

Ontwikkelingssamenwerking in een nieuw regeerakkoord

Tegen de tijd dat er een nieuw regeerakkoord zal worden gesloten lijkt het goed te bezien wat er in dit akkoord over ontwikkelingssamenwerking moet staan, wat het profiel van een minister voor Ontwikkelingssamenwerking zou moeten zijn en hoe het ambtelijk apparaat eruit moet zien.

Lessen uit het verleden

Nu de kabinetsformatie in gang is gezet, is het nuttig stil te staan bij enkele fouten die er in het verleden rond regeerakkoorden zijn gemaakt met betrekking tot de ontwikkelingsparagraaf.

In 1973 stond in het regeerakkoord dat de financiële hulp uit de algemene middelen verhoogd moest worden tot ten minste 0,7% van het bruto nationale produkt. Deze bepaling is niet uitgevoerd. Het gebruik van kapitaalmarkt-middelen voor de financiering van ontwikkelingssamenwerking is in deze periode begonnen. Mede hierdoor kwamen later grote bedragen aan rentesubsidies ten laste van de voor ontwikkelingssamenwerking voorziene uitgaven. Deze rentesubsidies vormen het verschil tussen de marktrente waartegen geleend wordt en de veel lagere rente waartegen geld aan ontwikkelingslanden wordt uitgeleend. Evenmin is de bepaling uitgevoerd dat de hulp die Nederland rechtstreeks verleende in beginsel ongebonden moest zijn. Het grootste deel van het geld bleef slechts in Nederland te besteden.

Het regeerakkoord van 1977 was kort over ontwikkelingssamenwerking. Er stond in dat er geen uitbreiding aan toerekening onder het plafond zou worden gegeven van uitgaven die niet voldoen aan ODA-normen 1). Kort daarop kwamen niet-ODA uitgaven als de opvang van de Vietnamese bootvluchtelingen toch ten laste van het ontwikkelingsplafond. Deze oneigenlijke uitgaven worden dikwijls aangemerkt als vervuiling van het plafond.

Hoewel het regeerakkoord 1981 een nog sterkere passage behelsde over de nieuwe toerekeningen en er tevens in stond: „Ook zullen geen nieuwe toerekeningen plaatsvinden van begrotingsposten, waarvan de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering niet bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking berust”, nam de budgetvervuiling toe. De paragraaf over het terugdringen van de gebonden hulp werd ten opzichte van 1973 zeer afgezwakt. Er werd gesteld „in internationaal verband zal de regering streven naar verminderde binding van de hulp”.

In 1981 kwam voor het eerst een passage voor over internationale economische samenwerking en wel over een onderzoek naar de verbreding van de taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot die van de minister voor Internationale Economische Samenwerking. Verder stond er: „In het constitutionerend beraad zal worden nagegaan hoe de minister voor Ontwikkelingssamenwerking sterker kan worden betrokken bij het beleid t.a.v. UNCTAD, GATT en IMF. Het beleid t.a.v. de Werelbankinstellingen, de Ontwikkelingsbanken en de Speciale fondsen, als het Development Committee, wordt de primaire verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking”. Deze passage heeft vooral geleid tot ambtelijke stammenoorlogen zonder dat er iets wezenlijks aan de competentie veranderde.

1) Dat zijn de normen waaraan geldstromen moeten voldoen om tot officiële ontwikkelingshulp gerekend te worden.

In het regeerakkoord 1982 lag de nadruk op het Nederlandse bedrijfsleven. De gedeeltelijke binding, waarbij ontwikkelingslanden de keus krijgen het hulpgeld in Nederland te besteden of in andere ontwikkelingslanden, werd gehandhaafd. Expliciet stond er dat de samenhang en eenheid in het internationaal economisch beleid ook in Europees verband moest worden vergroot. Hierbij werd niets gezegd over een extra taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het akkoord van 1982 was vooral een gedetailleerd akkoord. Door taakverbreeding werd het uitgavenplafond relatief verlaagd. Daarnaast trad een absolute verlaging van het plafond op door het compromis tussen de ministers van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking, waarbij het stuwmeer werd geschrapt. Tegenover deze verlagingen stond een verhoging van het plafond als gevolg van de herschatting van het nationaal inkomen.

Uit het verleden kunnen we vier lessen leren:

- het ontbinden van hulp gemakkelijker gezegd dan gedaan;
- het was niet mogelijk het hulpplafond substantieel te verhogen zonder dat op alle mogelijke manieren budgetvervuiling optrad;
- een belangrijke coördinerende taak voor de minister op het gebied van de internationale economische betrekkingen voor zover die voor ontwikkelingslanden van belang zijn, is niet van de grond gekomen;
- de regeerakkoorden werden langer en in minder vage bewoordingen gesteld.

Oorzaken

De oorzaken van de geringe vooruitgang bij het verminderen van de binding van de hulp zijn gelegen in de relatief zwakke positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van de minister van Economische Zaken. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking vertegenwoordigt immers geen reële economische macht en geeft slechts geld uit. Tevens heeft de toename van de werkloosheid een rol gespeeld. Het parlement zou niet staan te juichen als via de hulp b.v. Duitse bedrijven met het geld van de Nederlandse belastingbetaler zouden gaan strijken.

De relatief zwakke positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het kabinet heeft ook bijgedragen aan de budgetvervuiling bij dit beleidsonderdeel. Zelfs 1975, toen de bezuinigingen nog niet aan de orde van de dag waren, verloor minister Pronk een aantal slagen van de minister van Financiën. Daardoor werd de hulpbegroting aanzienlijk vervuld. Toen men later bij andere departementen ging bezuinigen probeerde men zoveel mogelijk posten op de minister voor Ontwikkelingssamenwerking af te

schuiven. Daardoorheen speelde een rol dat vele verhalen de ronde deden en doen, dat het ontwikkelingsgeld slecht werd en wordt besteed. Hoewel zelden de juistheid van deze verhalen werd vastgesteld, hebben ze in de discussie met de verschillende ministers van Financiën waarschijnlijk wel een rol gespeeld, vooral als er kasplafonds werden ingesteld of stuwmeren opgeheven.

De geringe macht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft er tevens toe geleid dat de coördinerende taak voor de ontwikkelingsaspecten van de internationale economische betrekkingen nooit goed van de grond is gekomen. Waar gedeelde competenties bestonden zijn dikwijls slechts taken verdeeld. De ambtenaren van Ontwikkelingssamenwerking mochten dan de zachte sector behandelen. Toch is het nuttig de ambtenaren van Ontwikkelingssamenwerking - al is het door middel van gedeelde competenties - een kwalitatieve inbreng hebben wat de ontwikkelingsaspecten van het internationale economische beleid aangaat. Hoewel de basisoorzaak van bovengenoemd falen nooit kan worden weggenomen, kunnen voor de volgende regeerperiode weer een aantal stappen vooruit worden gedaan. Wat dit betreft, heb ik drie wensen:

- de passages over het hulpplafond en de coördinerende taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking moeten goed in het regeerakkoord worden verankerd;
- de kwaliteit van de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking moet worden verhoogd;
- de nieuwe minister moet van hoge kwaliteit zijn.

Het nieuwe regeerakkoord

Beleidsdoelstellingen

Het regeerakkoord zou de volgende beleidsdoelstellingen kunnen bevatten:

- armoedebestrijding en verzelfstandiging blijven de hoofddoelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Daar waar de doelstellingen tegenstrijdig zijn wordt gekozen voor armoedebestrijding;
- ten einde de armoede te kunnen bestrijden wordt de Nederlandse hulpinspanning meer gericht op arme landen wier sociaal-economisch beleid duidelijk op ontwikkeling van de bevolking is gericht en waar de mensenrechten niet op grove en stelselmatige wijze worden geschonden. In landen waar de intergouvernementele hulp weinig mogelijkheden biedt, ligt er een speciale taak voor de medefinancieringsorganisaties en andere ontwikkelingsorganisaties die een goed beleid voeren ten aanzien van armoedebestrijding. De ontwikkelingsprojecten en programma's blij-

ven veelvormig om aan de verscheidenheid van de problematiek van de armste groepen recht te doen. Het beleid ter bescherming van de ecologische samenhang in de derde wereld, de plattelandsontwikkeling, de versterking van de positie van de vrouw, alsmede de beperking van de bevolkingsgroei wordt geïntensiveerd;

- het beleid met betrekking tot de zelfstandiging zal voor een aantal arme landen wier beleid is gericht op ontwikkeling van de bevolking, worden voortgezet. Daar waar landen tevens behoefte krijgen aan andere vormen van samenwerking, wordt de ontwikkelingsrelatie verbreed. Naast doelgroepenbeleid, programma's ter verzelfstandiging van het ontvangende land vindt in het kader van de verbreding intensivering van de wederzijdse handel en andere activiteiten plaats. Hierbij wordt ingespeeld op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving op zowel de korte als de lange termijn.

Plafond

De begroting voor Ontwikkelingssamenwerking blijft op het huidige niveau (1,5% nni) gehandhaafd. Er zullen geen verborgen bezuinigingen plaatsvinden. Om een solide financiering van de Nederlandse ontwikkelingshulp te bereiken dient de post rentesubsidies te worden gestabiliseerd. Dat wordt bereikt door het aandeel kapitaalmarktmiddelen in de financiering van de hulpverlening verder om te zetten in schatkistmiddelen. Daartoe zal na 1987 jaarlijks f. 100 mln. minder op de kapitaalmarkt worden geleend en dus gelijke bedragen meer uit de schatkist worden geput.

Binding

Het bepalen van de binding van de hulp wordt nagestreefd in het kader van het donoroverleg. Prijs- en kwaliteitsverschillen die met hulpbinding samenhangen mogen evenwel de ontwikkelingslanden niet benadelen en dienen binnen aanvaardbare grenzen te blijven.

Coördinatie en organisatie

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal meer worden betrokken bij het beleid ten aanzien van GATT, het IMF en de Europese landbouw. Over de belangrijke gevolgen van dit en ander beleid voor ontwikkelingslanden wordt na voorbereiding in de Coördinatiecommissie Ontwikkelingssamenwerking in een Onderraad Ontwikkelingssamenwerking van de ministerraad onder leiding van de minister-president besloten.

De vergaderingen van de UNCTAD, de Wereldbankinstellingen en de ontwikkelingsbanken worden voorbereid onder verantwoordelijkheid van resp. de minister van Economische Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamen-

menwerking en de minister van Financiën en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Onenigheid over de ontwikkelingsrelevante aspecten van het beleid wordt in de Onderraad Ontwikkelingssamenwerking van de ministerraad uitgevochten, tenzij via de geëigende kanalen een oplossing wordt gevonden.

In de multilaterale ontwikkelingssamenwerking blijft de nadruk liggen op kwaliteitsverbetering van de projecten en programma's door grondiger voorbereiding, betere begeleiding, evaluatie en inspectie, ten einde de doelmatigheid te verhogen. De integratie op Buitenlandse Zaken wordt aan dit beleid aangepast.

Voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten inzake ontwikkelingssamenwerking worden voortgezet. Het programma dient pluriform en draagvlakverbredend te zijn. Deze activiteiten worden geconcentreerd op de directe problematiek van armoede en sociaal-economische ontwikkeling.

Multilaterale kanalen

Nederland zal een actieve rol spelen in het voorkomen van stopzetting van ontwikkelingsrelevante activiteiten in de VN, als gevolg van de financiële crisis.

De kwaliteit van het apparaat

Wat is er intussen met de organisatie gebeurd die de regeerakkoorden moest uitvoeren? Eerst vond er een grote toename van het aantal ambtenaren tussen 1973 en 1980 plaats. De afgelopen kabinetsperiode werd gekenmerkt door stabilisatie en later door afname van het aantal ambtenaren. Bovendien hebben er de afgelopen tien jaar zeven reorganisaties plaatsgevonden. Deze namen altijd meer dan één jaar in beslag. Als gebruikelijk brachten al deze reorganisaties veel onrust met zich mee.

Het zou dus goed zijn als er de komende vijf jaar geen grote reorganisaties meer plaatsvinden. De vakkundigheid ten aanzien van de bilaterale hulp moet niet gegarandeerd worden door weer een geheel nieuw te creëren aparte ontwikkelingsorganisatie, conform SIDA. Er zijn vele andere manieren om vakkundigheid te stimuleren, zoals ontwikkelingscircuits in de geïntegreerde dienst, een percentage vaste medewerkers dat op vakkundigheid wordt geselecteerd en functies die men \pm vijf jaar houdt.

Een andere voorwaarde is rust in de organisatie en concentratie op kwaliteit. Sinds 1977 zijn er minstens negen nota's geschreven over ontwikkelingssamenwerking. Eerst moet worden bezien wat er van de nota's is terechtgekomen alvorens er nieuwe worden geschreven. Deze onthouding van ingrepen kunnen de kwaliteit van de organisatie vermoedelijk verbeteren.

Profiel van de minister

Ten slotte het profiel van de minister. Het ministerschap zonder portefeuille staat niet aangeschreven als een zwaar ministerschap. Toch is het zeer moeilijk. Men moet iets weten van de capriolen rond het ontwikkelingsplafond, men moet de structurele relaties kennen, men moet gezond zijn en tegen warmte, tijdsverschillen en amoeben kunnen. De minister moet:

- kennis hebben van de ingewikkelde materie;
- met het parlement kunnen omgaan en daardoor de steun die bij de bevolking bestaat via het parlement vertalen naar versterking van haar/zijn positie in het kabinet;
- internationaal kunnen onderhandelen.

Bij de laatste drie kabinetsformaties is er altijd op het laatst met de post Ontwikkelingssamenwerking geschoven. De ministers De Koning en Schoo kwamen uit een ander vakgebied en minister Van Dijk had weinig parlementaire ervaring. Men kan de gaten die er blijkens het voorgaande gevallen zijn niet de ministers aanrekenen. Wel de formateurs en de politieke partijen die het kabinet vormen. Als bij de kabinetsformatie een kandidaat voor Ontwikkelingssamenwerking naar voren wordt geschoven die aan de genoemde eisen voldoet, zouden de formateur en de betrokken partijen zich blameren als zij zich nog eens zouden beroepen op hun betrokkenheid bij de armoede in de wereld.

Suzanne Bischoff

Lid van de Eerste Kamer voor D66 en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.