	0,29	0,18
14. Ghana	2,14	2,13	3,10
15. Guinee	—	0,03	0,18
16. Guinee-Bissau	—	2,66	7,21
17. Guyana	—	—	—
18. Haïti	0,74	1,22	0,60
19. Honduras	0,24	1,23	0,13
20. India	78,10	185,70	108,75
21. Ivoorkust	4,49	2,69	2,92
22. Jemen (Noord)	—	—	14,25
23. Jemen (Zuid)	0,09	0,14	0,14
24. Kaapverdië	—	—	12,18
25. Kambodja	0,11	0,13	0,57
26. Kameroen	8,58	6,78	7,65
27. Kenya	31,60	22,05	94,31
28. Laos	0,04	0,03	3,82
29. Lesotho	0,58	1,07	1,66
30. Madagaskar	1,98	0,37	1,38
31. Malawi	1,40	5,65	8,70
32. de Maldiven	—	—	—
33. Mali	0,40	0,72	1,51
34. Mauritanië	0,14	—	0,05
35. Mozambique	—	3,16	27,94
36. Nepal	0,23	0,24	2,25
37. Niger	0,18	2,52	1,70
38. Oeganda	1,66	0,60	0,69
39. Pakistan	27,15	32,98	71,48
40. Rwanda	2,68	1,16	3,83
41. Senegal	1,11	1,64	2,58
42. Sierra Leone	0,04	0,40	0,48
43. Sikkim	—	—	—
44. Soedan	4,40	10,99	29,10
45. Somalië	0,09	0,10	2,74
46. Sri Lanka	0,95	2,29	14,61
47. Tanzania	22,18	46,19	39,36
48. Tsjaad	0,48	0,83	0,35
49. West-Samoa	0,32	0,28	2,11
<b>Totaal</b>	<b>223,29</b>	<b>425,11</b>	<b>692,67</b>

**Tabel 5. Verdeling van het totaal aantal Nederlandse Deskundigen<sup>1</sup> en Vrijwilligers<sup>2</sup> naar vakgebied, die gedurende het gehele jaar of een deel daarvan in het veld aanwezig waren in 1973, 1974 en 1975**

	Deskundigen			Vrijwilligers		
	1973	1974	1975	1973	1974	1975
1. Economische Planning, overheidsadministratie, statistiek, fotogrammetrie, voorstudies t.b.v. investeringen	132	130	247	46	19	
2. Energie- en watervoorziening, communicatie, transport, scheepvaart, luchtvaart	235	189	235	70	87	72
3. Landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw, irrigatie	434	489	534	160	147	174
4. Industrie, produktievermogen, mijnbouw, bedrijfsleiding	120	105	108	28	60	21
5. Handel, bankwezen, toerisme, journalistiek	50	77	53	8	46	12
6. Onderwijs incl. landbouw en medisch onderwijs	196	214	413	169	173	182
7. Gezondheidszorg	203	254	299	122	94	86
8. Sociale infrastructuur, sociaal welzijn, huisvesting, gemeenschapsontwikkeling, arbeidsverhoudingen	62	55	83	66	43	41
9. Multisector	56	112	93	112	120	99
<b>Totaal</b>	<b>1488</b>	<b>1625</b>	<b>2065</b>	<b>781</b>	<b>789</b>	<b>687</b>

<sup>1</sup> Project-deskundigen (incl. consultants), Suppletie-deskundigen, M.P.-deskundigen, SANO en OPIT-artsen, Assistent-deskundigen.

<sup>2</sup> Vrijwilligers (incl. technische en veldstaf).

N.B. Bij deze aantallen zijn korte missies begrepen.



Tabel 6. Fellowshipprogramma. Verdeling van cursisten en individuele opleidingen in Nederland, naar regio van herkomst, voor de jaren 1974 en 1975

	Europa		Afrika		Amerika		Azië		Oceanië		Totaal	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
Cursisten, totaal	130	95	390	467	405	438	755	778	5	15	1685	1793
1. Middelbaar onderwijs	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Menswetenschappen	—	—	—	—	—	33	—	—	—	—	—	33
3. Onderwijs	—	—	—	—	166	10	—	—	—	—	166	10
4. Beeldende kunsten	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	3
5. Rechten	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	9
6. Sociale wetenschappen	22	18	87	99	39	55	149	166	—	1	297	339
7. Economie	17	12	40	59	48	65	98	93	1	—	204	229
8. Natuurwetenschappen	—	—	—	—	—	34	—	—	—	—	—	34
9. Technische wetenschappen	48	40	150	187	110	133	403	401	—	2	711	763
10. Medische wetenschappen	2	—	8	8	2	51	8	11	—	—	20	70
11. Landbouw	41	25	105	114	40	45	97	107	4	12	287	303
12. Overige	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Man-maanden	561	422	1746	2252	1890	1977	3968	3905	20	60	8185	8616
Individuele opleidingen, totaal	6	7	44	56	16	19	289	327	1	—	356	409
1. Planning en administratie	—	—	1	8	—	—	21	45	—	—	22	53
a. Overheidsadministratie	—	—	—	7	—	—	16	19	—	—	16	26
b. Economische planning	—	—	1	1	—	—	5	26	—	—	6	27
2. Openbare nutsbedrijven	—	—	5	6	1	7	132	169	—	—	138	182
3. Landbouw	1	2	20	24	11	7	31	24	—	—	63	57
4. Industrie	3	2	9	10	3	4	30	32	1	—	46	48
a. Constructie	—	2	1	1	—	—	—	4	—	—	1	7
b. Overige	3	—	8	9	3	4	30	28	1	—	45	41
5. Handel	—	—	—	3	—	—	2	8	—	—	2	11
6. Onderwijs	1	2	4	—	—	1	33	26	—	—	38	29
7. Gezondheidszorg	—	1	2	4	1	—	35	20	—	—	38	25
8. Sociale diensten	1	—	2	1	—	—	2	3	—	—	5	4
9. Multisector	—	—	1	—	—	—	3	—	—	—	4	—
Man-maanden	30	64	191	191	46	85	1054	1476	3	—	1324	1816

Tabel 7. Medefinancieringsprogramma. Verdeling op basis van aangegane verplichtingen naar vakgebied voor de jaren 1974 en 1975 (in mln. gulden)

	1974	1975
1. Economische Planning, overheidsadministratie, statistiek, fotogrammetrie, voorstudies t.b.v. investeringen	—	—
2. Energie- en watervoorziening, communicatie, transport, scheepvaart, luchtvaart	1,35	1,42
3. Landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw, irrigatie	6,69	9,99
4. Industrie, produktievermogen, mijnbouw, bedrijfsleiding	1,49	0,79
5. Handel, bankwezen, toerisme, journalistiek	—	0,98
6. Onderwijs incl. landbouw en medisch onderwijs	30,92	29,71
7. Gezondheidszorg	12,66	10,80
8. Sociale infrastructuur, sociaal welzijn, huisvesting, gemeenschapsontwikkeling, arbeidsverhoudingen	10,00	8,75
9. Multisector	2,62	7,75
Totaal	65,73	70,19

**Tabel 8. Verdeling van universitaire projecten naar landen en naar vakgebieden, 1970-1975 (in duizenden guldens)**

Land	Techn., natuurk. weten- schappen	Biolog., landbouw weten- schappen	Sociale, rechts- geestes- weten- schappen	Medische weten- schappen	Totaal
Algemeen	52,1	—	147,3	—	199,4
Afrika					
— Botswana, Lesotho en Swaziland	175,9	—	—	—	175,9
— Ethiopië	—	544,7	239,1	—	783,8
— Ghana	—	—	607,4	—	607,4
— Kameroen	—	614,6	7,1	—	621,7
— Kenya	—	839,2	—	—	839,2
— Madagascar	—	215,6	—	—	215,6
— Nigeria	849,5	—	448,4	—	1 297,9
— Senegal	—	—	1032,9	—	1 032,9
— Tanzania	238,7	—	128,2	940,8	1 307,7
— Tsjaad	—	238,5	—	—	238,5
— Tunesië	211,4	43,4	—	—	254,8
— Zambia	1622,5	—	758,0	—	2 380,5
Azië					
— Algemeen	—	7,4	—	—	7,4
— India	—	—	—	187,6	187,6
— Indonesië	5708,0	1904,3	3220,5	973,0	11 805,8
— Pakistan	—	—	1062,7	—	1 062,7
— Thailand	—	198,7	—	—	198,7
— Turkije	30,4	—	—	—	30,4
— Vietnam	—	18,3	—	91,7	110,0
Latijns Amerika					
— Argentinië	—	—	—	234,9	234,9
— Colombia	636,8	—	169,2	—	806,0
— Mexico	—	—	203,9	—	203,9
— Peru	—	—	1131,4	—	1 131,4
— Suriname	—	517,6	—	—	517,6
— Venezuela	—	—	124,0	—	124,0
Oceanië					
— Fiji	—	—	141,1	—	141,1
<b>Totaal</b>	<b>9525,3</b>	<b>5142,3</b>	<b>9421,2</b>	<b>2428,0</b>	<b>26 516,8</b>

## Verklaring van gebruikte afkortingen

ACAST	– Advisory Committee on the Application of Science and Technology to Development
AJV	– Afdeling Jongeren Vrijwilligers
BEPOS	– Beraad Particulier Initiatief en Overheid inzake Ontwikkelings-samenwerking
BNP	– Bruto Nationaal Product
CEBEMO	– Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering van Ontwikkelings-programma's
CESO	– Centrum voor Studie van het Onderwijs in Veranderende Maatschappijen
DAC	– Development Assistance Committee (van de OESO)
ECA	– Economische Commissie voor Afrika van de VN
EEG	– Europese Economische Gemeenschap
EOF	– Europees Ontwikkelingsfonds
ESCAP	– Economische en Sociale Commissie voor Azië en het Stille Oceaan gebied van de VN
FAO	– Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN
FMO	– Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
HBO	– Hoger Beroeps Onderwijs
HIVOS	– Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IAC	– Internationaal Agrarisch Centrum
ICCO	– Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten
ILRI	– Internationaal Instituut voor Landaanwinning en Cultuurtechniek
ILO	– Internationale Arbeids Organisatie van de VN
IMF	– Internationaal Monetair Fonds
ISMOG	– Instituut voor Sociaal-Economische Studie van Minder-ontwikkelde gebieden
IVV	– Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen
JVC	– Jongeren Vrijwilligers Corps
KIT	– Koninklijk Instituut voor de Tropen
LLDC	– Least Developed Countries (Minst-ontwikkelde Landen)
MP	– Medefinancieringsprogramma
MSA-countries	– Most Seriously Affected Countries (landen welke het meest zijn getroffen door de energie-crisis)
NAR	– Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NIO	– Nederlandse Investerings Bank voor Ontwikkelingslanden N.V.
NOVIB	– Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelings-samenwerking
NUFFIC	– Stichting voor Internationale Samenwerking der Nederlandse Universiteiten en Hogescholen
ODA	– Official Development Assistance
OESO	– Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPIT	– Overleg Particulier Initiatief Tropenartsen
PUO	– Programma voor Universitaire Ontwikkelingsprojecten
SANO	– Stichting Artsen naar Ontwikkelingslanden
SNV	– Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SOH	– Stichting Oecumenische Hulp aan Kerken en Vluchtelingen
SOSV	– Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging
TNO	– Centrale Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UNESCO	– Organisatie van de VN voor Opvoeding, Wetenschap en Cultuur



#### Verklaring van gebruikte afkortingen

---

UNDP	– United Nations Development Programme (Ontwikkelingsprogramma van de VN)
UNV	– Vrijwilligersprogramma van de VN
USAID	– United States Agency for International Development
VN	– Verenigde Naties
WHO	– Wereld Gezondheids Organisatie van de VN
WO	– Wetenschappelijk Onderwijs
WVA	– Wereldverbond van de Arbeid