



Omvang en besteding van de ontwikkelingshulp

DR. J.W.A. VINGERHOETS*

Inleiding

In de afgelopen maanden is wat ontwikkelingsamenwerking betreft de aandacht vrijwel uitsluitend gericht geweest op de Herijkingsnota. Dit is begrijpelijk. Toch dreigt een andere belangrijke zaak hierdoor vergeten te worden: de aanzienlijke onderbesteding van ontwikkelingsgelden in 1983. In het vorige kalenderjaar werd f. 435 mln. minder aan schatkistmiddelen uitgegeven dan was toegestaan door de minister van Financiën. Minister Schoo beoogt echter dat de totale onderbesteding slechts f. 195 mln. zou belopen en bovendien schrijft zij de oorzaak van de onderbesteding bijna geheel toe aan externe omstandigheden.

Geen van beide beweringen lijkt houdbaar. Het gaat om een onderuitputting die aanzienlijk hoger is dan f. 435 mln. en de hoofdoorzaak van de onderbesteding is hoogstwaarschijnlijk gelegen in het Nederlandse beleid zelf. Wel wordt het inzicht in deze materie bemoeilijkt door complicaties als de invoering van een kasplafond naast het hulpplafond, het al dan niet (gedeeltelijk) rekening houden met het effect van de herschatting van het nationaal inkomen en het wel of niet in reserve moeten houden van de opgeschorte hulp aan Suriname.

De onderbesteding in 1983

Eind februari jl. blijkt uit de *Voorlopige rekening 1983* 1) dat de uitgaven voor ontwikkelingsamenwerking zijn achtergebleven bij de beschikbare middelen. Half maart bespreekt vervolgens de Vaste Commissie voor Ontwikkelingsamenwerking van de Tweede Kamer deze materie met minister Schoo 2). Deze stelt in een Notitie dat de bestedingen f. 270 mln. zijn achtergebleven bij het hulpplafond en, aangezien een inteling op het stuwmeer was toegestaan van f. 165 mln., f. 435 mln. bij het kasplafond.

Dit is een onjuiste voorstelling van zaken. De *Voorlopige rekening 1983* heeft namelijk alleen betrekking op de schatkistmiddelen. In de Notitie van de minister is geen rekening gehouden met het feit dat een gedeelte van de uitgaven voor ontwikkelingsamenwerking gefinancierd wordt

uit kapitaalmarkt middelen. De onderbesteding op deze middelen beloopt in 1982, volgens gegevens van het Ministerie van Financiën, nog eens f. 123,3 mln. 3). De totale onderbesteding in 1983, zoals bekend in het vroege voorjaar van 1984, is derhalve als volgt samengesteld:

Schatkistmiddelen	
– Buitenlandse Zaken	f. 405 mln.
– andere departementen	f. 30 mln.
Kapitaalmarkt middelen	f. 123 mln.
Totale onderbesteding	f. 558 mln.

De onderbesteding beloopt dus niet f. 435 mln., maar (afgerond) f. 560 mln. Wanneer men, in navolging van de minister, de onderbesteding bij de hulp aan Suriname (f. 240 mln.) buiten beschouwing laat, resteert nog een onderbesteding van f. 320 mln. en niet van f. 195 mln. (435 minus 240).

De onderbesteding van f. 320 mln. moet men, om een globaal beeld te krijgen van de mate van onderbesteding, relateren aan dat gedeelte van de bilaterale hulp waarbinnen stuwmeervorming van enige betekenis voorkomt. Hiervoor het totaal van de categorieën I (exclusief Suriname), III, IV, VII en VIII nemend 4), blijkt dat 14% van de toegestane uitgaven onbestede is gebleven. Deze onderuitputting is echter geconcentreerd binnen een beperkt aantal posten. De grootste onderbesteding heeft, gezien de door de minister gegeven indicaties, hoogstwaarschijnlijk plaatsgevonden in de post Hulpverlening aan concentratielanden, waarbinnen ook de ontwikkelingsrelevante exporttransacties vallen. In categorie III is de onderbesteding waarschijnlijk geconcentreerd binnen de posten Economische noodsituaties van landen en Energie. In categorie VII is sprake van een aanzienlijke onderbesteding bij de FMO.

Het is overigens maar de vraag of het wel gerechtvaardigd is dat de minister de onderbesteding voor Suriname in mindering brengt op de totale onderbesteding. Het hiervoor gebruikte argument is dat dit bedrag beschikbaar moest blijven voor Suriname en daarom niet alternatief besteed kon worden 5). Hier lijkt sprake te zijn van een misverstand. De hulpverlening aan Suriname berust op een verdragsverplichting. Bij onderbesteding is het dan ook niet no-

dig om te werken met een stuwmeer om te voorkomen dat de hulp verloren gaat voor Suriname. In 1983 is dit ook nauwelijks gebeurd: slechts tot f. 20 mln. is voor deze hulp artikel 12 van de Comptabiliteitswet van toepassing verklaard 6), Alleen deze f. 20 mln. is terechtgekomen in het stuwmeer. Tot een bedrag van f. 220 mln. is de hulp, begrotingstechnisch gezien, niet beschikbaar gebleven voor Suriname 7). Voor Suriname is dit irrelevant.

Voor het totaal van de Nederlandse hulpverlening is het echter wél van betekenis dat slechts in beperkte mate gewerkt is met de stuwmeerconstructie. Hierdoor is namelijk voor een bedrag van f. 220 mln. aan hulp verloren gegaan. Wel had de minister vanaf begin 1983, door begrotingswijzigingen, er voor kunnen gaan zorgen dat dit geld alternatief besteed kon worden. Dit is echter niet gebeurd. Hierdoor kan Nederland voor 1983 de hulpdoelstelling, zoals die tot uitdrukking komt in het hulpplafond, onmogelijk halen. Wanneer er sprake is van onderbesteding geldt gewoonlijk dat de hulpdoelstelling achteraf toch kan worden gehaald via stuwmeering. In dit geval gaat dat niet op, omdat voor de betreffende f. 220 mln. geen gebruik is gemaakt van de stuwmeerconstructie. Anders voorgesteld: deze f. 220 mln. zullen in de toekomst nog eens een keer op de begroting moeten worden gezet. Dit laatste zou niet nodig zijn geweest als de onderbestede f. 240 mln. volledig in het stuwmeer zou zijn overgelopen. Uit dat oogpunt verdient de stuwmeerconstructie de voorkeur. Deze heeft echter het nadeel dat een alternatieve besteding, via begrotingswijzigingen in het betreffende jaar, niet mogelijk is.

* Dr. J.W.A. Vingerhoets is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en lid van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingsamenwerking.

1) Brief van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 261, nrs. 1-2.

2) Verslag van een mondelinge overleg, vastgesteld 5 april 1984, Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 99.

3) Deze gegevens zijn op verzoek van de auteur verstrekt door het Ministerie van Financiën. De f. 123,3 mln. bestaan enerzijds uit kapitaalmarkt middelen opgenomen onder het hulpplafond voor 1983 (Hoofdstuk V; f. 32 mln., Hoofdstuk IV: f. 13,3 mln. en Hoofdstuk IX B: f. 28 mln.) en anderzijds uit een toegestane inteling op het stuwmeer aan kapitaalmarkt middelen van f. 50 mln.

4) Respectievelijk de Bilaterale projecten- en programmahulp, Directe hulp aan armste landen en speciale programma's, het Sectorprogramma voedselproductie- en voedingsprogramma's, Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden en de Hulp aan de Ned. Antillen.

5) Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 99, blz. 5.

6) Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 600, hoofdstuk V, nr. 3, blz. 11.

7) De onderuitputting van f. 240 mln. wordt door de minister dan ook aangeduid als „onderbesteding/stuwmeervorming”; zie Tweede Kamer, zitting 1983/1984, 18 110, hoofdstuk V, nr. 99, blz. 10.

Ook wanneer in 1983 volledig gebruik zou zijn gemaakt van de stuwmeerconstructie, zou de opschorting van de hulpverlening aan Suriname een goede gelegenheid zijn geweest om het stuwmeer op andere posten te gaan uitputten. Immers, begin 1983 dacht de minister nog dat het ingestelde kasplafond de uitgavenmogelijkheden van Ontwikkelingssamenwerking beperkte. In dat opzicht was de opschorting van de hulp aan Suriname een onverwachte „meevaller”. Het kasplafond behoeft niet meer te knellen. Voor deze minister, die handhaving van het uitgavenniveau (realisatie van het kasplafond) belangrijker oordeelde dan handhaving van het hulplafond, was er volop gelegenheid om de uitgaven op andere posten dan de hulp aan Suriname op te voeren. Het is derhalve moeilijk te rechtvaardigen om de hulpverlening aan Suriname in mindering te brengen op de totale onderbesteding in 1983. Wel is er aanleiding om de accentverschuiving van het hulplafond naar het kasplafond nader te bezien.

Hulplafond en kasplafond

Sedert 1976 wordt door de Nederlandse overheid 1½% van het netto nationaal inkomen tegen factorkosten (nni) bestemd voor Ontwikkelingssamenwerking. Het aldus resulterende bedrag, bestaande uit schatkistmiddelen en kapitaalmarkt middelen, vormt het bekende hulplafond.

In 1981 gaat het CBS over tot een her-schatting van het nationaal inkomen. Het herziene nni valt hoger uit dan het oude. In de jaren 1982, 1983 en 1984 is uiteindelijk geen rekening gehouden met deze her-schatting. In de Tweede Kamer is herhaaldelijk gesteld dat het hulplafond nu is terechtgekomen op 1,41% van het herschatte nni (8). Dit is echter niet helemaal correct (9) en de berekening van het hulplafond gebeurt thans via een tamelijk ingewikkelde formule (10). Hoe het ook zij, in 1984 blijft het hulplafond f. 230 mln. achter bij 1½% van het herschatte nni. Eerst in 1985 wil het kabinet een begin maken met het inhalen van die achterstand.

Tot en met 1980 zijn elk jaar de werkelijke uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking achtergebleven bij het hulplafond. Zo ontstond het bekende stuwmeer (11). Per ultimo 1980 was het stuwmeer opgelopen tot bijna f. 2,8 mrd. In 1981 overtroffen de uitgaven voor de eerste maal het hulplafond en het bedrag in het stuwmeer daalde met bijna f. 230 mln.

Voor de begroting van 1982 deed zich toen een tweeledig probleem voor: dat van de her-schatting van het nni en dat van de wens van Financiën om de werkelijke uitgaven te beheersen door het instellen van een kasplafond. In deze begroting, nog opgesteld door De Koning maar uitgevoerd door Van Dijk, werd geen rekening gehouden met de her-schatting van het nni (12). Van Dijk vreesde dat zich in de hulpverlening knelpunten zouden gaan voordoen als het kasplafond gesteld zou worden op het niveau van het hulplafond (13). Uiteindelijk bereikte hij met Financiën overeenstemming over een toegestane inte-

ring op het stuwmeer van f. 200 mln. Niet zonder enige voldoening concludeerde de minister daaruit dat *de facto* zelfs (iets) meer besteed zou kunnen worden dan 1½% van het herschatte nni (14). In 1982, zo blijkt achteraf, belooft de feitelijke inteling op het stuwmeer f. 180 mln.

In de begroting voor 1983, die nog door Van Dijk werd ingediend, wordt ruim de helft van het her-schattingseffect meegenomen in het hulplafond. Het kort daarna aantredende kabinet-Lubbers besluit echter het effect van de her-schatting van het nni voorlopig niet mee te nemen. Op grond daarvan verlaagt minister Schoo het hulplafond met f. 150 mln. Omdat het kabinet had afgesproken om „in plaats daarvan” het stuwmeer verder af te bouwen, wordt anderzijds de toegestane stuwmeerinteling verhoogd met f. 115 mln. tot f. 165 mln. (15). Het aldus resulterende kasplafond is gelijk aan 1½% van het voor 1983 geschatte nni, op f. 55 mln. na.

De vraag dient gesteld te worden of inteling op het stuwmeer *in de plaats* kan treden van een verlaging van het hulplafond. In de Tweede Kamer wordt daarover tref-fend opgemerkt: „Stuwmeerinteling ruilen tegen de financiële ruimte voor nieuwe verplichtingen is je rijk rekenen ten detrimente van het 1,5%-budget van voorafgaande jaren” (16). Door stuwmeerinteling in de plaats te stellen van een deel van het hulplafond, wordt de vertraagde realisatie van de 1½%-norm ondergraven. Het stuwmeer wordt tweemaal geteld: bij het ontstaan en bij de inteling. Als reactie hierop herhaalt de minister slechts dat de 1½%-norm niet is losgelaten, maar dat het meenemen van het her-schattingseffect is uitgesteld. Anderzijds gaat zij de volle nadruk leggen op de realisatie van het kasplafond: „In deze regeerperiode zullen *de feitelijke uitgaven* van Ontwikkelingssamenwerking middels een meerjarenplan op een zodanig niveau worden gebracht, dat de overgang van 1,5% nni exclusief statistische her-schatting naar „inclusief” zo snel mogelijk plaatsvindt” (17).

Uiteraard wordt de minister door de regeringsfracties gesteund in het uitstellen van de verwerking van het her-schattingseffect, aangezien dit in het regeerakkoord was vastgelegd. Wel wensen zij dat voor de feitelijke uitgaven de 1½%-norm gehandhaafd blijft. Op grond hiervan wordt door de Tweede Kamer een motie aangenomen die vraagt om een verruiming van de toegestane stuwmeerinteling tot 1½% van het nni, indien dit nodig mocht zijn voor een ongestoorde en toereikende ontwikkelingsinspanning (18). De minister beoordeelt deze motie weliswaar positief, maar zij wil haar beleid er op richten om in 1983 de stuwmeerinteling te beperken tot f. 165 mln.

Samenvattend kan worden gesteld dat in februari 1983 de minister, die zelf meer nadruk legt op de feitelijke uitgaven dan op het hulplafond, door de Tweede Kamer aangespoord wordt om de uitgaven verder op te voeren. Bovendien was op dat moment de hulp aan Suriname al opgeschort en zag het er niet naar uit dat deze spoedig zou worden hervat. Door beide factoren

werden de mogelijkheden steeds ruimer om op het stuwmeer van andere posten te gaan interen. Tegen de achtergrond van deze twee feiten kan gekeken worden naar de oorzaken van de onderbesteding in 1983.

De oorzaken van de onderbesteding

In 1981 en 1982 slaagden De Koning en Van Dijk erin om het stuwmeer te doen afnemen. De drie belangrijkste oorzaken hiervan waren vermoedelijk: het nog maar langzaam toenemen van het hulplafond, het belangrijker worden van de betalingsbalanssteun en de toename van het totaal aan binnenslijnse posten (19). Aan deze laatste factor is tot op heden zeer weinig aandacht geschonken. Terwijl aan het stuwmeer uitvoerige beschouwingen en discussies zijn gewijd, worden de binnenslijnse posten, die men kan beschouwen als een „duwmeer”, verwaarloosd. Toch zijn de binnenslijnse posten het middel bij uitstek om vroegtijdig bestedingen in de „pijplijn” te zetten. Men kan immers via deze posten bij voorbeeld in 1984 verplichtingen aangaan die in 1985 en 1986 tot uitgaven zullen leiden. De bestedingen worden als het ware vooruitgeduwd.

Het was minister Pronk die er in de jaren zeventig toe overging het duwmeer (de binnenslijnse posten) systematisch op te voeren. Aldus slaagde hij er in het stuwmeer te doen afnemen van 100% van het hulplafond tot minder dan 70%, ondanks een snelle stijging van dat plafond. In de jaren 1980 t/m 1982 bracht De Koning vervolgens het duwmeer op een nog hoger niveau, zodat het in 1982 een bedrag bereikte van bijna f. 1,6 mrd. Wat de uitgaven voor 1983 betreft, kan de omvang van het duw-

8) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 30ste UCV, blz. 6 en 10; zie ook H.J.B. Aarts, De financiële soliditeit van de ontwikkelingsbegroting, *Christen-Democratische Verkenningen*, 1984, nr. 2, blz. 97.

9) De precieze cijfers komen uit op 1,434% voor 1982; 1,428% voor 1983 en 1,425% voor 1984.

10) R.D.J. Nieuwenhuizen, Beheersing in ontwikkeling, *ESB*, 28 maart 1984, blz. 312.

11) Dit is alleen mogelijk bij een door Financiën toegestane toepassing van artikel 24 uit de oude Comptabiliteitswet en artikel 12 uit de Wet van 1976.

12) De Koning wilde een beslissing omtrent het in aanmerking nemen van het her-schattingseffect overlaten aan het nieuwe kabinet.

13) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, Hoofdstuk V, nr. 57, blz. 1.

14) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, Hoofdstuk V, nr. 74, blz. 2.

15) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, hoofdstuk V, nr. 38, blz. 1.

16) Lambers-Hacquebart, *Handelingen Tweede Kamer, 49ste Vergadering*, 1983, blz. 2383.

17) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, hoofdstuk V, nr. 38, blz. 1.

18) Tweede Kamer, 49ste Vergadering 1983, blz. 2387 en idem 51ste Vergadering 1983, blz. 2566.

19) Een binnenslijnse post geeft het bedrag aan waarvoor verplichtingen mogen worden aange-gaan die nog niet in het betreffende begrotingsjaar, maar pas later, tot uitgaven zullen leiden.

meer derhalve geen probleem zijn geweest. Integendeel, De Koning heeft op deze manier gunstige voorwaarden gecreëerd voor een hoog uitgavenpeil.

Afgezien van de opschorting van de hulp aan Suriname, wordt door de minister als eerste oorzaak van de onderbesteding in 1983 de invoering van nieuwe procedures genoemd. Deze maatregelen, samenhangend met door De Koning geïnitieerde kwaliteitsverbeterende maatregelen, hebben onder Van Dijk hun beslag gekregen, maar volgens minister Schoo zou in het verkeer met de ontwikkelingslanden het effect pas na verloop van jaren aan de dag treden (20).

Hoewel ons het inzicht ontbreekt in het tijdstip van doorwerking van nieuwe procedures „in het verkeer met de ontwikkelingslanden”, lijkt een kanttekening toch op zijn plaats. Over de intering op het stuwmeer in 1981 heeft Van Dijk opgemerkt dat deze mede te danken was aan een grotere efficiëntie en verbeterde procedures bij de uitvoering van projecten (21). Nog medio 1982 stelt Van Dijk derhalve dat de procedures sneller verlopen, terwijl Schoo betoogt dat in 1983 de procedures langzamer zijn gaan verlopen. Deze twee zaken lijken moeilijk met elkaar te rijmen.

De onderbesteding in 1983 zou echter vooral – voor circa 80% – moeten worden toegeschreven aan de omstandigheden in de ontwikkelingslanden zelf: „De economische malaise heeft in veel ontwikkelingslanden niet alleen tot politieke instabiliteit geleid, maar tevens tot een falen van de bureaucratie – toch altijd al een zwak punt – in een mate die men zich in West-Europa moeilijk kan voorstellen” (22). Het punt van de politieke instabiliteit schijnt vooral betrekking te hebben op Soedan, Opper-Volta en Sri Lanka, waar sprake was van „plotselinge veranderingen in de interne situatie” (23). Meer in het algemeen zou het falen van de bureaucratie in ontwikkelingslanden geleid hebben tot „...onvoorziene vertragingen bij tenderprocedures en ondertekening van contracten en het langzamer op gang komen van in co-financiering uitgevoerde projecten” (24).

Hoe belangrijk de kennelijke stagnatie van de hulp aan Soedan, Opper-Volta en Sri Lanka precies is geweest, kan niet worden beoordeeld, aangezien kwantitatieve gegevens ontbreken. Wel geven de hulpallocaties een indicatie. Deze beliepen samen f. 114 mln. Dit bedrag dient te worden afgezet tegen de totale onderbesteding, exclusief Suriname, van f. 320 mln. Als de hulp aan de drie genoemde landen slechts op een niveau zou hebben gelegen van 40% van de allocaties, dan resteert toch nog een onderbesteding, wederom exclusief Suriname, van f. 250 mln.

Het algemene punt van het falen van de bureaucratie als gevolg van de economische malaise, lijkt derhalve van grotere importantie. Wat ter verklaring van de onderbesteding in feite gesteld wordt is dat de economische malaise in 1983 zoveel ernstiger was dan in 1982 dat de stuwmeerintering van 1982 omsloeg in een aanzienlijke onderbesteding in 1983. Was de economi-

sche malaise in de ontwikkelingslanden in 1983 inderdaad ernstiger dan in 1982?

Het is een hachelijke zaak om te spreken over een verbetering of verslechtering van de economische situatie in de ontwikkelingslanden als groep. De situatie verschilt van land tot land. Bovendien kan de economische situatie in sommige landen erg relevant zijn voor de Nederlandse hulpverlening (b.v. India, Indonesië), terwijl dat voor andere landen in het geheel niet het geval is (b.v. Brazilië, Argentinië). De minister heeft deze verfijningen echter niet aangebracht en daarom zullen wij dat ook niet doen.

Op het ogenblik ontbreken nog de data die een ook maar enigszins volledig beeld kunnen geven van de veranderingen in de economische situatie in de ontwikkelingslanden in 1983 ten opzichte van 1982. Wel staat vast dat de huidige recessie haar dieptepunt bereikte in 1982 (25), terwijl in 1983 „the overburden of global recession began to be lifted from the poor countries” (26). In 1982 is de schuldendienst van de ontwikkelingslanden als percentage van de export (de „debt service ratio”) nog sterk gestegen. In 1983 daalt vervolgens dit percentage enigszins zodat, mede als gevolg van schuldenregelingen, de schuldsituatie iets minder slecht is geworden (27). In 1982 daalden de exportprijzen van de belangrijkste grondstoffen van de ontwikkelingslanden gemiddeld met ruim 9%. In 1983 daarentegen stegen diezelfde prijzen met 22% (28). Mede vanwege de twee zojuist genoemde redenen is het plausibel dat men reeds in 1983 een licht herstel ziet optreden in de essentiële import van de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden, terwijl deze landen hun import sterk moesten inkrimpen in 1982 (29). Het is dan ook niet verwonderlijk dat projecties van economische groeicijfers in ontwikkelingslanden voor 1983, die opgesteld zijn in de loop van dat jaar, uitkomen op percentages die duidelijk hoger liggen dan de overeenkomstige cijfers voor 1982 (30). De cijfers indiceren dat vermoedelijk in 1983 in een vrij groot aantal ontwikkelingslanden een einde is gekomen aan de daling van het gemiddelde inkomen per hoofd.

Het beeld dat op grond van het voorafgaande ontstaat is tegengesteld aan dat wat wordt opgeroepen door minister Schoo. In 1983 is het, macro-economisch gezien althans, minder slecht gegaan in de ontwikkelingslanden dan in 1982. In 1982 was er sprake van een steeds verder afglijden, terwijl in 1983 de verslechtering min of meer tot staan kwam dan wel omsloeg in een lichte verbetering. We menen dan ook te mogen concluderen dat de stelling van de minister, inhoudende dat juist in 1983 de economische malaise in de ontwikkelingslanden zo ernstig werd dat daardoor de bureaucratieën werden verlamd, in zijn algemeenheid moeilijk houdbaar is.

Afgezien van incidentele factoren (31), is de belangrijkste afzonderlijke oorzaak van de onderbesteding in 1983 hoogstwaarschijnlijk gelegen in de korting op de allocaties aan de concentratielanden. In mei 1983 besluit minister Schoo om de jaarlijkse hulpbedragen voor de concentratielanden

met 20% te verminderen, van f. 960 mln. naar f. 768 mln. De minister acht handhaving van de allocaties op het niveau van 1982 niet gewenst omdat dit „ertoe zou leiden dat het merendeel van de in de komende jaren te realiseren uitgaven zou bestaan uit uitgaven voortvloeiend uit lastens de allocaties 1983 en voorgaande jaren aangegane verplichtingen”. De minister wil daarentegen in de komende jaren ruimte hebben „om in te kunnen spelen op zich wijzigende situaties in de ontwikkelingslanden” (32). Zij wil dus de gelegenheid hebben om *in de toekomst* een eigen beleid te gaan voeren. Het gaat niet om het feit dat de minister een eigen beleid wil voeren, maar over het punt dat zij pas later wil beslissen.

De Koning en Van Dijk wilden, ook wat betreft de hulp aan de concentratielanden, interen op het stuwmeer. Zij hanteerden daarbij de binnenslijnse posten en de allocaties als twee parallel lopende instrumenten. De binnenslijnse posten voor de hulp aan concentratielanden liepen (inclusief de exportkredieten) op van f. 770 mln. in 1978 tot ruim f. 1 mrd. in 1982. De allocaties – waarmee de binnenslijnse posten tot realisatie gebracht kunnen worden via afspraken met de ontvangende landen – overtroffen in de periode 1978 t/m 1982 ieder jaar het begrotingsbedrag. Minister Schoo gaat echter op precies de tegenovergestelde manier te werk. Reeds in 1983 worden de allocaties gereduceerd en in 1984 ook nog eens de binnenslijnse posten (33). Het logische gevolg hiervan is dat het stuwmeer weer gaat stijgen.

De vermindering van de allocaties heeft reeds in 1983 gevolgen gehad voor de bestedingen. Kwantitatieve data zijn weliswaar niet beschikbaar, maar bij zorgvuldige lezing kan men dit reeds destilleren uit een kort overzicht van het effect van de verlaging van de allocaties voor de afzon-

20) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 99, blz. 6.

21) Handelingen Tweede Kamer, 71ste Vergadering, mei 1982, blz. 3297 en Begroting 1983, *Aspecten van Internationale Samenwerking*, nr. 8, oktober 1982, blz. 362.

22) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 99, blz. 6.

23) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 261, nrs. 1-2, blz. 11.

24) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 99, blz. 10.

25) UNCTAD, *Trade and Development Report 1983*, United Nations, New York, 1983, blz. 10.

26) OECD, *Development Co-operation, 1983 Review*, Parijs, 1983, blz. 12.

27) IMF, *World Economic Outlook*, Occasional Paper 21, Washington DC, 1983, blz. 9.

28) UNCTAD, *Monthly Commodity Price Bulletin*, januari 1984; indices in termen van SDR's.

29) OECD, op.cit., blz. 43.

30) IMF, op.cit., blz. 4; UNCTAD, op.cit., blz. 11.

31) Het niet meer op even grote schaal als vooreen kunnen leveren van kunstmest als hulp, kan wellicht als zodanig worden aangemerkt.

32) *Aspecten van internationale samenwerking*, juni 1983, blz. 223, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

33) Van Dijk was in 1983 al begonnen met een verlaging van de binnenslijnse posten.

derlijke concentratielanden, opgesteld in november 1983 34). Ten aanzien van Colombia, Egypte, India, Noord-Jemen en Soedan wordt, zij het met enige variatie in de bewoordingen, gezegd dat de vermindering van de allocatie heeft „geleid tot vertragingen in het entameren van nieuwe projecten”. Voor Indonesië wordt gesproken over „weinig nadelige gevolgen”. Over Tanzania wordt opgemerkt dat de gevolgen „vooral liggen in de sfeer van vermindering van de programmahulp”. Bij de reducties op de allocaties gaat het voor de zeven genoemde landen om ruim f. 125 mln. en voor alle concentratielanden samen om bijna f. 200 mln.

Slot

Vlak voor de afronding van dit artikel deelde de minister mede dat volgens de jongste gegevens de onderbesteding voor 1983 niet uitkomt op f. 435 mln. maar op f. 505 mln. 35). Dit is bijna 10% lager dan de f. 560 mln. van de *Voorlopige Rekening*

1983. Het uiteindelijke definitieve bedrag kan zowel hoger als lager uitvallen. Dit lijkt niet meer zo belangrijk. Het alles overheersende, feit is dat in 1983 de bestedingen aanzienlijk zijn achtergebleven bij het hulpplafond, terwijl het juist in de bedoeling lag dat zou worden ingeteerd op het stuwmeer.

Wat het jaar 1984 betreft ligt het in de lijn der verwachting dat de minister zal trachten om een herhaling van de onderbesteding van 1983 te voorkomen. Op ten minste twee punten zijn de vooruitzichten echter niet gunstig. Wat de hulp aan Suriname betreft heeft de minister herhaaldelijk toegezegd om uiterlijk in oktober te komen met voorstellen voor een alternatieve besteding. Het ziet er naar uit dat zij minstens wacht tot na het zomerreces. Is dat niet wat laat om nog in 1984 uitgaven te kunnen verrichten? In de tweede plaats heeft de minister haar voornemen geëffectueerd om ook in 1984 de allocaties voor de concentratielanden met 20% te verminderen.

Omdat de 1½%-norm – vooralsnog tij-

delijk – is losgelaten kunnen de gevolgen van de onderbesteding niet precies worden vastgesteld. Door de onderbesteding heeft de minister aangrijpingspunten gegeven voor vermindering van de ontwikkelingshulp, vooral omdat door haar gesteld is dat de oorzaak van de onderbesteding vooral gelegen is in de ontwikkelingslanden zelf, zodat men zou kunnen gaan twifelen aan de absorptiecapaciteit van de ontwikkelingslanden. Het meest onmiddellijke gevaar lijkt evenwel dat de terugkeer naar de 1½%-norm voor langere tijd wordt uitgesteld.

Jan Vingerhoets

34) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, hoofdstuk V, nr. 15, blz. 22-23.

35) Antwoord van minister Schoo (21 mei 1984) op vragen van het Tweede-Kamerlid Aarts (3 mei 1984), Tweede Kamer, zitting 1983 – 1984, aanhangsel, 1611.