

# Regeerakkoord voor ontwikkelingsamenwerking: andere strategieën, nieuwe instrumenten

PROF. DR. F. VAN DAM\*

**Andere tijden vragen ander beleid. Dat geldt niet alleen voor de nationale economische politiek, maar ook voor de internationale betrekkingen.**

**In deze bijdrage wordt aandacht gevraagd voor de veranderingen en spanningen die zich in de Noord-Zuid-relatie voordoen. Op grond daarvan worden voorstellen gedaan voor het Nederlandse beleid in de komende kabinetsperiode, zoals alternatieven voor de vastgelopen VN-onderhandelingen, beter gebruik van de middelen voor ontwikkelingsamenwerking, heroverweging van de keuze van ontwikkelingsmodellen, sanering van de Nederlandse bilaterale hulp en herverdeling van de ministeriële competenties. Dit laatste betreft de instelling van een minister van „internationale economische betrekkingen en ontwikkelingsamenwerking”, en het onderbrengen van de projecthulp bij een speciale overheidsdienst en bij particuliere instellingen.**

## Inleiding

Op acht september worden de verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden. In de weken daarna zal er een regeerakkoord moeten worden geformuleerd. Dat zal niet te lang mogen duren, want er valt veel te regeren in Nederland. Wij kunnen ons geen langdurige kabinetsformatie meer permitteren. In dit artikel wordt een poging gedaan om — vooruitlopend op de verkiezingsuitslag — voor ontwikkelingsamenwerking de hoofdlijnen van het te formuleren regeerakkoord aan te geven.

Maar ook zonder verkiezingen in zicht zou er reden zijn om het Nederlandse ontwikkelingsbeleid te herwaarderen. Er is in de afgelopen jaren veel veranderd in de relatie tussen Noord en Zuid en dat vraagt aanpassing. Die aanpassing is nodig voor vele onderdelen van het ontwikkelingsbeleid en dat dwingt tot consistentie. Incidentele bijstellingen van het beleid — hoe juist die op zich zelf ook mogen zijn — leiden tot misverstand en verwarring 1). Er is behoefte aan een meer volledig beeld.

Bovendien is de kritiek gegroeid op de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking. Niet alleen vanuit de hoek van de PvdA als oppositiepartij — die daar overigens onverdroten mee doorging in de periode dat de PvdA deel uitmaakte van het kabinet — maar ook, zij het milder, van de kant van het CDA 2). De regering wordt gebrek aan initiatief verweten, vooral op internationaal niveau. Die kritiek is niet geheel onbegrijpelijk: de discussie in ons land over het ontwikkelingsprobleem heeft zich naar binnen gekeerd en concentreert zich sinds enige jaren op conflicten als hoe de projecten van missie en zending moeten worden gesubsidieerd, of particuliere organisaties met overheidssubsidie medische hulp aan Cuba mogen geven en welk subsidieregime zal gelden voor de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingsamenwerking (NCO). Het zijn oer-Hollandse ruzies die voor het ontwikkelingsvraagstuk naar zijn werkelijke aard en omvang geen betekenis hebben. Tijd dus voor herbezinning.

## Betalingsbalanstekorten

De veranderingen die zich in de relatie tussen Noord en

Zuid hebben voltrokken kunnen worden samengevat in drie categorieën: de toename van het betalingsbalanstekort van de ontwikkelingslanden, de differentiatie van de derde wereld en de economische en politieke vervijnding tussen arm en rijk.

Het betalingsbalanstekort van de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden bedroeg in 1981 \$ 102 mrd. Voor 1982 wordt het tekort op \$ 100 mrd. geschat. Scenario's voor de middellange termijn leveren schattingen op voor 1986 van \$ 90 mrd. bij een optimistisch scenario, \$ 120 mrd. bij een standaardscenario en \$ 160 mrd. bij een pessimistisch scenario 3). Deze cijfers betekenen dat het tekort van structurele aard is geworden en dat het een veelvoud bedraagt van de cijfers van 10 jaar geleden. De oorzaken van de stijging zijn velerlei: lage grondstoffenprijzen, hoge olieprijs (over 1978-1981 steeg de olierekening van de betreffende landen met \$ 41 mrd.), de protectie in de handelspolitiek van de rijke landen, de economische politiek van de rijke landen die in een hoge rente resulteert en de hoge schuldendienst van de arme landen. Bovendien is een aantal ontwikkelingslanden een meer open economische politiek gaan voeren, die in de beginfase meer verhoging van import tot gevolg heeft dan toename van export.

De stijging van het tekort met \$ 60 mrd. in de periode 1978-1981 is voor \$ 5 mrd. gefinancierd door vergroting van hulpschenkeningen en voor \$ 21 mrd. met lange-termijneleningen, zowel uit particuliere bron als van de zijde van de overheden van de rijke landen. Het resterende tekort is voornamelijk gefinancierd door reserve-intering en korte kredieten. Een onderdeel van deze laatste zijn de IMF-kredieten die in de betreffende periode stegen van \$ 8 mrd. naar \$ 15 mrd. Door deze gang van zaken zijn de schulden van de

\*De schrijver is plaatsvervangend directeur-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1) Hoe groot de misverstanden zijn bleek tijdens de „Protestmanifestatie tegen afbraak ontwikkelingshulp” die door vier actiegroepen op 17 april jl. te Utrecht werd georganiseerd. Voor een verslag zie *NIO-Kroniek*, mei/juni 1982.

2) Realisme en creativiteit, notitie van de Kerngroep Ontwikkelingsamenwerking van het CDA, *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 3, 1982.

3) IMF, *World economic outlook 1982*, Washington, 1982.

niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden in de periode 1978-1982 toegenomen van \$ 275 mrd. tot ruim \$ 500 mrd. De financiering van het betalingsbalanstekort van deze landen zal één van de belangrijkste problemen van het ontwikkelingsvraagstuk in de jaren tachtig zijn, te meer nu de bereidheid van de rijke landen om hulp gelden beschikbaar te stellen afneemt. In 1982 zal tweederde van het betalingsbalanstekort van de ontwikkelingslanden worden gefinancierd met leningen uit commerciële bron. In de komende kabinetsperiode zal de financiering van het tekort zonder commercieel kapitaal onmogelijk zijn; tot op heden ontbreekt in de meeste rijke landen hiervoor een begeleidende overheidsbeleidspolitiek.

### Differentiatie

Een tweede belangrijke verandering is de differentiatie die binnen het blok ontwikkelingslanden is opgetreden en die de ontwikkelingslanden thans verdeelt in een aantal subgroepen. Die differentiatie betreft de verschijningsvorm van de ontwikkelingslanden op de internationale markten. De verandering in deze verschijningsvorm is vaak gepaard gegaan met een in vele opzichten onveranderd blijven van de interne economische situatie. Zo is India het negende land van de wereld geworden wat betreft de export van industrieproducten, maar tegelijkertijd leven in India nog honderden miljoenen mensen beneden de minimum bestaansgrens 4).

Voor de Noord-Zuid-betrekkingen is de externe economische verschijningsvorm van een land van primaire betekenis. Landen ontmoeten elkaar als het ware op de markten voor grondstoffen, voor eindproducten, voor kapitaal, voor technologie en voor hulp gelden. De interne situatie is alleen van betekenis voor de voorwaarden die de rijke landen aan het beschikbaar stellen van hulp verbinden (bij voorbeeld projecten voor bepaalde inkomenscategorieën) en voor het lenigen van noden, onafhankelijk van de externe positie van het betreffende land en veelal gegeven buiten de regering van dat land om. Een voorbeeld is voedselhulp door particuliere organisaties in rijke landen aan particuliere instellingen in arme landen. Men kan zich echter afvragen of er dan nog sprake is van Noord-Zuid-ontwikkelingssamenwerking. In de VS leven enige miljoenen mensen onder het bestaansminimum. Toch zal niemand geneigd zijn eventuele hulp van buitenaf voor deze mensen — die overigens niet bestaat, omdat terecht wordt gevonden dat de Amerikanen onderling zelf hun bonen moeten doppen — als ontwikkelingssamenwerking te beschouwen.

De differentiatie van de ontwikkelingslanden betekent dat zij uiteenlopende en vaak tegengestelde belangen hebben gekregen. Landen die olie exporteren willen hoge olieprijs, importerende landen (zowel arm als rijk) willen lage. Landen die grondstoffen exporteren willen hoge grondstoffenprijzen, terwijl landen die industrialiseren — bij voorbeeld India — gebaat zijn bij lage grondstoffenprijzen. Ontwikkelingslanden die kapitaal exporteren — zoals een aantal OPEC-landen — zijn geïnteresseerd in een hoge rente op de kapitaalmarkt, terwijl de landen die kapitaal importeren een tegengesteld belang hebben. Per internationale markt loopt het onderscheid tussen aanbieders en afnemers niet langer parallel met het onderscheid Noord-Zuid. Bovendien is de compositie per markt verschillend. Dit maakt bloksgewijze onderhandelingen tussen Noord en Zuid, vooral over verschillende onderwerpen tegelijkertijd, vrijwel onmogelijk.

Het heeft lang geduurd eer deze differentiatie werd onderkend en aanvaard. Allerlei wonderlijke derde wereldmystiek met daaraan verbonden noties van arm en rijk, en goed en slecht, ondersteund door een gezamenlijke koloniale geschiedenis, stonden dat in de weg.

In 1981-1982 is op dit punt verandering gekomen. Zowel op het multilaterale vlak als in het bilaterale beleid is de differentiatie thans een niet meer weg te denken gegeven. De normen die voor het differentiëren worden gehanteerd, worden bepaald door de gezichtshoek van waaruit de relatie met de ontwikkelingslanden wordt gezien. Onderverdeling

van de ontwikkelingslanden op basis van criteria voor ontwikkelingssamenwerking is te vinden bij de Wereldbank 5) en bij individuele donorlanden zoals Nederland 6) en de VS 7). Als subgroepen worden dan gehanteerd de olie-exporterende ontwikkelingslanden, de „newly industrializing countries” (NIC's), de overige ontwikkelingslanden met een relatief hoog inkomensniveau en de landen met een relatief laag inkomensniveau.

De differentiatie krijgt een ander accent als de ontwikkelingslanden niet primair worden beschouwd als object van ontwikkelingssamenwerking, maar als elementen van een toenemende internationale economische interdependentie. Zo onderscheidt de OECD de derde wereld in de olie-exporterende landen, de NIC's, de semi-NIC's met een sterke landbouwsector, de landen die mineralen exporteren, de zeer arme landbouwlanden, de grote bevolkingsrijke landen in Azië en de centraal geleide ontwikkelingslanden 8). De OECD noemt dit „a typology for analysis of macro-economic interdependence”. Een verwante benadering is recent door Clausen, president van de Wereldbank, gehanteerd 9). Hij stelt dat de wereld van vroeger bipolair thans multipolair is geworden en hij onderscheidt acht groepen: West-Europa, Noord-Amerika, Japan, Oost-Europa, de NIC's, de olie-exporterende landen, de bevolkingsrijke landen in Azië en de overige arme landen.

### Vervijding

Een ander nieuw fenomeen is dat de Noord-Zuid-relatie van karakter is veranderd. Oorspronkelijk werd deze als complementair gezien. Vervolgens is een fase van concurrentie ingetreden en recent is de relatie steeds meer tot een open conflict geworden.

De notie complementariteit stond hoog aangeschreven in de koloniale periode. De producten uit de koloniën waren overwegend grondstoffen die werden geruild tegen industrieproducten van de rijke landen. Dat deze handel gepaard ging met slavernij, ronselcontracten en cultuurstelsels, overgoten met een moralistische saus van missie en zending, blijft hier verder buiten beschouwing; over deze dualiteit van het westerse gedrag zijn inmiddels boekenkasten vol geschreven.

In de periode na de dekolonisatie werd de complementariteit vorm gegeven in het begrip „optimale internationale arbeidsverdeling”. Op basis van relatieve-kostenverhoudingen zou de arbeidsverdeling zodanig moeten worden ingericht dat in de rijke landen de kapitaalintensieve productie zou plaatsvinden en de arbeidsintensieve in de arme landen. Recent heeft dit idee een aanscherping gekregen, in die zin dat de technologisch ingewikkelde productieprocessen in het Westen zouden thuishoren en de niet-ingewikkelde in de ontwikkelingslanden. Deze toevoeging is ter bescherming van de westerse positie noodzakelijk geworden nu zich grote kapitaaloverschotten bij een deel der ontwikkelingslanden — namelijk de OPEC-landen — voordoen.

Intussen bleek de praktijk sterker dan de leer. Een aantal ontwikkelingslanden startte een intensieve industrialisatie en richtte die — soms pas in een tweede stadium — op de exportmarkten. In het begin waren dat eenvoudige consumptiegoederen, maar geleidelijk aan werd het exportpakket verbreed en werden ook „sophisticated” producten geëxporteerd. Door deze ontwikkeling ontstonden twee conflicten.

4) M. T. Kaufman, De „twee India's” blijven bron van opperste verwarring, *de Volkskrant*, 23 december 1981.

5) World Bank, *World development report 1981*, Washington, 1981.

6) C. P. van Dijk, Ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig, *VIRO*, Den Haag, 12 mei 1982.

7) A. Haig, *New era of growth should be world economic aim*, IMF, Washington, 12 september 1981.

8) OECD, *Interdependence*, Parijs, februari 1982.

9) A. W. Clausen, *Global interdependence in the 1980's*, Tokio, januari 1982.

Ten eerste kreeg de produktie in de rijke landen concurrentie te verduren uit landen die tot dan toe alleen als afnemers optraden. Ten tweede ontstond er concurrentie om de produktiefactoren die voor de industrie nodig zijn, met name grondstoffen, technologie en kapitaal.

De nieuwe concurrentie van industriële eindprodukten uit arme landen is tot nu toe ingedamd door handelspolitieke maatregelen — zoals het multivezelakkoord — die de import uit de ontwikkelingslanden drastisch afremmen. De concurrentie om de produktiefactoren is grimmiger en heeft in een aantal rijke landen geleid tot het formuleren van wat wordt genoemd „een beleid voor economische veiligheid”. Dat beleid is erop gericht om de aanvoer van grondstoffen veilig te stellen, zowel voor de civiele produktie als voor militaire doeleinden. In veel rijke landen wordt de economische veiligheidspolitik in nauw verband gebracht met ontwikkelings-samenwerking. Ook vindt onderzoek plaats naar de relatie tussen de ontwikkeling van de derde wereld en de internationale veiligheid (10). Aangezien voor een aantal grote westerse landen de afhankelijkheid van import uit derde-wereldlanden zeer groot is (vergelijkenderwijs: Japan 95%, West-Duitsland 89%, VS 54%) zal het duidelijk zijn dat het om politieke krachten gaat die van groot gewicht zijn (11).

Naarmate de concurrentie heviger wordt slaat deze om in conflicten. Deze trend naar vervijnding neemt toe nu de ontwikkelingslanden het terrein betreden van nucleaire energie (12) en nucleaire wapening (13), en als zij aankondigen tot de rubriek „super powers” te willen gaan behoren zoals China, India en Brazilië reeds hebben gedaan. Concrete conflicten op militair terrein versnellen het proces: Iran, Midden-Oosten, Caraïbisch gebied.

Het proces van vervijnding voltrekt zich in een hoog tempo. In 1980 is de export van auto's door Brazilië en Zuid-Korea begonnen (de auto-industrie is van vitaal belang voor de westerse economie), in 1981 bestond de export van de ontwikkelingslanden voor het eerst voor meer dan 50% uit industriële eindprodukten (in 1960 was dat rond 10%) en in 1982 was het conflict rond de Falkland-eilanden in feite de eerste Noord-Zuid-oorlog (de VS en Europa trokken partij voor Engeland, Latijns-Amerika voor Argentinië).

Naarmate op economisch en politiek terrein de conflicten in de Noord-Zuid-betrekkingen toenemen, doet zich de vraag voor of het voor het Westen op rendementsgronden nog aantrekkelijk is het huidige internationale systeem, met belastende neo-koloniale trekken en aanzienlijke financieringskosten, in stand te houden. Indien voortzetting zijn aantrekkelijkheid verliest, zal dat een grote invloed hebben op het ontwikkelingsvraagstuk en op de ontwikkelingssamenwerking. De discussie hierover is pas zeer recent begonnen (14).

### Ontwikkelingsmodellen

Door de hierboven beschreven veranderingen is een nieuw debat over het ontwikkelingsvraagstuk ontstaan. Die discussie gaat over de keuze van ontwikkelingsmodellen, de doeleinden van ontwikkelingssamenwerking en de keuze tussen bilaterale of multilaterale instrumenten.

De discussie over de ontwikkelingsmodellen heeft twee oorzaken. In de eerste plaats hebben in de jaren zeventig de ontwikkelingsmodellen die werden gekarakteriseerd door een programmerende rol van de overheid, door het beperken van de economische afhankelijkheid en door het combineren van groei met nivellering van inkomen steun en sympathie gekregen van de ontwikkelingslobby's van de rijke landen. Met name de Europese ontwikkelingshulp richtte zich op ontwikkelingslanden met een dergelijk beleid. De grote steun aan Tanzania is een voorbeeld. Tegelijkertijd werd met een zekere afkeer gekeken naar landen die een hard-kapitalistische, vrije-marktkoers volgden, zoals Taiwan en Zuid-Korea.

De afgelopen jaren is gebleken dat de eerstgenoemde categorie landen weinig resultaten heeft geboekt, terwijl de landen die hun ontwikkeling baseerden op een vrije-markt-

economie een hoge groei hebben bereikt. Ook is gebleken dat Taiwan en Zuid-Korea niet langer uitzonderlijke gevallen zijn, en dat andere landen in Oost-Azië en in Latijns-Amerika een zelfde patroon vertonen.

Er ontstond een publieke discussie die in feite een herwaardering betekende van de keuze van ontwikkelingsmodel. Die discussie kreeg brede weerklank door een golf van publikaties over de successen van de „newly industrializing countries” en over de mislukkingen in landen als Tanzania en Angola (15). Ook in de universitaire wereld is belangstelling voor dit verschijnsel ontstaan. Emmerij heeft op de noodzaak van een fundamentele herwaardering gewezen (16), terwijl Witteveen een vergelijking heeft gemaakt van het beleid dat door de verschillende groepen landen wordt gevoerd en wat daarvan het resultaat is (17).

Ongetwijfeld wordt de discussie over de ontwikkelingsmodellen voor de derde wereld sterk beïnvloed door de discussie die in de westerse landen plaatsvindt over de eigen economische problemen. De wijze waarop over de rol van de overheid, over de voor- en nadelen van vrije markten en over het bestrijden van werkloosheid wordt geschreven, vertoont in de beide discussies veel gelijkenis (18).

De tweede oorzaak van de modellendiscussie is de twijfel die is gegroeid of projecten die zich zo direct mogelijk op armoedebestrijding richten succes kunnen hebben. Sinds het begin van de jaren zeventig zijn multilateraal en bilateraal programma's in uitvoering die zich speciaal op dit soort projecten richten. De vraag is: wat is het resultaat? Het is nog te vroeg om op deze vraag een definitief antwoord te kunnen geven. Er is nog te weinig materiaal geëvalueerd, de projecten zijn nog te kort in uitvoering om een definitieve balans op te kunnen maken. Wel lijken zich drie voorlopige conclusies af te tekenen.

In de eerste plaats leert de ervaring — met name van de Wereldbank — dat het zeer wel mogelijk is om bij voorbeeld landbouwprojecten uit te voeren waarvan vooral de kleine boeren profiteren. Economisch is het rendement van deze projecten niet slechter dan van grootschalige landbouw (19). Maar tegelijkertijd leert de ervaring dat het buitengewoon moeilijk is om de allerarmste groepen, de onderste 20%, zoals de landlozen, in ontwikkelingsprojecten te betrekken (20).

In de tweede plaats blijkt dat dit soort projecten alleen slaagt als zij in een omgeving worden uitgevoerd die er tenminste economisch en politiek niet vijandig tegenover staat. Armoede is het resultaat van een systeem. De uitkomst van

10) Rijksuniversiteit Groningen, *Ontwikkeling en veiligheid; een interdisciplinair onderzoek van de samenhang tussen de ontwikkeling van de derde wereld en internationale veiligheid*, Groningen, mei 1981.

11) H. Munoz, Strategic dependency and foreign policy: notes on the relation between core powers and mineral exporting periphery countries, *Vierteljahresberichte*, nr. 80, 1980.

12) J. Kelly, *The third world goes nuclear*, South, Londen, december 1980.

13) D. K. Willis, serie artikelen in *The Christian Science Monitor* over nucleaire wapening door de derde wereld, december 1981-januari 1982.

14) K. Seers, Wanted — a new map of the world, *The Guardian*, Londen, 28 mei 1982.

15) Zie bij voorbeeld de publikaties in *NRC Handelsblad* van A. Salomonson, In het spookachtige Angola heeft 't systeem volledig gefaald, 11 januari 1982; F. Versteegh, De nieuwe onafhankelijkheid van Angola, 16 januari 1982; F. Versteegh, reeks artikelen over mislukkingen van de ontwikkeling in Tanzania, 17-22 juli 1981.

16) L. Emmerij, Europe and the new mood in development co-operation and in the welfare state, *EADI*, Boedapest, 14 november 1981.

17) H. J. Witteveen, *Developing countries in the 1980's; prospects and policies*, Hong Kong, 4 maart 1982.

18) Voorbeelden van betogen over resp. de voor- en nadelen van de vrije markt voor de ontwikkelingslanden zijn: E. van Lennep, lezing voor Erasmus Universiteit, 26 november 1981 en NIO-Vereniging, „Vrije markt: in wiens kraam te pas?”, Amsterdam, oktober 1981.

19) M. Lipton en A. Shakow, *The World Bank and poverty, Finance and Development*, juni 1982.

20) R. S. McNamara, Economic interdependence and global poverty: the challenge of our time, *SID*, Baltimore, 20 juli 1982.

het systeem kan alleen veranderen als het systeem dat toestaat.

In de derde plaats is gebleken dat deze projecten grote expertise en ervaring vragen van degenen die ze voorbereiden en uitvoeren. Goede bedoelingen en offerbereidheid zijn niet genoeg; het gaat om vakwerk.

De beoordeling en de keuze van ontwikkelingsmodellen enerzijds en de vraag of projecten die direct op armoedebestrijding zijn gericht uitvoerbaar zijn anderzijds, blijken twee aparte vraagstukken te zijn die uit elkaar moeten worden gehouden. Witteveen bepleit een open, marktgericht ontwikkelingsmodel en tegelijkertijd hulpprojecten die zich specifiek op de arme bevolkingsgroepen richten. Hetzelfde geldt — tot op zekere hoogte — voor het beleid van de Wereldbank.

## Doeleinden

Met de economische problemen in de westelijke landen en de toenemende politieke spanning is er discussie ontstaan of en op welke wijze nevensdoelen met ontwikkelingssamenwerking kunnen en dienen te worden nagestreefd. De uitgangspositie van de westelijke landen is bij deze discussie uiteenlopend. De Noordeparte landen hebben in de jaren zeventig de ontwikkelingssamenwerking in hoge mate „zuiver” gehouden en niet vermengd met andere doeleinden. De VS en Frankrijk zijn in dit opzicht minder orthodox geweest en hebben met de ontwikkelingssamenwerking tevens andere politieke doelstellingen beoogd. Ondanks deze verschillen in uitgangspositie is in vrijwel alle rijke landen thans de vraag aan de orde of meer dan in het verleden de ontwikkelingssamenwerking voor eigenbelang kan worden aangewend.

Heel duidelijk is dit af te lezen aan de koersverlegging van de Amerikaanse hulpverlening. Het VS-beleid vertoont drie wijzigingen, te weten een verandering van de manier waarop hulp wordt gegeven, een versterking van de politiek-militaire aspecten en nadruk op pro-democratische en anti-communistische oogmerken.

De verandering in de wijze van hulpverlening houdt in dat de VS de ontwikkeling van de arme landen primair verwacht van de particuliere sector. De overheid heeft in beginsel geen taak voor overdracht van welvaart van het ene land aan het andere. De ontwikkelingslanden dienen de kans te krijgen te worden opgenomen in een wereldwijd systeem van vrije, open markten en alleen de allerarmste landen dienen concessionele hulp te ontvangen. Hoe hoger de mate van economische ontwikkeling, hoe meer de ontwikkelingslanden zich dienen te houden aan de regels van GATT en IMF.

Het militair-politieke accent komt tot uiting in de richtlijnen voor de keuze van hulpontvangende landen die sinds mei van dit jaar voor VS-hulp gelden (21). Naar prioriteit gaat de hulp naar landen van direct militair belang, landen die positief tegenover het VS militaire belang staan (bijvoorbeeld door bases toe te staan), landen waarvan het politieke systeem door communistische invloed van buitenaf wordt bedreigd, landen met voor de VS essentiële grondstoffen en op de laatste plaats: hulp uit overweging van internationale solidariteit.

Het pro-democratische en anti-communistische element zal via een apart programma worden onderstreept, dat gericht is op steun aan politieke partijen, vakbonden en media in de derde wereld (22). Dit programma kan ook worden gebruikt voor activiteiten in Oostbloklanden. Nederlandse beoordeling van dit programma dient voorzichtig te geschieden: destijds is overwogen om een programma op te zetten van bewustwordingsprojecten in ontwikkelingslanden via de Nederlandse politieke partijen. Er werd ten slotte onvoldoende politieke steun voor gevonden en is niet doorgegaan. Maar het blijft een pikant initiatief.

Ook Frankrijk brengt steeds meer elementen van economisch eigenbelang in haar ontwikkelingssamenwerking. In Frankrijk spelen ook noties als de „identité française” en

de wens een grote mogendheid te zijn een rol. In de buitenlandse economische politiek betekent dit laatste een streven naar grotere autarkie en het terugdringen van de invoer en de uitvoer. Omdat Frankrijk daarvoor zelf te klein is zoekt het verbanden met de oud-kolonien in Afrika en schrikt het er niet voor terug een harde protectionistische handelspolitiek te voeren. Het Franse belang, aldus de Franse minister van Ontwikkelingssamenwerking Cot, staat voorop in de hulpverlening. Alleen op die basis is er volgens hem politieke steun voor een Franse hulpinspanning te krijgen (23). In de Noord-europese landen, waar de hulpverlening sterk moreel is gemotiveerd, lijkt de vervlechting met nationale economische belangen aan grenzen gebonden te zijn. Toen de Noorse regering in 1980 haar beleid steeds verder omhoog in de richting van Noors economisch belang leidde dit in de lente van 1981 tot aanvaarding van een motie in het Noorse parlement — ook door de oppositie gesteund — waarmee de Noorse regering werd gedwongen terug te keren tot onbaatzuchtigheid als uitgangspunt voor ontwikkelingssamenwerking (24).

## Bilateraal - multilateraal

De derde discussie betreft de oude controverse tussen bilaterale of multilaterale instrumenten en besluitvorming. In het bijzonder in de Verenigde Naties doen zich stagnatieverschijnselen voor. Er is, zo stelt UI Haq, een crisis in het multilateralisme ontstaan (25). Die crisis is gevaarlijk omdat deze ertoe kan leiden dat door de problemen in de VN, ook gespecialiseerde organisaties zoals GATT en IMF, in een aftakelingsproces worden betrokken.

Pogingen om in de periode van 1975 tot heden concrete beslissingen in de VN te nemen, hebben geen resultaat gehad. Speciaal voor het ontwikkelingsvraagstuk geschapen instrumenten voor besluitvorming, zoals het „Committee of the Whole” (COW), de Conferentie voor Internationale Economische Samenwerking (die formeel buiten het VN-kader plaatsvond, maar qua opzet en procedure nauwe verwantschap vertoonde) en de aanloop tot een Nieuwe Ronde van Wereldwijde Onderhandelingen hebben geen besluiten opgeleverd. Kort en goed is de oorzaak dat de rijke landen niet bereid zijn om over economische problemen tot afspraken te komen via een procedure van „one country - one vote”, waarmee de ontwikkelingslanden door hun grote aantal als het ware eenzijdig kunnen beslissen.

Vooraf de VS heeft steeds onverkort voor besluitvorming geopteerd in organisaties als GATT, IMF en Wereldbank, waar de economische kracht en macht van de rijke landen formeel of de facto uitdrukking vinden in een gewogen stemrecht. Andere landen hebben zich tijdens VN-vergaderingen ruimhartiger opgesteld. Maar zij behoeften nooit het achterste van hun tong te laten zien. De VS-blokkade voorkwam in de praktijk dat zij tot concrete, publieke bepaling van positie behoeften te komen. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking kon in de VN een radicaal standpunt innemen, de minister van Economische Zaken of Financiën kon zich vervolgens in de EG of in het IMF behoudend opstellen. In het parlement verdedigden zij hun beleid voor verschillende commissies, die uiteenlopende normen hanteerden voor het beoordelen van het gevoerde beleid.

21) J. Fitchett, US said to issue guidelines tying foreign aid to security interests, *International Herald Tribune*, 7 mei 1982.

22) B. Gwertzman, Reagan is expected to announce global aid to democratic forces, *International Herald Tribune*, mei 1982.

23) T. Bienefelt en G. van der Zwan, Minister Cot over het nieuwe Franse ontwikkelingsbeleid, *Aspeken*, mei 1982.

24) O. Stokke, *Norwegian aid-policy and performance*, Oslo, juni 1982.

25) M. UI Haq, The crisis of multilateralism, *SID*, Baltimore, 21 juli 1982.

De discussie bilateraal versus multilateraal is voor de uitvoerende instrumenten van ontwikkelingssamenwerking opgeleaid sinds het VS-beleid tendeeft naar bilateralisme (alleen bilateraal kunnen nevendoeleinden aan ontwikkelingshulp verbonden worden), non-concessionalisme en een krapbudgetpolitiek. Dit beleid heeft de houding van de VS tegenover de Wereldbank en meer nog tegenover de International Development Association, (IDA), de sectie van de Wereldbank die bijstand aan zeer arme landen geeft, sterk bepaald 26). Deze VS-politiek valt samen met de — nogal ridicule — kritiek vanuit het Congres dat de Wereldbank een „socialistisch” beleid zou voeren 27). De lijst van landen waaraan de Wereldbank de meeste leningen heeft gegeven, getuigt van het tegendeel: Brazilië, Mexico, Indonesië, Zuid-Korea, India, Columbia, Joegoslavië, Turkije, Filippijnen en Thailand. De belangrijkste ontvangers van IDA-leningen waren: India, Bangladesh, Pakistan, Indonesië, Egypte, Tanzania, Soedan, Kenya, Sri Lanka en Ethiopië.

Overigens speelt ook de veranderde koers van de Wereldbank een belangrijke rol in de discussie over bilateralisme versus multilateralisme. Deze nieuwe koers is ingezet met de benoeming van Clausen tot president van de Bank. Het beleid van Clausen wordt gekenmerkt door differentiatie van de ontwikkelingslanden met de daaraan verbonden „graduation”, hetgeen betekent dat de concessionaliteit afneemt naar rato de ontwikkeling verder is gevorderd. Verder stelt Clausen dat de Bank niet tot taak heeft om welvaart over te dragen, maar dat de Bank zich dient bezig te houden met ontwikkelingsfinanciering en met een zakelijke benadering van de projecten. Clausen wil de nadruk leggen op cofinanciering met particuliere banken, wil de passieve financiering verbreden met kortlopende leningen en heeft voorgesteld om tot een systeem van multilaterale investeringsgarantie te komen.

De reactie op de beleidsverandering van de Bank is uiteenlopend. Sommigen verwijten Clausen dat hij te zeer naar de pijpen danst van de nieuwe Amerikaanse regering en dat hij met name de armste landen in de kou laat staan door de strikte rendementsnormen die hij ook voor de IDA-projecten wil toepassen 28). Anderen juichen zijn koers toe omdat het de enige weg lijkt te zijn voor de Wereldbank om het leningenprogramma qua omvang op peil te houden 29).

### Nederlands beleid

Uitgaande van de veranderingen en discussies, zoals die in de vorige paragrafen zijn beschreven, kan voor de komende kabinetsperiode het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking worden geformuleerd. Dat beleid kan in zes hoofdpunten worden samengevat.

#### *Differentiatie van middelen*

De middelen die Nederland voor ontwikkelingssamenwerking ter beschikking heeft, bestaan uit hulpverlening (giften, leningen, voedselscheningen, projecten enz.) en maatregelen op structureel terrein (investeringsgaranties, handelsvoorwaarden, regelingen voor toegang tot de kapitaalmarkt en dergelijke). De differentiatie van de ontwikkelingslanden heeft tot gevolg dat hun behoeften verschillend zijn geworden. Landen die industrialiseren, kunnen worden geholpen door hun afzetkansen te vergroten of hun toegang tot de particuliere kapitaalmarkt te verbeteren, terwijl landen die in een lage fase van ontwikkeling verkeren alleen gebaat zijn bij giften.

Aangezien zowel de beschikbare middelen voor hulpverlening als bijstand in de vorm van structurele maatregelen schaars zijn, is het zaak om vraag en aanbod dusdanig op elkaar af te stemmen dat een optimaal resultaat wordt bereikt. Per landencategorie en per internationale markt (ook de „hulpmarkt”) kan een pakket maatregelen worden geformuleerd waardoor de schaarse middelen optimaal worden

aangewend. Dit vergt dat niet alleen de differentiatie van de ontwikkelingslanden wordt erkend, het vergt ook dat de beschikbare middelen op basis van die differentiatie worden ingezet.

Differentiatie betekent ook dat een aantal van de ontwikkelingslanden niet langer als „ontwikkelingsland” wordt bestempeld. Een groot deel van de NIC's en de OPEC-landen hebben dusdanige inkomsten uit hun export van respectievelijk industrieproducten en olie dat zij niet langer voor ontwikkelingssamenwerking in aanmerking komen, in welke vorm dan ook. Zij moeten van de lijst van ontwikkelingslanden worden geschrapt.

Zo'n opschoning heeft niet alleen een economische ratio, het is ook politiek nodig. In Nederland is de bereidheid om hulp te geven sterk moreel gemotiveerd. Een recent onderzoek door „Intomart” heeft dit bevestigd 30). Tegelijkertijd wordt een deel van de ontwikkelingslanden als bedreigend ervaren: met name de olie-exporterende landen worden door velen als de oorzaak van de huidige economische crisis beschouwd 31).

Tussen de morele motivering die tot grote offerbereidheid heeft geleid enerzijds, en het zich bedreigd weten door de OPEC-landen anderzijds bestaat een spanning die op den duur problemen zal geven. Deze spanning kan alleen worden opgelost door tijdig de OPEC-landen uit de rubriek ontwikkelingslanden te schrappen. Hetzelfde geldt voor een aantal van de NIC's. Anders gesteld: het begrip ontwikkelingslanden moet alleen worden gebruikt voor de landen die voor ontwikkelingssamenwerking in aanmerking komen.

#### *Structurele ontwikkelingssamenwerking*

Naarmate arme landen tot ontwikkeling komen, neemt hun behoefte aan hulp gelden af en neemt hun behoefte aan maatregelen op structureel terrein toe. Het treffen van maatregelen op structureel terrein is politiek aanzienlijk moeilijker dan het geven van hulp gelden omdat structurele maatregelen op specifieke wijze het eigen nationale economische belang raken. Maatregelen op structureel gebied zullen dan ook steeds in overleg met de ministers van Economische Zaken, Financiën en Landbouw moeten worden genomen.

In 1979 heeft minister De Koning de nota *Ontwikkelingsamenwerking in wereldeconomisch perspectief* aan het parlement aangeboden. In deze nota worden enige tientallen beleidsvoorstellen gedaan voor vrijwel alle macro-economische betrekkingen tussen Nederland en de derde wereld 32). Een deel van deze voorstellen kan alleen op multilateraal niveau worden gerealiseerd, zoals bij voorbeeld de handelspolitiek waarvoor Nederland gebonden is aan EG en GATT. Andere maatregelen, zoals verzekering van investeringen, kunnen door Nederland autonoom worden genomen.

De realisatie van dit structurele beleid verloopt moeizaam. Millimeter voor millimeter moet het terrein op andere departementen en in internationaal overleg worden bevochten.

In 1981 is een tweede poging gedaan om de structurele onderwerpen meer in de ontwikkelingssamenwerking te betrekken. Dit keer was het een benadering op bilaterale basis,

26) D. Regan, *U.S. affirms support for financial institutions*, IMF, Washington, 1 oktober 1981.

27) R. C. Ayres, *Breaking the Bank*, *Foreign Policy*, nr. 43, 1981; J. Power, *World Bank „socialism” illusion*, *International Herald Tribune*, 14 augustus 1981.

28) M. Westlake, *A poor outlook for the third world*, *The Times*, 12 mei 1982; J. P. Verloren van Themaat, *Reaganomics en de Wereldbank*, *ESB*, 28 juli 1982.

29) C. H. Farnsworth, *Clausen of World Bank displaying a deft hand*, *International Herald Tribune*, 15 april 1982.

30) Intomart, *Meningen over ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, mei 1982.

31) Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, *Vijandbeeld in Nederland*, Nijmegen, 1981.

32) Bijlage bij de Memorie van toelichting bij de Begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1980, Den Haag, 1979.

vanuit het bestaande hulpprogramma. In concreto werd overleg met India gevoerd en werden terreinen geïdentificeerd waarop, eventueel met gebruik van een deel der hulp gelden, tot samenwerking tussen India en Nederland zou kunnen worden gekomen, zo mogelijk in beider belang. De afspraken die met India zijn gemaakt, zijn vastgelegd in een protocol en betreffen onderwerpen als landbouw, technologie-overdracht, handelsbevordering en cofinanciering.

Deze verbreding van het beleid met India komt slechts met grote moeite tot realisatie. Vier oorzaken spelen daarbij een rol. Ten eerste zijn de ambtelijke diensten, die sinds jaren de samenwerking met India uitvoeren, niet georiënteerd op structurele onderwerpen. Ten tweede heeft het Ministerie van Economische Zaken nauwelijks een bilateraal landenbeleid waarin structurele samenwerking zou kunnen passen. Ten derde neemt het bedrijfsleven een passieve houding aan; het wil graag exporteren, maar ziet op tegen meer veeleisende en ingewikkelde samenwerkingsstructuren. Ten vierde ontbreekt het in de relatie tussen India en Nederland aan een instrument om zo'n structureel beleid verder vorm en uitvoering te geven.

Recent is vanuit een andere invalshoek, namelijk vanuit het belang van de Nederlandse economie, de vraag gesteld of de ontwikkelingssamenwerking meer dan tot nu toe dienstbaar kan worden gemaakt aan het nationale eigenbelang. Om dit te onderzoeken is door het kabinet-Van Agt/Den Uyl begin 1982 een ambtelijke werkgroep ingesteld die in juni rapport aan het kabinet heeft uitgebracht (33).

In het advies worden verscheidene aanbevelingen gedaan. In één daarvan (in het rapport *Beleidsvariant 2*) wordt voorgesteld om op basis van differentiatie van instrumenten en werkmethode van ontwikkelingssamenwerking tot een samenhangend programma te komen voor versterking van de relatie ontwikkelingssamenwerking-Nederlandse economie. Dat programma zou moeten bestaan uit bij voorbeeld maatregelen op het terrein van investeringsbevordering en -bescherming, financiering van prefeasibility-studies, beleidsaanpassing van de FMO, aangepaste produktie-ontwikkeling, financiering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties en dergelijke. In feite vallen de voorstellen gedaan vanuit ontwikkelingsoptiek — de nota van minister De Koning en het India-beleid — samen met *Beleidsvariant 2* van het rapport gericht op versterking van de relatie ontwikkelingssamenwerking-Nederlandse economie. Anders gesteld: er liggen voldoende ingrediënten op tafel om het ontwikkelingsbeleid aan te passen aan de behoeften van vandaag. Op de bestuursinstrumenten die daarvoor nodig zijn, wordt later teruggekomen.

Opgemerkt dient te worden dat al deze voorstellen zijn gericht op intensieve samenwerking in beider belang en niet een „exportprogramma” beogen. Door het Nederlandse bedrijfsleven wordt sinds jaar en dag druk uitgeoefend om de ontwikkelingssamenwerking tot bevordering van export te gebruiken. Het bedrijfsleven gaat eraan voorbij dat dit niet het doel van ontwikkelingssamenwerking is (hoewel de twee kunnen samenvallen 34)) en dat een ad hoc exportpolitiek het op den duur niet zal kunnen volhouden tegen de meer „sophisticated” vormen van samenwerking op economisch gebied, zoals die wordt bedreven door andere rijke landen. In recente gesprekken tussen het bedrijfsleven en het parlement is dit meer dan voorheen naar voren gekomen (35).

### *Internationale besluitvorming*

Door de sterke toename van het aantal leden is de VN voor de westelijke landen — vooral voor de grote mogendheden — steeds minder aanvaardbaar geworden als plaats voor onderhandeling over economische vraagstukken. Daar komt bij dat de onderhandelingen over het ontwikkelingsvraagstuk in de VN steeds gebeuren op basis van een bloksgewijze Noord-Zuid-confrontatie. Deze is los van de realiteit komen te staan sinds het differentiatieproces binnen het blok ontwikkelingslanden is voortgeschreden. Landen die desondanks aan VN-onderhandelingen zijn blijven vasthouden,

hebben in feite de stagnatie in de Noord-Zuid-betrekkingen bevorderd.

Overigens is er tot nog toe weinig onderzoek gedaan naar de onderhandelings situatie en -stagnatie in de VN zoals die inmiddels is ontstaan. Een eerste poging tot analyse is verricht door het adviesbureau Berenschot (36). In opdracht van de regering is een onderzoek gedaan naar de positie van de respectieve groepen ontwikkelingslanden op de internationale markten. Op basis daarvan is nagegaan of het systeem van VN-onderhandelingen met een bloksgewijze confrontatie van Noord en Zuid nog tot bruikbare resultaten kan leiden. Ook is onderzocht of en hoe — indien de VN-formule niet meer bruikbaar is — nieuwe onderhandelingsformules kunnen worden ontwikkeld.

Het Berenschot-onderzoek beantwoordt deze vragen slechts ten dele. Wel is uit de analyses gebleken dat de verhoudingen qua belangen op economisch terrein tussen de verschillende groepen ontwikkelingslanden uiterst gecompliceerd zijn geworden met moeilijk te doorgronden interacties. Dit duidt erop dat een simpele onderhandelingsformule Noord versus Zuid niet meer toereikend is.

Tijdens een conferentie te Refsnes in Noorwegen in 1980 is de vraag aan de orde geweest wat de relatie is tussen de bestaande economische theorieën en de onderhandelingen over een nieuwe internationale economische orde (37). Ook dat heeft voorsnog meer vragen opgeleverd dan antwoorden. Het is duidelijk geworden dat er nog zeer veel onderzoek zal moeten plaatsvinden voordat er van enig inzicht sprake kan zijn.

De enige mogelijke oplossing voor dit moment lijkt te zijn om afstand te nemen van de nu sinds zeven jaar stilliggende VN-besprekingen en te proberen om per vraagstuk na te gaan wat de positie van de verschillende groepen landen is en of op basis daarvan kan worden geschat of onderhandelingen zinvol zijn. Een poging in die richting is op departementaal niveau gedaan. Voor enige tientallen ter tafel liggende problemen is onderzocht of deze rijp zijn voor verder overleg, of zij zich lenen voor internationale besluitvorming dan wel of zij zich lenen voor autonome Nederlandse maatregelen.

Het lijkt aanbeveling te verdienen om op basis van deze pragmatische koers te trachten de bestaande stagnatie te doorbreken. Deze lijn kan alleen worden gevolgd als een bewuste keuze wordt gemaakt in die zin dat de strikte VN-prioriteit door Nederland wordt losgelaten. Er is een heroriëntatie nodig in de richting van de gespecialiseerde organisaties, dan wel kan de oprichting worden overwogen van ad hoc onderhandelingsfora per onderwerp. De procedure in deze ad hoc groepen zal — evenals in de gespecialiseerde organisaties — moeten leiden tot besluitvorming waarin het economisch gewicht van de deelnemende landen is verdisconteerd.

Hoewel een strikte VN-prioriteit tot vervreemding kan leiden, blijkt uit het feit dat in de Kamerdebatten over ontwikkelingssamenwerking tot nu toe niet of nauwelijks is gesproken over de speciale ministeriële GATT-zitting die dit najaar zal worden gehouden. De VS heeft voorgesteld tijdens deze bijeenkomst tussen Noord en Zuid te onderhandelen over wederzijdse vermindering van handelsbelemmeringen. De voorbereidingen zijn reeds ver gevorderd. Het ziet er naar uit dat deze GATT-vergadering — naast de gebruikelijke be-

33) Rapport van de werkgroep heroverweging *Ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder onderzoek naar de relatie tussen ontwikkelingsamenwerking en de Nederlandse economie*, Den Haag, juni 1982.

34) L. B. M. Mennes, *Export en ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, 4 juni 1982.

35) Commissie Ontwikkelingslanden NCW/VNO, *Notitie voor de Vaste Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, 27 mei 1982.

36) Berenschot, *Karttekeningen bij de structuur van een nieuwe wereldwijde onderhandelingsronde*, Utrecht, december 1980.

37) G. K. Helleiner, *Economic theory and north-south negotiations on a new international economic order*, Refsnes, juli 1980.

sluitvorming van Wereldbank en IMF — de enige concrete onderhandeling tussen Noord en Zuid in 1982 zal zijn. Door hun VN-preoccupatie lijkt dit de ontwikkelingslobby's geheel te ontgaan.

### *Instrumentarium structuurbeleid*

De meeste landen in Latijns-Amerika, Oost-Azië en Zuid-oost-Azië (inclusief China en India) zijn in een fase van ontwikkeling gekomen waarin de samenwerking met de rijke landen op structureel gebied van primair belang is geworden. Dit betekent dat rond driekwart van de inwoners van de ontwikkelingslanden voor hun verdere ontplooiing — wat betreft hun externe economie — afhankelijk is van met name de afzet van half- en eindprodukten, van toegang tot de kapitaalmarkt, van investeringen, van beschikking over technologie en van betaalbare energie (veel van de betreffende landen hebben zelf energiebronnen). Het primaire belang van maatregelen op structureel terrein voor deze landen spoort met het beleid zoals uiteengezet in de nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief*, met de verbreding van het beleid zoals beoogd voor India en met het koppelen van ontwikkelingssamenwerking aan eigen nationaal economisch belang. Voor de jaren tachtig gaat het erom een bestuursstructuur te vinden die zo'n beleid verdere inhoud en uitwerking kan geven. Dat is het kernvraagstuk van het ontwikkelingsbeleid in de komende kabinetsperiode.

Qua ministeriële competenties is de situatie momenteel dat de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse politiek op de genoemde structurele terreinen is toegewezen aan de ministers van Economische Zaken, Financiën en Landbouw. In concreto betekent dit bij voorbeeld dat de minister van Economische Zaken verantwoordelijk is voor de internationale handelspolitiek en derhalve voor het Nederlandse handelsbeleid in EG, GATT en UNCTAD.

Om de ontwikkelingsdimensie tot uitdrukking te brengen in het beleid dat Nederland in deze instellingen voert, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een zogenaamde medecompetentie. Dit betekent dat hij een inbreng heeft in de Nederlandse standpuntbepaling, maar dat het laatste woord steeds aan de betrokken vakminister is; de minister van het vakdepartement is „federführend”. Dit heeft tot gevolg, zoals uit de praktijk van twintig jaar ontwikkelingssamenwerking blijkt, dat de medecompetentie van geringe betekenis is.

In het regeerakkoord van het kabinet-Van Agt/Den Uyl waren formules opgenomen die tot doel hadden om de bevoegdheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor GATT, UNCTAD en IMF te versterken. Deze formules lieten echter de constructie van „medecompetentie” onaangetast, hetgeen betekent dat zij bij realisatie niet meer dan een cosmetische verbetering zouden zijn geweest.

Om een volwaardig beleid voor ontwikkelingssamenwerking te kunnen voeren — dus waarin de structurele aspecten ten volle zijn betrokken — zal een bestuursvorm moeten worden gevonden die garandeert dat in het Nederlandse internationale economische beleid de ontwikkelingsoptiek ten volle wordt verdisconteerd. Dit is vooral van belang nu in het ontwikkelingsvraagstuk de structurele elementen van steeds meer gewicht worden. Een oplossing kan worden gevonden door de primaire verantwoordelijkheid voor het internationale gedeelte van de economische, de landbouw- en de financiële politiek samen te brengen in één competentie met het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Dat kan bij voorbeeld door het instellen van een portefeuille van een „minister van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking”.

De wenselijkheid van zo'n herverdeling van competenties is tijdens de kabinetsformatie van 1977 door de CDA-fractieleider Lubbers voor het eerst naar voren gebracht. Later heeft Pronk het idee overgenomen (38). In het regeerakkoord van 1981 stond aangekondigd dat de genoemde herverdeling van bevoegdheden door het kabinet-Van Agt/Den Uyl zou worden voorbereid.

Tegenstanders van een herverdeling vrezen dat zo'n nieuwe minister steeds het primaat van het eigenbelang zal laten gelden en dat ontwikkelingssamenwerking dan nog slechter af is dan nu. Deze vrees is om twee redenen ongegrond. Ten eerste gaat het niet om de instelling van een „minister van Internationale Economische Betrekkingen”, zoals Van Maare stelt (39). Het gaat om „Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking”. Dat houdt in dat de nieuwe minister voor beide onderwerpen politieke verantwoordelijkheid draagt en zal worden aangesproken door zowel de Kamercommissie voor Handelspolitiek als die voor Ontwikkelingssamenwerking. Momenteel bestaat de oneigenlijke situatie dat de minister van Economische Zaken niet wordt aangesproken op de ontwikkelingsdimensie van het internationale economische beleid, doch wél de minister voor Ontwikkelingssamenwerking die, gegeven de beperkte betekenis van zijn medecompetentie, deze verantwoordelijkheid in feite niet kan dragen.

In de tweede plaats is de nu bestaande situatie volstrekt onbevredigend en zal verder verslechteren naarmate de internationale economische situatie grimmiger wordt: de medecompetentie zal van steeds marginalere inhoud worden. Deze afkalking kan alleen voorkomen worden door de primaire competenties voor beide onderwerpen in één hand te leggen. Het verdient daarom aanbeveling dat tijdens de komende kabinetsformatie wordt overgegaan tot het instellen van een „minister van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking”. Zonder dat zal Nederland in de jaren tachtig geen toereikend beleid voor ontwikkelingssamenwerking kunnen voeren.

### *Herwaardering bilaterale hulp*

Een groot deel van de Nederlandse hulp gaat van land tot land, bilateraal dus. Deze bilaterale samenwerking bestaat uit hulp aan concentratielanden (landen waarmee Nederland een langjarig samenwerkingsverband onderhoudt) en een aantal programma's van thematische aard: voedselhulp, betalingsbalanshulp, hulp aan armste groepen en landen, wederopbouw hulp, technische hulp, energieprojecten en dergelijke. Bovendien is er een reeks particuliere programma's die worden gesubsidieerd.

Al met al gaat de bilaterale hulp (afgezien van de subsidiëringen) naar rondweg 60 landen en bestaat uit een zeer groot aantal soorten projecten. De organisatie van het departementsonderdeel dat deze hulp behandelt, is deels naar ontvangende regio's en deels naar themaprogramma's gestructureerd. De regionale structurering roept vanuit het ambtelijke apparaat pressie op om aan steeds meer landen hulp te verstrekken.

De ervaring met bilaterale hulp heeft een aantal zaken duidelijk gemaakt. In de eerste plaats blijkt dat het moeilijk is om succesvolle projecten op te zetten en tot uitvoering te brengen. Het vergt een grote kennis van het betrokken land en van het type project. Dit leidt — om een lang verhaal kort te maken — tot twee conclusies: de hulp in de vorm van projecten kan alleen efficiënt en effectief zijn als het aantal ontvangende landen beperkt wordt (liever zes dan zestig) en als het aantal soorten projecten zodanig wordt gelimiteerd dat voldoende ervaring en routine kan worden opgedaan.

In de tweede plaats is gebleken dat de situatie in de onderscheidene ontwikkelingslanden zeer verschillend is. Dit betekent dat geen „blauwdruk” kan worden ontworpen die altijd toepasbaar is. Uiteraard is een aantal elementen in projectdraaiboeken onder te brengen, maar de economische, politieke, sociale en culturele voorwaarden waarbinnen het

38) G. Driehuis, Jan Pronk: Die nieuwe oliecrisis komt onafwendbaar, *De Tijd*, 16 april 1982.

39) L. van Maare, De minister moet worden opgetuigd, *NRC Handelsblad*, 28 mei 1982.

project moet worden uitgevoerd verschillen van land tot land.

In de derde plaats blijkt dat er meerdere werkwijzen mogelijk zijn. Zo kan men een bepaald „project” als hulp geven, men kan een sectoreel of regionaal programma uitvoeren en men kan klein beginnen en dat uitbouwen op basis van de ervaring die men opdoet. Deze laatste vorm wordt de „programmatische” benadering genoemd 40). Met deze wijze van werken heeft Nederland tot nu toe slechts beperkt ervaring opgedaan.

In de vierde plaats blijkt dat de projecten voor de armste bevolkingsgroepen, de onderste 20%, buitengewoon moeilijk zijn te realiseren. Wij staan voor de vraag hoe dit projecttype in de toekomst kan worden uitgevoerd: moet de overheid dat doen of kunnen deze projecten beter door particuliere organisaties (met overheidssubsidie) worden gerealiseerd.

In de vijfde plaats staan wij voor de vraag of in de komende jaren nog projecthulp moet worden aangeboden dan wel dat de hulp als betalingsbalanssteun moet worden verstrekt 41). Veel van de landen die wij hulp geven bepleiten dit laatste omdat zij met kolossale betalingsbalanstekorten hebben te kampen. Het heeft geen zin, zo stellen zij, met hulp een kunstmestfabriek te bouwen als de reeds bestaande kunstmestfabrieken op halve kracht draaien omdat de invoer van grondstoffen niet kan worden betaald.

In de zesde plaats doet zich steeds weer de vraag voor in hoeverre Nederland als hulpverlenend land condities dient te stellen bij het geven van hulp. Het is geen probleem als het om technische zaken gaat, zoals de aanleg van wegen naar het projectgebied. Maar het wordt anders als het om economische politiek gaat, bij voorbeeld het prijsbeleid in bepaalde sectoren of — nog ingrijpender — herverdeling van grond. Het evenwicht tussen „self-reliance” en conditionaliteit is delicaat.

Voor het toekomstige bilaterale beleid zal voor al deze punten helderheid moeten komen. In het regeerakkoord van het komende kabinet zouden deze problemen aan de orde kunnen worden gesteld en zou kunnen worden vermeld dat op deze vragen op korte termijn een antwoord moet worden gevonden. Hetzelfde geldt voor kwesties als binding van de hulp en lokale kostenfinanciering.

#### *Instrumentarium bilaterale hulp*

De antwoorden op de vragen die in de vorige paragraaf zijn gesteld, zullen in hoge mate bepalen hoe het instrumentarium eruit zal moeten zien om de bilaterale hulp voor te bereiden en uit te voeren. Naar mijn oordeel zullen die antwoorden moeten zijn:

- de bilaterale hulp wordt wat betreft projecten beperkt tot 6 of 8 landen, andere landen kunnen hulp krijgen in de vorm van cofinanciering met de IDA, betalingsbalanssteun, voedselhulp of „commodity aid”;
- de overige themaprogramma's worden beëindigd;
- het aantal soorten projecten wordt beperkt: er vindt concentratie plaats op projectsoorten die Nederland goed aan kan;
- per daarvoor in aanmerking komend land wordt een aan dat land aangepast meerjarig programma voor samenwerking geformuleerd bestaande uit hulpverlening en/of structurele maatregelen;
- projectactiviteiten worden in principe op de „pragmatische” wijze begonnen, tenzij in het betrokken land reeds ervaring met het betreffende soort project is opgedaan;
- projecten gericht op de armste bevolkingsgroepen worden voorbereid en uitgevoerd door particuliere organisaties met overheidssubsidie;
- per project worden de projectcondities geformuleerd.

Voor het uitvoeren van zo'n programma van projecthulp zal het onontkoombaar zijn om over een goedgeschoolde staf te beschikken zowel in Den Haag als op de ambassades. In feite gaat het om het produceren van lange reeksen projecten met een zo groot mogelijke efficiëntie en effectiviteit.

Dat vergt een bedrijfsmatige benadering met een goede personeelsselectie, training van personeel, rotatieschema's tussen de staf in Den Haag en het personeel dat de projecten behandelt op de ambassades.

Om een bedrijfsmatige aanpak mogelijk te maken met het daarvoor benodigde management en personeelsbeheer is het wenselijk om voor de projectvoorbereiding en -uitvoering een aparte dienst op te zetten. Zo'n dienst zou qua plaats in de gouvernementele organisatie vergelijkbaar moeten zijn met de PTT of de Nederlandse Spoorwegen. De politieke verantwoordelijkheid berust bij de in te stellen „minister van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking”.

#### **Ten slotte**

De voorstellen die in de vorige paragrafen zijn gedaan voor het toekomstige Nederlandse beleid voor ontwikkelingsamenwerking zijn verre van compleet. Nader zal moeten worden uitgewerkt wat de rol kan zijn van de EG, de OECD en het gelijkgezindenoverleg (een groep van voornamelijk Noordepese landen die regelmatig bijeenkomt om over het Noord-Zuid-vraagstuk te spreken). Ook zal moeten worden nagegaan wat de rol kan zijn van wetenschappelijke instituten en universiteiten, of het mogelijk is een wetenschapsbeleid voor ontwikkelingsvraagstukken te formuleren en hoe dat moet worden uitgevoerd.

Internationaal is Nederland vele jaren initiërend opgetreden. Het speelde een rol bij het initiatief tot een VN-ontwikkelingshandvest, het VN Capital Development Fund, de VN-ontwikkelingsstrategie, het Common Fund en in de IFAD. Nationaal werd het beleid gekenmerkt door het opzetten van nieuwe programma's zoals voor de concentratielanden, de vrijwilligers, de medefinanciering, de universitaire projecten en de technische hulp. Er werden instrumenten geschapen zoals de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, de FMO, de NCO en het CBI. Er vond substantiële beleidsvorming plaats in de vorm van nota's: de Bilaterale nota, de Kwaliteitsnota, de nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief* en de nota's over EG-ontwikkelingssamenwerking.

Dit alles, te zamen met een hulpprogramma ter grootte van 1,5% van het netto nationaal inkomen, vormt een stevig fundament voor toekomstig beleid. De vraag is of het thans bestaande beleid onveranderd moet worden voortgezet of dat aanpassingen moeten plaatsvinden, bij voorbeeld zoals die in dit artikel zijn beschreven.

Er is een tendens in Den Haag om geen veranderingen aan te brengen. De departementale diensten die met ontwikkelingsamenwerking zijn belast, zijn jarenlang gesteerd door reorganisaties en veranderingen in procedures en hebben er behoefte aan met rust gelaten te worden. Zij willen het beleid uitvoeren zoals dat met de instelling van de bestaande programma's en met het formuleren van beleidsnota's tot stand is gekomen.

Toch is zo'n „passen op de winkel” niet toereikend. De snelle veranderingen in het ontwikkelingsvraagstuk en in de wereldeconomische verhoudingen dwingen eenvoudigweg tot nieuw beleid. Het achterwege blijven van vernieuwing zal het beleid losmaken van de realiteit en daarmee zal het irrelevant worden.

Ten slotte nog dit: de hierboven geformuleerde voorstellen kunnen worden uitgevoerd door elke partijcoalitie. Zij passen in de programma's van PvdA, CDA en VVD. Wat dat betreft is de verkiezingsuitslag van 8 september van geen betekenis.

**F. van Dam**

40) E. Morss, *Bilateral development co-operation and the programmatic approach*, ISS, Den Haag, mei 1982.

41) Tijdens een conferentie die in mei 1982 te Lysebu (bij Oslo) werd gehouden over het functioneren van de bilaterale hulp werd door de deelnemende ontwikkelingslanden breedvoerig op dit dilemma ingegaan en voor meer betalingsbalanssteun gepleit.