

Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking

Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en coherentie
van ontwikkelingssamenwerking

Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 1

Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	15
2 Analysekamer	17
3 Het Nederlandse OS-beleid	21
3.1 Overzicht uitgaven en kenmerken beleid	21
3.2 Beschrijving van het Nederlandse coherentie-beleid	43
4 Aangrijpingspunten voor een effectiever OS-beleid	45
4.1 Aangrijpingspunten binnen het domein van OS	45
4.2 Aangrijpingspunten buiten het domein van OS	57
5 Beleidsopties	65
5.1 Beleidsopties binnen het domein van OS	66
5.2 Beleidsopties buiten het domein van OS	76
Bijlage 1 Taakopdracht	83
Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep	85
Bijlage 3 Resultaten Wereldbankexercitie	87
Bijlage 4 Lijst van afkortingen	95

Samenvatting en conclusies

Het Kabinet streeft naar een invulling van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid die is gebaseerd op inzicht in de effectiviteit van de beschikbare instrumenten en die is gericht op meer OS-coherentie. In de Ministerraad van 13 september 2002 is daarom besloten om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar de mogelijkheden voor een effectiever en coherenter ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

De aan de werkgroep meegegeven probleemstelling is:

“Welke mogelijkheden zijn er binnen het domein van de ontwikkelingshulp en daarbuiten op andere beleidsterreinen om de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gericht op duurzame armoedebestrijding te vergroten?”

Deze vraag is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen die in hun onderlinge samenhang worden geanalyseerd:

- *Op welke wijze wordt de effectiviteit van OS-programma's gericht op duurzame armoedebestrijding gewaarborgd, wat kan gezegd worden over de effectiviteit van het huidige ontwikkelingsbeleid, hoe kan de effectiviteit worden vergroot?*
- *Hoe kan de OS-beleidscoherentie worden bevorderd en welke consequenties heeft dat voor het huidige OS-beleid en andere relevante beleidsterreinen?*

Dit rapport bevat de resultaten van dit onderzoek. Gelet op de ervaringen met het beleid tot nu toe, theoretische inzichten en resultaten van evaluaties meent de werkgroep dat een grotere mate van effectiviteit en OS-coherentie van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid mogelijk is. Om dit te bereiken is een heroriëntatie van het beleid nodig. De IBO-werkgroep heeft aangrijpingspunten voor een effectiever beleid geïdentificeerd en is voor elk van deze aangrijpingspunten nagegaan welke winst mogelijk te behalen is bij een beleidsverandering in een bepaalde richting. Op basis daarvan zijn concrete beleidsopties geformuleerd.

Meer effectiviteit en OS-coherentie vergt actie binnen en buiten het domein van de ontwikkelingssamenwerking. Het domein van ontwikkelingssamenwerking is hier conform de Taakopdracht gedefinieerd als OS-programma's gericht op duurzame armoedevermindering. Dit zijn alle uitgaven – ODA en non-ODA - die zijn toegerekend aan de beleidsthema's 6 tot en met 12 van de HGIS, conform de hoofddoelstelling 4 in de Memorie van Toelichting van Buitenlandse zaken. In het vervolg van dit IBO wordt dit korthedshalve aangeduid als “hulp”. De rode draad bij de beleidsopties binnen het domein van OS is, gegeven de internationale en nationale norm voor ontwikkelingssamenwerking (ODA), het bereiken van meer beleidseffect voor evenveel geld. De allocatie van hulp dient daartoe te worden gebaseerd op inzichten in de effectiviteit van verschillende aanwendingsrichtingen. De aangrijpingspunten waarop een beleidskeuze gemaakt kan worden die de hulp effectiever maakt zijn: kanaalkeuze, landenkeuze, wijze van financiering, (ont)binding, inputdoelstellingen, monitoren en evalueren, en de organisatie van de Nederlandse hulp.

Voor een ander deel zijn de beleidsopties gericht op de mogelijkheden om de OS-beleidscoherentie te vergroten. De ontwikkelingskansen van ontwikkelingslanden kunnen immers worden belemmerd door beleid van rijke landen op andere terreinen dan OS-beleid, zoals handel, landbouw, milieu en migratie. OS-coherentie vergt dat ontwikkelde landen in hun nationale beleid en in internationale onderhandelingen expliciet rekening houden met de doelstelling "duurzame armoedevermindering in ontwikkelingslanden". Van een geïsoleerde OS-activiteit wordt armoedevermindering daardoor een integraal onderdeel van alle beleidsterreinen. Beleidsopties buiten het domein van OS zijn gebaseerd op de mogelijk te behalen resultaten met betrekking tot armoedevermindering.

Effectiviteit en coherentie van beleid dienen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang te worden nagestreefd. Vergroting van de effectiviteit van de hulp is immers vooral zinvol als tegelijk incoherenties op andere beleidsterreinen worden weggenomen (of worden gecompenseerd). Tevens leidt het aanpakken van incoherenties weliswaar tot nieuwe mogelijkheden - zoals handelskansen - maar is het soms van belang om ondersteunende maatregelen te treffen zodat ontwikkelingslanden die mogelijkheden kunnen benutten.

Bij de zoektocht naar mogelijkheden voor meer effectiviteit en coherentie gebruikt de werkgroep de volgende twee vertrekpunten:

- Een brede benadering van het begrip armoede. Armoede is een hoofdaspect van onderontwikkeling en kan worden omschreven als een gebrek aan mogelijkheden om de eigen situatie te verbeteren. Naast een hoger beschikbaar inkomen zijn sociale voorzieningen en aspecten zoals een beter milieu en meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen essentiële onderdelen van armoedevermindering, die tegelijkertijd het vermogen om een inkomen te kunnen verwerven vergroten. Deze brede benadering sluit aan bij de internationaal aanvaarde Millennium Doelstellingen (MDG's), die het richtsnoer vormen van het huidige Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid;
- Vast staat dat hulp kan bijdragen aan het tot stand brengen van economische groei, waardoor de armoede vermindert. Hulp is effectiever in landen met een goed beleid en bestuur, in landen die structureel kwetsbaar zijn voor economische schokken en in landen die zich in een herstelperiode na een conflict bevinden. Wel kent hulp afnemende meeropbrengsten. In de praktijk varieert het effect van ontwikkelingssamenwerking op armoedevermindering sterk, afhankelijk van de vormgeving van de hulp en van de omstandigheden in het ontvangende land.

Hulp meer multilateraal vormgeven

De overheid beschikt over vier groepen van kanalen om ontwikkelingssamenwerking vorm te geven: bilaterale hulp (42% van alle hulp in 2002), hulp via multilaterale instellingen (30%), hulp via maatschappelijke organisaties (22%), en hulp via bedrijfslevenprogramma's (5%). Er is geen onderzoek dat gericht is op een systematische vergelijking van de effectiviteit van de verschillende kanalen.

Wel wijzen inzicht in de aard van de kanalen en resultaten van evaluaties van de Nederlandse hulp per kanaal er op dat het multilaterale kanaal duidelijk een aantal voordelen heeft ten opzichte van het bilaterale kanaal. Dit komt onder meer doordat kennis kan worden gebundeld, de beheerslast daalt, versnippering van hulp makkelijker kan worden tegengegaan en multilaterale hulp niet gebonden is. Evaluaties wijzen voorts op geringe resultaten van de Nederlandse bilaterale hulp tot 1998. Over deze periode was echter veelal sprake van projecthulp. Van de sectorale benadering die in 1998 is ingevoerd met als doel het beleid van een sector in het ontvangende land te ondersteunen, zijn nog geen evaluaties beschikbaar.

Hulp via maatschappelijke organisaties (waaronder ook lagere overheden of belangengroepen) in arme landen heeft een aantal comparatieve voordelen, die in de praktijk slechts in geringe mate gerealiseerd worden. Op het terrein van directe armoedevermindering zijn resultaten

geboekt, maar deze blijken niet duurzaam te zijn. Op de terreinen van beleidsbeïnvloeding en maatschappij-opbouw is de laatste tien jaren relatief weinig vooruitgang geboekt. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties actief in veel landen, terwijl er vooral in landen met een ontoereikend beleid en bestuur aanleiding is om via dit kanaal hulp te bieden. Hulp via maatschappelijke organisaties heeft immers de meeste meerwaarde in landen waar – vanwege een tekortschietend beleid en bestuur – armen niet via de officiële kanalen bereikt kunnen worden. Al met al is de veronderstelde meerwaarde van dit kanaal slechts gedeeltelijk in de resultaten terug te vinden. Onder dit kanaal valt ook het programma Internationaal onderwijs. Hier wijst de werkgroep op het belang van het evalueren van het nieuwe beleidskader, dat als gevolg van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uit 1997 is geïmplementeerd.

Een bloeiende marktsector in ontwikkelingslanden is cruciaal om de werkgelegenheid en productiviteit te verhogen en aldus bij te dragen aan duurzame armoedevermindering. Hiervoor is vooral van belang dat het ondernemingsklimaat in de ontwikkelingslanden verbetert. Hierbij kan multilaterale en bilaterale hulp een rol spelen. Daarnaast bestaan specifieke bedrijfslevenprogramma's gericht op het direct stimuleren van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden, kennisoverdracht en het bevorderen van handelcapaciteit. De beschikbare evaluaties van de verschillende bedrijfslevenprogramma's geven slechts een beperkt inzicht in de effectiviteit, omdat geen conclusies getrokken kunnen worden over de mate van armoedevermindering als gevolg van deze programma's. Wel is een oordeel te geven over de mate waarin de geoperationaliseerde doelstellingen van die programma's zijn bereikt. De meeste programma's worden als "redelijk positief" beoordeeld. Alleen het programma ORET/MILIEV wordt als matig beoordeeld en bij de FMO - via welke organisatie jaarlijks ongeveer 80% van de fondsen voor private sectorontwikkeling wordt gekanaliseerd - is ruimte voor verhoging van het rendement en verbetering van de bedrijfsvoering. In het algemeen geldt dat het deels gebonden karakter en de huidige lappendeken van kleinschalige programma's de huidige vormgeving minder effectief maakt.

Hulp concentreren op een kleiner aantal landen

Vanaf 1998 is het uitgangspunt om de structurele bilaterale hulp te concentreren op een beperkt aantal arme landen met een (voldoende) goed beleid en bestuur om een effectieve besteding van middelen mogelijk te maken. Daarnaast spelen additionele factoren een rol bij de landenkeuze, zoals de meerwaarde van Nederlandse hulp ten opzichte van activiteiten van andere donoren en de historische en sociaal-culturele relaties tussen Nederland en dat land. Toepassing van deze criteria heeft geleid tot een structurele bilaterale samenwerkingsrelatie met 19 landen over de periode 1998-2003. Het structurele gedeelte van de bilaterale hulp gaat in 2002 voor ruim de helft naar deze 19 landen: de rest van de structurele bilaterale hulp wordt echter besteed aan andere landen, zoals themalanden.

De Wereldbank heeft op verzoek van de werkgroep de Nederlandse verdeling van bilaterale hulp vergeleken met een theoretisch optimale landenallocatie (zie bijlage 3). Daaruit blijkt dat er nog aanzienlijke effectiviteitswinst (in termen van een daling van het aantal mensen dat van een inkomen van minder dan \$ 2 per dag leeft) te behalen valt uit een andere verdeling van de bilaterale hulp over landen. Deze hulp kan meer dan nu gericht worden op arme landen met een voldoende goed beleid en bestuur. Het verschil in effectiviteit tussen de optimale landenallocatie en de Nederlandse structurele bilaterale hulp aan de 19 geselecteerde landen bedraagt 15%. Voor alle structurele bilaterale hulp is dit verschil 38%. Bij de resultaten van deze exercitie is wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. De exercitie dient derhalve niet mechanisch toegepast te worden, maar biedt een goede basis voor de besluitvorming over de verdeling van hulp over landen.

Van off-budget naar on-budget financiering

Hulp is effectiever wanneer programma's en projecten een onderdeel zijn van het eigen beleid van het ontvangende land: ownership. Uit evaluaties en ervaringen (bijvoorbeeld met

conditionele leningen) blijkt immers dat goed beleid en bestuur niet kan worden afgedwongen of “gekocht” door hulp. Bovendien is het effect van het verbinden van beleidscondities aan hulp begrensd doordat de overheid van het ontvangende land, vanwege de beschikbaarheid van hulpfondsen, eigen begrotingsmiddelen naar eigen inzicht kan herallocceren.

Het ontvangende land heeft de meeste zeggenschap over de beschikbaar gestelde OS-middelen als deze op de eigen begroting staan (zogenaamde on-budget financiering). Daarom heeft de werkgroep een voorkeur voor deze vorm van financiering. On-budget financiering met een structureel karakter kan de vorm hebben van macrohulp en sectorale begrotingssteun. Deze laatste vorm is geormerkt naar een specifieke sector, waardoor de mate van ownership voor het ontvangende land minder is dan bij macrohulp. Er zijn nog geen evaluaties van de relatieve effectiviteit van sectorale begrotingssteun versus macrohulp beschikbaar.

On-budget support is - naar schatting - tussen 2000 en 2002 gestegen van 10,3% naar 13,1% van de structurele bilaterale hulp; de meerderheid van de structurele bilaterale hulp bestaat echter nog uit off-budget hulpvormen.

Naar coherentie tussen giften, leningen en schuldverlichting

Nederland verstrekt als bilaterale donor alleen giften. Via bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken en –fondsen verstrekt Nederland indirect ook leningen. Over het voordeel van leningen versus giften zijn bij de werkgroep geen evaluaties bekend.

De incidentele bilaterale hulp - aan landen die te maken hebben met een onhoudbare schuldenlast of in een economische noodsituatie verkeren - bestaat in 2002 helemaal uit schuldverlichting en daarbinnen voor het grootste gedeelte uit de toerekening voor EKI (kwijtschelding van commerciële schulden). Dat hulp effectiever is bij een selectief landenbeleid, geldt niet alleen voor giften maar ook voor schuldverlichting. Schuldverlichting is alleen zinvol indien landen reeds een verbetering van hun beleid en bestuur hebben gerealiseerd en indien kwijtschelding eenmalig is, zodat geen incentive tot een patroon van lenen en weer kwijtschelden ontstaat.

Uit evaluaties blijkt echter dat in de jaren '90 te gemakkelijk een patroon van schuldverlichting en financiering van nieuwe kredieten aan dezelfde landen heeft kunnen ontstaan. Door combinaties van te weinig schuldverlichting (of schuldherstructurering waar eigenlijk kwijtschelding nodig was geweest), nieuwe leningen, onvoldoende goed beleid en bestuur en externe schokken moest een groot aantal landen in de jaren '90 herhaaldelijk terugkomen naar de Club van Parijs voor nieuwe schuldverlichting. Het belang van goed beleid en bestuur wordt de laatste jaren echter steeds meer erkend in internationale fora voor het verstrekken van leningen en voor schuldverlichting. Desalniettemin blijven er grote zorgen bestaan over de lange-termijn houdbaarheid van de schuldpositie van de armste landen, die kwetsbaar blijven voor economische schokken, zwak beleid en interne instabiliteit.

Coherent beleid vergt dat achterstalligheid op betalingen gevolgen kan hebben voor de te verstrekken giften. Indien, bijvoorbeeld in de Club van Parijs, is vastgesteld dat een land geen schuldverlichting nodig heeft, dan dient het land zijn schulden terug te betalen. In het geval van achterstallige betalingen kunnen dan – als aansporing en waarschuwing geen resultaat opleveren – sancties worden ingezet. Van deze mogelijkheid is tot op heden nog geen gebruik gemaakt bij exportkredietvorderingen of (bilaterale) OS-leningen.

Hulp ontbinden

Binding van hulp leidt tot beperkte concurrentie, hogere administratieve lasten en vaak tot het gebruik van niet-geschikte technologie. De kosten van gebonden hulp blijken 10 tot 30 procent hoger te zijn dan die van ongebonden hulp. Uit ontbinding valt derhalve nog substantiële winst te behalen voor ontwikkelingslanden.

Nederland ijvert daarom al decennia lang voor een verdergaande ontbinding van de bilaterale hulp, waarbij onder binding wordt verstaan de verplichting tot aanbesteding bij een ingezetene van het donorland. In Nederland bedraagt de formele binding van hulp ongeveer 12%. Dit is beduidend lager dan het OECD gemiddelde van 38%, maar nauwelijks lager dan het OECD-gemiddelde exclusief de VS (13%). De “werkelijke binding” als gevolg van retouropdrachten aan het Nederlandse bedrijfsleven is echter veel hoger dan de formele binding: deze bedraagt naar schatting nog ruim de helft van de hulp.

Van inputdoelstellingen naar een flexibel budget

De aanwending van de Nederlandse hulp hangt mede af van een aantal afspraken in internationaal en nationaal verband. Deze afspraken hebben geresulteerd in een aantal inputdoelstellingen. Er bestaan nog zeker zeven van dergelijke doelstellingen. Twee van deze doelstellingen zijn gebaseerd op internationale afspraken: de doelstelling om 0,2 procent van het BNP in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL) te besteden en de doelstelling om 0,1% van het BNP ten goede te laten komen aan internationaal natuur- en milieubeleid.

Geen van de gehanteerde inputdoelstellingen is gebaseerd op empirisch inzicht in de optimale allocatie van middelen aan verschillende kanalen, landen en programma's. Zij zijn de resultante van een aantal afzonderlijke internationale en nationale afspraken, zonder dat daarbij sprake is van een eenduidige samenhang. Tevens staan dergelijke inputdoelstellingen op gespannen voet met “ownership” van de ontvangende landen en verminderen zij de beleidsruimte om de hulp overeenkomstig inzichten in relatieve effectiviteit aan te wenden. Er is daarom effectiviteitswinst te behalen door input-doelstellingen los te laten, waarbij internationale afspraken uiteraard een gegeven zijn.

Naar een systematische evaluatiepraktijk

Systematische vergelijkingen van de kosten en baten van verschillende aanwendingsrichtingen van de hulp ontbreken veelal. Dit blijkt uit een overzicht dat in opdracht van de werkgroep is verricht door de stichting Joint Implementation Network (JIN)¹. Evaluaties worden veelal gekenmerkt door een beschrijvende methode gericht op het beantwoorden van zogenaamde “kleine” effectiviteitsvragen (“Kwam het project tot stand?”). Zelden werd armoedevermindering gehanteerd als directe toetssteen of werden alternatieve aanwendingsrichtingen van een budget vergeleken. Ook is er nog onvoldoende inzicht in de potentiële welvaartswinsten voor arme bevolkingsgroepen van het opheffen of verminderen van OS-incoherenties. De beschikbare studies geven globale schattingen van potentiële welvaartswinsten voor groepen van landen, maar zijn nog onvoldoende gericht op arme bevolkingsgroepen en bestrijken niet alle soorten incoherenties.

Het opzetten van systematische kosten-batenanalyses over de aanwending van hulp en van analyses over de welvaartswinst als gevolg van coherenter beleid, zal het maken van beleidsafwegingen in de toekomst kunnen vergemakkelijken en verbeteren.

¹ Stichting Joint Implementation Network (2003), *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*, Paterswolde.

Naar een effectieve organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

De ambassade is te beschouwen als het lokale kantoor voor de allocatie van hulp binnen een land. De herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid heeft geleid tot de delegatie van bevoegdheden naar de ambassades in de tweede helft van de jaren '90. In de huidige situatie is sprake van een gedeeltelijk delegatiemodel: de posten voeren het OS-beleid ter plekke uit, maar dienen vooraf goedkeuring te vragen aan het departement over de wijze waarop zij middelen willen gaan besteden. De werkgroep heeft inzicht gekregen in de waardering van de ambassades van dit model. Ambassades blijken in het algemeen tevreden te zijn. Zij geven aan dat de flexibiliteit en snelheid van de besluitvorming zijn toegenomen door de (gedeeltelijke) delegatie. Een aantal nadelen of risico's zijn: te grote afstand tussen departement en ambassades en een onduidelijke afbakening van taken. Er zijn tot nu toe echter geen evaluaties over het functioneren van het huidige model.

Er lijkt vooralsnog geen sprake te zijn van duidelijke effectiviteitswinst die te behalen valt uit een verdere decentralisatie, omdat het lastig zonet onmogelijk is om in de bekostiging van ambassades incentives te creëren voor een effectieve besteding van hulpmiddelen.

Naar een OS-coherente organisatie

De werkgroep wijst op het belang van een grote(re) mate van interdepartementale afstemming voor het voeren van een samenhangend buitenlands beleid. In Nederland is het institutionele raamwerk voor het organiseren van beleidscoherentie reeds aanwezig. Verdere regelgeving, rapportageverplichtingen en dergelijke zullen niet tot meer coherentie, maar tot meer bureaucratie leiden. Wel kan binnen het bestaande kader de interdepartementale samenwerking en afstemming verbeterd en vergroot worden. Om coherent beleid te organiseren is een tweezijdige benadering nodig. Dit houdt enerzijds in dat de verschillende departementen rekening houden met de effecten van hun beleid op ontwikkelingslanden, en anderzijds dat de kennis van andere departementen beter benut dient te worden bij de beleidsvoorbereiding van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en dat er sprake is van daadwerkelijke invloed van de overige departementen op de beleidsvoorbereiding en uitvoering van OS-programma's.

Op basis van de geconstateerde mogelijkheden die er zijn om de effectiviteit en coherentie te vergroten, heeft de werkgroep beleidsopties geformuleerd binnen het domein van OS, die zijn samengevat in box 1.

Box 1 Beleidsopties binnen het domein van OS

1. *Verhoog het aandeel van multilaterale hulp (via beleidsthema 7,8,9) substantieel van de huidige 30% tot bijvoorbeeld de helft van de hulp op langere termijn. Ongeoormerkte bijdragen hebben in beginsel de voorkeur, maar via partnerschap financieringen kunnen indien wenselijk accenten voor de besteding worden aangebracht.*
 2. *Laat de uitgaven aan Nederlandse medefinancieringsorganisaties afhangen van hun prestaties (geef ze geen vast aandeel in de begroting meer). Besteed uitgaven via dit kanaal vooral aan organisaties en programma's die zich richten op armoedevermindering in landen waar sprake is van onvoldoende bestuur.*
 3. *Verhoog de uitgaven voor de stimulering van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden door deze bijvoorbeeld te verdubbelen. Stroomlijn de huidige lappendeken programma's tot één investeringsbank en één subsidieprogramma, gericht op duurzame armoedevermindering. Ontbind deze programma's, bij voorkeur op reciproque basis of op basis van consensus binnen een beperktere groep donoren. Ontwikkel nieuwe initiatieven - zonder grootschalige subsidies – om de kennis en capaciteit van het Nederlandse bedrijfsleven beter te benutten bij het verminderen van armoede (zoals via partnerships).*
 4. *Concentreer de structurele bilaterale hulp op een kleiner aantal landen met een goed beleid en bestuur en schaf de aparte themalandenlijsten af (milieu en GMV). Voorkom overlap door de hoeveelheid hulp per land af te stemmen tussen betrokken donoren en benut voordelen van een regionale aanpak. Stel de verdeling van hulp over landen regelmatig bij op basis van de prestaties, beleid en bestuur en hulpbehoeften van de ontvangende landen. Volg voor landen waarmee de hulprelatie wordt beëindigd een exit-strategie met een gemaximeerde duur.*
 5. *Zet alle off-budget hulp (zoals projecthulp) om in "on-budget" hulp, die direct aan de begroting van het ontvangende land ten goede komt. Kies daarbinnen zoveel mogelijk voor macrohulp. Sectorale begrotingssteun kan worden gegeven indien er nog geen vertrouwen is in het algehele begrotingsstelsel van een land en Nederland een bepaalde sector of thema wil ondersteunen.*
 6. *Vergroot de coherentie tussen schenkingen, leningen, herverzekeringen en schuldverlichting. Overweeg – in internationaal verband – een verdere beperking van leningen en herverzekerde exportkredietverlening aan overheden in de armste ontwikkelingslanden, om onhoudbare schuldsituaties te voorkomen. Pas – als aansporing en waarschuwing niet helpen – daadwerkelijk sancties toe als achterstallige betalingen op leningen en herverzekerde exportkredieten zijn ontstaan. Verminder dan de macrohulp en waar wenselijk ook andere vormen van hulp aan de overheid van het ontwikkelingsland en geef geen herverzekering op nieuwe exportkredieten aan overheidsdebiteuren. Onderzoek de mogelijkheden voor een operationele en objectieve toets op duurzame armoedevermindering bij het herverzekeren van exportkredieten.*
 7. *Laat kwantitatieve inputdoelstellingen voor de besteding van hulp los, tenzij zij volgen uit internationale afspraken over de allocatie van middelen. Maak wel duidelijk hoe Nederlandse activiteiten (mogelijk) bijdragen aan de realisatie van de MDG's.*
 8. *Verbeter de evaluatie-praktijk door expliciete kosten-baten analyses te laten maken. Druk baten zoveel mogelijk uit in de mate van duurzame armoedevermindering als gevolg van het gevoerde beleid (bijvoorbeeld aan de hand van één van de MDG's) en houd rekening met opportunity costs. Focus evaluaties op de prestaties van de verschillende multilaterale organisaties, de relatieve effectiviteit van verschillende kanalen en de verdeling van hulp over landen. Benut inzichten uit deze evaluaties bij de besluitvorming om middelen te heralloceren over kanalen en landen (zie optie 1 en 4).*
 9. *Ga na hoeveel de benodigde capaciteit op het departement en de ambassades omlaag kan als gevolg van dalende uitvoeringskosten van ontwikkelingssamenwerking bij meer multilaterale hulp, meer "on-budget support" en een selectiever landenbeleid. Ga bovendien na hoe de beleidsvoorbereiding en uitvoering door deze drie beleidsopties veranderen.*
 10. *Vergroot de OS-coherentie door bij de beleidsvoorbereiding op andere relevante beleidsterreinen expliciet rekening te houden met effecten op armoede. Vergroot daartoe de interdepartementale samenwerking over beleidsterreinen binnen en buiten het domein van OS. Probeer de OS-coherentie in EU-verband te verhogen door een beoordeling op coherentie van Commissie-voorstellen in te voeren en streef actief coalities met de Commissie en andere lidstaten na. Zet hulp ook in om ontwikkelingslanden te steunen bij het benutten van productie- en handelskansen die ontstaan bij een coherenter beleid.*
-

Het streven naar OS-coherentie berust op de triviale veronderstelling dat de (potentiële) betrekkingen die er tussen rijke en arme landen bestaan en die buiten het specifieke OS-domein van de directe hulp liggen, effect hebben op de omvang van de armoede. Deze effecten kunnen positief of negatief zijn. Met de toename van de schaal waarop economische activiteiten plaatsvinden, nemen de (potentiële) uitwisselingen toe en dus ook de (potentiële) effecten op armoede. Bijna per definitie betekent dit dat de winst die uit coherentie kan worden behaald eveneens toeneemt.

De werkgroep heeft een overzicht laten maken van studies over de te behalen welvaartswinsten bij het verminderen van incoherenties². Allereerst is er welvaartswinst te behalen uit liberalisatie van het goederen- en dienstenverkeer. In zijn totaliteit komen de berekende welvaartswinsten van 50% liberalisatie op de terreinen landbouw, nijverheid, textiel en kleding en diensten neer op een orde van grootte van 120 miljard dollar voor ontwikkelde landen en 160 miljard dollar voor ontwikkelingslanden. De te behalen welvaartswinsten zijn ongelijk verdeeld over landen. Opvallend zijn de grote welvaartswinsten die ontwikkelingslanden kunnen behalen bij liberalisatie van hun onderlinge handel, bijvoorbeeld op het terrein van landbouw. Binnen de ontwikkelingslanden zal een liberalisatiebeleid van de rijke landen uiteenlopende gevolgen hebben voor de verschillende bevolkingsgroepen.

De effecten van andere vormen van beleid op armoede(vermindering) zijn (nog) moeilijker te kwantificeren. Voor de relevante beleidsterreinen geldt het volgende:

- Non-tarifaire handelsbelemmeringen: Voor exporten uit ontwikkelingslanden kunnen productnormen of standaarden, dan wel de wijze van toepassing ervan, niet beoogde discriminatoire en protectionistische effecten hebben. Daarmee ontstaat voor ontwikkelingslanden een belemmering om gebruik te maken van de kansen op vergroting van de markttoegang. Bij een steeds verdere aanscherping van de product- en proceseisen uit hoofde van bijvoorbeeld voedselveiligheid bestaat het gevaar dat de potentiële winst uit liberalisatie niet gerealiseerd zal worden; tarifaire belemmeringen worden als het ware vervangen door even sterke belemmeringen van niet tarifaire aard;
- (Tijdelijke) migratie: Voor ontwikkelingslanden vormen de overmakingen ("remittances") van migranten inmiddels omvangrijke financiële stromen, terwijl "brain drain" van hooggeschoolde mensen en een algehele cultuur van migratie (de alles overheersende wens om te vertrekken) als negatief worden gezien. Recente onderzoeken naar effecten van migratie laten eerder een positief dan een negatief beeld zien voor het zendende land. De voorwaarde geldt echter wel dat een beleid gevoerd wordt dat een productieve besteding van de geldzendingen van migranten mogelijk maakt;
- Buitenlandse directe investeringen (fdi): Indien geïntegreerd in de lokale of nationale economie, kan fdi een belangrijke impuls geven aan de economische ontwikkeling van een land of regio. Ze leidt tot meer productie en handel en tot een vergroting van de kapitaalgoederenvoorraad. In het kielzog daarvan vindt overdracht van moderne technologieën plaats en is er sprake van scholing. Fdi kan echter ook een geïsoleerde activiteit blijven. Die kans blijkt het grootst bij kapitaalintensieve activiteiten als de extractie van grondstoffen of bij "export processing zones". Of fdi een positief of negatief effect heeft op armoede, lokale bedrijven, gemeenschappen en het milieu, hangt derhalve voornamelijk af van het binnenlandse investeringsklimaat. Omdat fdi de afgelopen decennia zulke uiteenlopende effecten heeft gehad, is het niet mogelijk om de potentiële winst voor ontwikkelingslanden uit een toename van fdi in een bedrag uit te drukken. De bijna eensluidende opvatting in de literatuur is echter dat, mits goed vormgegeven, fdi een

² Bouwmeester, K., Burger K. en H. Stolwijk (2003), *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid, een literatuuroverzicht*, ESF-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam en Centraal Planbureau, Den Haag.

enorme bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een land. In 2001 ging slechts een half procent van de mondiale fdi naar de minst ontwikkelde landen. Hoge tarieven en tariefescalatie in exportmarkten leggen beperkingen op aan de diversiteit van de fdi en de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie;

- Bescherming van intellectueel eigendom: Het TRIPS verdrag bevordert weliswaar de ontwikkeling van uitvindingen en daarmee mogelijk nieuwe producten, maar kan tevens tot een hogere prijs leiden voor de producten die op de markt komen. Vooral de armere en kleinere ontwikkelingslanden zijn meer consument dan producent van kennis die voor bescherming in aanmerking komt; ze hebben geen comparatief voordeel in de productie van kennis. In welvaartstermen zal het verdrag dus vooral nadelig uitpakken voor de armere en kleinere ontwikkelingslanden, zeker op de korte en middellange termijn. Invoer en overdracht (het kopiëren) van technologie naar ontwikkelingslanden worden er door bemoeilijkt. Het verdrag bevat ook geen stimulans om juist die producten te ontwikkelen die arme groepen in de bevolking kunnen helpen. Hierdoor bestaat het gevaar dat het verdrag zodanig uitwerkt dat het datgene dat tot nu toe goedkoop aan de armen ter beschikking stond, duur maakt door er octrooien en auteursrechten op te leggen;
- Natuur- en milieubeleid: De exploitatie van mondiale natuurlijke hulpbronnen zoals hout, de wereldzeeën en grondstoffen is een ander voorbeeld van economisch handelen van rijke landen dat van grote invloed kan zijn op ontwikkelingslanden. Indien de mogelijke negatieve milieu-effecten van die exploitatie volkomen in de prijs van het eindproduct zouden zijn geïnternaliseerd en indien ontwikkelingslanden op 'gelijke voet' met ontwikkelde landen zouden onderhandelen over de toegang tot die hulpbronnen zou er, in beginsel, geen sprake zijn van een coherentieprobleem. Echter, van internalisatie en gelijkwaardigheid is lang niet altijd sprake. De extractie van natuurlijke hulpbronnen vindt vaak plaats in omstandigheden waarin de opbrengsten grotendeels bij de elites in de ontwikkelingslanden terecht komen en de lokale bevolking met de negatieve effecten als leeggeveste zeeën, geërodeerde grond en andere negatieve gevolgen van overexploitatie achterblijft.

Wat betekent dit nu voor de formulering van een beleid gericht op OS-coherentie? Kenmerkend voor het beleid op genoemde coherentie-terreinen is dat de Nederlandse overheid er *grosso modo* weinig zelfstandige zeggenschap over heeft. Internationale afspraken zijn uitkomsten van multilaterale onderhandelingen. Deze worden doorgaans voorbereid door afstemming binnen de Europese Unie. Voorts is het beleid grotendeels voorwaardenscheppend. Het is bijvoorbeeld aan de bedrijvensector om gebruik te maken van handelskansen en de plaats en omvang van de buitenlandse directe investeringen te bepalen. Dit betekent echter niet dat de Nederlandse overheid geen invloed heeft op de uitkomsten van het EU-beleid en de internationale onderhandelingen. Als lid van de EU, de WTO, de IFI's, de VN en andere internationale organisaties kan Nederland invloed uitoefenen op de vormgeving van dat beleid. Nederland kan tevens betere coherentie tussen beleidsterreinen en samenwerking tussen internationale organisaties stimuleren. Op sommige beleidsterreinen, zoals hulp en toelating van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt heeft de regering meer directe sturingsmogelijkheden.

Op het coherentieterrein landbouw is een belangrijke stap voorwaarts gezet in de vorm van de notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-landbouw. De werkgroep adviseert om op vergelijkbare wijze zoals voor landbouw is gedaan de andere coherentietheema's uit te werken. Box 2 vat beknopt samen hoe Nederland een OS-coherenter beleid vorm kan geven:

Box 2 Beleidsopties buiten het domein van OS

11. *Streef naar een verdere afbouw van marktafsluiting, exportsteun en handelsverstorende binnenlandse steun aan de landbouwsector in OECD-landen. Versnel dit proces voor producten die relevant zijn voor ontwikkelingslanden. Bevorder flankerend beleid in ontwikkelingslanden en compenseer voedselimporterende arme landen of landen wier handelspreferenties eroderen tijdelijk voor welvaartsverliezen, cf. de voorstellen in de notitie beleidscoherentie OS-landbouw.*
 12. *Voorkom dat marktopeningen weer worden afgesloten door oneigenlijk gebruik van non-tarifaire belemmeringen voor export van ontwikkelingslanden. Houd rekening met het belang van ontwikkelingslanden bij de ontwikkeling van standaarden. Bied deze landen ruimere overgangperiodes en assistentie om aan standaarden te kunnen voldoen. Bevorder de deelname van ontwikkelingslanden aan de ontwikkeling van standaarden, cf. de beleidsvoornemens in de notitie beleidscoherentie OS-landbouw.*
 13. *Probeer handelsbarrières voor industrieproducten volledig te slechten. Richt de Nederlandse inzet in EU-beleid en WTO-onderhandelingen daarom op vijf zaken: een forse verlaging of afschaffing van tarieven, extra reducties voor producten die relevant zijn voor ontwikkelingslanden, tarief- en quotavrije toegang voor alle producten uit de armste landen in alle OECD-landen, een vereenvoudiging van handelsbelemmerende regels van oorsprong en het tegengaan van onterechte anti-dumping en vrijwaringsmaatregelen door aanscherping van de WTO-regels.*
 14. *Verruim mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden in specifieke dienstensectoren, op basis van concrete verzoeken uit ontwikkelingslanden in het kader van de lopende GATS onderhandelingen. Pak hierbij administratieve obstakels in de toelatingsprocedure aan. Leg voorts geen beperkingen op aan ondernemingen die bepaalde diensten willen uitbesteden aan ontwikkelingslanden. Onderzoek onder welke voorwaarden mogelijkheden om in het buitenland gezondheidsdiensten te consumeren kunnen worden vergroot.*
 15. *Bevorder Buitenlandse Directe Investeringen door hulp meer te richten op de versterking van het lokale ondernemingsklimaat in de geselecteerde landen. Bevorder daarnaast dat een evenwichtig multilateraal raamwerkverdrag voor investeringen in de WTO tot stand komt. Stimuleer bovendien de kwaliteit van deze investeringen door uitvoering van lopende initiatieven, zoals de huidige OECD-accorden ten aanzien van omkoping en maatschappelijk verantwoord ondernemen, en nieuwe initiatieven ter vergroting van transparantie.*
 16. *Zorg voor een evenwichtige bescherming van intellectueel eigendom. Wees terughoudend bij onderhandelingen over hogere IPR-bescherming voor kleine en arme landen. Maak meer gebruik van de flexibiliteit in het TRIP's verdrag, stimuleer onderzoek naar ziektes die arme landen treffen en draag zorg voor toegang tot betaalbare medicijnen in ontwikkelingslanden.*
 17. *Bevorder het beheer en duurzaam gebruik van natuur en milieu in ontwikkelingslanden. Ondersteun landen en organisaties bij de bescherming van de leefomgeving, het beheer van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, het wereldwijd afschaffen van subsidies die niet-duurzame activiteiten stimuleren en de compensatie van milieuschade. Verbeter de daarvoor benodigde interdepartementale afstemming. Steun ontwikkelingslanden bij de implementatie van internationale verdragen.*
-

1 Inleiding

Duurzame armoedevermindering is de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkings(OS-)beleid. Sinds de herijkingsoperatie van 1997 is de norm voor uitgaven aan ontwikkelingsamenwerking vastgesteld op 0,8% van het BNP (de zgn. ODA-norm), waarbinnen 0,1% voor internationaal natuur- en milieubeleid. In samenhang met de groei van het BNP zijn de ODA-uitgaven voor ontwikkelingsamenwerking toegenomen van 2,7 mrd in 1997 tot 3,8 mrd euro in 2003 (stand september). De laatste beschikbare meerjarenraming vermeldt een bedrag van 4,5 mrd Euro in 2008.

Het Kabinet streeft naar een invulling van het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid die is gebaseerd op inzicht in de effectiviteit van de beschikbare instrumenten en die gericht is op meer coherentie met ander beleid. In de Ministerraad van 13 september 2002 is daarom besloten om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar de mogelijkheden voor een effectiever en coherenter ontwikkelingsamenwerkingsbeleid (zie bijlage 1 voor de taakopdracht van dit IBO).

Probleemstelling

De aan de werkgroep meegegeven probleemstelling is:

“Welke mogelijkheden zijn er binnen het domein van de ontwikkelingshulp en daarbuiten op andere beleidsterreinen om de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking gericht op duurzame armoedebestrijding te vergroten?”

Deze vraag is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen die in hun onderlinge samenhang worden geanalyseerd:

- *Op welke wijze wordt de effectiviteit van OS-programma's gericht op duurzame armoedebestrijding gewaarborgd, wat kan gezegd worden over de effectiviteit van het huidige ontwikkelingsbeleid, hoe kan de effectiviteit worden vergroot?*
- *Hoe kan de OS-beleidscoherentie worden bevorderd en welke consequenties heeft dat voor het huidige OS-beleid en andere relevante beleidsterreinen?*

In de taakopdracht wordt gesproken over de *effectiviteit* van ontwikkelingsamenwerking. In dit verband heeft de werkgroep als uitgangspunt genomen dat het - gegeven de internationale en nationale norm voor ontwikkelingsamenwerking - gaat om meer beleidseffect voor evenveel geld. Het beleidseffect waar het hier om gaat is duurzame armoedevermindering.

Conform de taakopdracht gaat dit rapport ook in op mogelijkheden om de OS-beleidscoherentie te vergroten. De ontwikkelingskansen van ontwikkelingslanden kunnen immers worden belemmerd door het beleid van ontwikkelde landen op andere terreinen dan het OS-beleid, zoals handel, landbouw, milieu en migratie. OS-coherentie vergt dat ontwikkelde landen in hun eigen nationale beleid en in internationale onderhandelingen rekening houden met de doelstelling duurzame armoedevermindering in ontwikkelingslanden.

Werkwijze

De IBO-werkgroep heeft beleidsopties ontwikkeld die de effectiviteit en coherentie van het OS-beleid beogen te vergroten. Bij de ontwikkeling en uitwerking van die opties heeft de werkgroep allereerst gebruik gemaakt van de aanwezige kennis en expertise van de werkgroepleden, aangevuld met informatie vanuit de ambassades en het departement van Buitenlandse Zaken.

Daarnaast heeft ze gebruik gemaakt van drie meer specifieke bronnen, waarbij rekening is gehouden met de beperkte mogelijkheden om onderzoek uit te besteden (zie de Taakopdracht). De eerste bron bestaat uit een exercitie die de Wereldbank op verzoek van de werkgroep heeft uitgevoerd en die een indicatie geeft van de effectiviteitswinst die te behalen valt uit een andere allocatie van hulp over landen, in termen van inkomensarmoede (zie ook bijlage 3). De tweede bron bestaat uit een inventarisatie van studies waarin effecten van het opheffen van huidige incoherenties worden gekwantificeerd. Hiertoe heeft de werkgroep onderzoek uitbesteed aan de VU³. De derde bron bestaat uit een overzicht van recente evaluaties van het Nederlandse OS-beleid door de stichting Joint Implementation Network (JIN)⁴.

Op basis van deze bronnen heeft de werkgroep de voornaamste aangrijpingspunten geïdentificeerd waarop een beleidskeuze gemaakt kan worden die van invloed is op de effectiviteit en coherentie van het OS-beleid. Voor elk van deze aangrijpingspunten voor het beleid heeft de werkgroep een of meerdere beleidsopties geformuleerd. De rode draad bij de beleidsopties is, dat de allocatie van OS-gelden wordt gebaseerd op inzichten in de relatieve effectiviteit van verschillende aanwendingsrichtingen. De beleidssuggesties hebben deels betrekking op het OS-beleid in engere zin (hulp). Voor een ander deel hebben ze te maken met de coherentieproblematiek die ook andere terreinen dan het OS-beleid raakt.

Opbouw rapport

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met een analysekader. Hoofdstuk 3 gaat in op het Nederlandse OS-beleid en het beleid ten aanzien van OS-coherentie. De tekst concentreert zich op een beschrijving van de aangrijpingspunten voor beleid. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens inzicht in de mogelijke effectiviteitswinst die te behalen is met beleidsaanpassingen. In hoofdstuk 5 zijn ten slotte de beleidsopties uitgewerkt.

³ Bouwmeester, K., Burger K. en H. Stolwijk (2003), *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid, een literatuuroverzicht*, ES-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam en Centraal Planbureau, Den Haag.

⁴ Stichting Joint Implementation Network (2003), *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*, Paterswolde

2 Analysekamer

“Development can be seen as a process of expanding the real freedoms that people enjoy”⁵. Kort samengevat: ontwikkeling bestaat uit het verdwijnen van de belangrijkste verschijnselen van onvrijheid, waaronder armoede maar ook “...tyranny, poor economic opportunity as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states”. Armoede is een hoofdaspect van onderontwikkeling en wordt door Sen omschreven als een gebrek aan mogelijkheden om de eigen situatie te verbeteren. Kenmerken van armoede zijn een laag inkomen, maar ook ondervoeding, kindersterfte, chronisch ziek zijn, analfabetisme en dergelijke.

Het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid heeft als centrale doelstelling duurzame armoedevermindering. Duurzame armoedevermindering kan het best tot stand worden gebracht door middel van economische groei die gepaard gaat met de uitbreiding van productieve werkgelegenheid en waarbij de stijgende welvaart mede wordt aangewend om de relevante sociale voorzieningen uit te breiden⁶. Sociale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg en aspecten zoals een beter milieu en meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen zijn, naast een hoger beschikbaar inkomen, essentiële onderdelen van armoedevermindering, die tegelijkertijd het vermogen om een inkomen te verwerven kunnen vergroten.

In dit IBO wordt daarom onder duurzame armoedevermindering zowel een vermindering van inkomensarmoede⁷ verstaan, als een verbetering van de bovengenoemde aspecten (zoals onderwijs, gezondheidszorg, milieu en gender). Deze brede benadering sluit aan bij de internationaal aanvaarde Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen (Millennium Development Goals; MDG's), die het richtsnoer vormen van het huidige Nederlandse OS-beleid, zie box 3.

Het effect van ontwikkelingssamenwerking op het duurzaam verminderen van inkomensarmoede – of van een van de andere dimensies van het begrip armoede - varieert. Allereerst zijn OS-inspanningen bescheiden ten opzichte van de omvang en diepte van de armoede in ontwikkelingslanden. Immers, in zijn algemeenheid geldt dat economische groei en vermindering van armoede worden gedomineerd door andere factoren. Bovendien lopen tussen landen zowel de vormgeving van de hulp als de omstandigheden in het ontvangende land sterk uiteen, zodat er geen eenduidige uitspraken kunnen worden gedaan over de mate waarin hulp effectief is. De relatie tussen hulp en armoedevermindering kan positief maar ook negatief zijn: enerzijds ondersteunt OS activiteiten die zijn gericht op economische groei en/of op directe armoedevermindering, anderzijds kunnen de incentives voor de eigen inspanningen van het ontvangende land onbedoeld negatief worden beïnvloed en kan rent-seeking gedrag worden gestimuleerd. Het risico hierop is vooral groot in landen met een ontoereikend beleid en bestuur of bij een niet effectieve vormgeving van het OS-beleid.

⁵ Amartya Sen (1999), *Development as freedom*, New York, Anchor Books

⁶ Sen (1999), *op. cit.*, p. 46.

⁷ Een mogelijke indicator daarvoor is het aantal mensen in een land dat leeft beneden de armoedegrens van 1\$ per dag.

Box 3 Millennium Development Goals (MDG's)

Duurzame armoedevermindering is de centrale doelstelling van het Nederlands ontwikkelingsbeleid. Als richtsnoer voor de Nederlandse inzet gelden de acht uit de internationaal aanvaarde Millenniumverklaring voortvloeiende Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen (Millennium Development Goals; MDG's):

- 1. het uitroeien van extreme armoede en honger;*
- 2. basisonderwijs voor iedereen;*
- 3. het stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen;*
- 4. vermindering van de kindersterfte;*
- 5. verbetering van de gezondheid van moeders;*
- 6. een halt toeroepen aan de verspreiding van HIV/AIDS, malaria en andere ziekten;*
- 7. waarborgen van een duurzaam milieu;*
- 8. streven naar een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling, waarbinnen onder andere gewerkt wordt aan verhoging van de ontwikkelingshulp tot 0,7 % van het BNP.*

Binnen elk van deze doelstellingen zijn kwantitatieve subdoelen gesteld voor het jaar 2015. Bijvoorbeeld: halvering tussen 1990 en 2015 van het aandeel van de bevolking met een inkomen van minder dan een dollar per dag, halvering van het aandeel van de bevolking dat honger lijdt, het met twee derde reduceren van de kindersterfte van kinderen beneden de vijf tussen 1990 en 2015, verzekeren dat alle kinderen in 2015 pimaar onderwijs kunnen volgen.

Armoedevermindering vereist vooruitgang op meerdere terreinen tegelijk: het gaat bijvoorbeeld zowel om toegang tot sociale voorzieningen als om inkomen. Deze terreinen zijn echter ook afhankelijk van elkaar; zo zal door inkomensgroei ook gezondheid kunnen verbeteren of zal het afronden van het basisonderwijs de kans op werk en inkomen kunnen vergroten.

Dit IBO-rapport richt zich op het bereiken van een zo effectief en coherent mogelijke vormgeving van het Nederlandse beleid gericht op duurzame armoedevermindering. Vanwege het complexe karakter van het proces van armoedevermindering en de rol van hulp daarin, zijn pogingen om de effectiviteit van het beleid te vergroten onderdeel van een zoekproces. In dit zoekproces zijn theoretische inzichten, resultaten van empirische studies en ervaringen met het beleid richtinggevend.

Waar wordt gesproken over de *effectiviteit* van de ontwikkelingssamenwerking benadrukt de werkgroep dat het - gegeven de internationale en nationale norm voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) - gaat om meer beleidseffect voor evenveel geld. Om meer beleidseffect te kunnen behalen bij een gegeven budget dient het beleid zowel doeltreffend (resultaten zijn conform de doelstelling duurzame armoedevermindering) als doelmatig (zo weinig mogelijk kosten per eenheid output ofwel zoveel mogelijk effect per ingezette Euro) te zijn.

Hulp, economische groei en armoedevermindering

Voor de meeste armen is het perspectief op een betere toekomst afhankelijk van binnenlandse economische groei en de mate waarin ze van die groei kunnen profiteren. Migratie naar rijke landen is een optie die maar voor weinig armen is weggelegd. Resultaten van theoretisch en empirisch onderzoek naar de relatie tussen hulp, groei en armoedevermindering kunnen als volgt worden samengevat:

- Cross-country regressie-analyses geven aan dat hulp kan bijdragen aan het tot stand brengen van economische groei waardoor de armoede vermindert. Hierbij is sprake van afnemende meeropbrengsten⁸;
- Hulp is effectiever in arme landen met een voldoende goed beleid en bestuur. Hoewel de desbetreffende regressie-analyses dit verband niet robuust aantonen⁹, wordt een en ander bevestigd in case-studies betreffende onder andere China, India, Vietnam, Mozambique en Uganda.¹⁰ Er zijn voorts voldoende aanwijzingen dat de aanwezigheid van goed functionerende instituties (vooral de rechtsstaat, het financieel systeem, sociale voorzieningen) essentieel zijn voor snelle economische groei en hogere inkomens¹¹;
- In recente literatuur komt nog een aantal additionele inzichten naar voren voor het voeren van een selectief landenbeleid: hulp is relatief effectief bij het tot stand brengen van groei in landen die structureel kwetsbaar zijn voor economische schokken (zowel inzake handel als klimaat) en in landen die zich in een herstelperiode na een conflict bevinden¹²;
- Empirisch onderzoek heeft tevens uitgewezen dat, gemiddeld genomen, economische groei leidt tot – in absolute zin - hogere inkomens van de armen. Wel blijkt groei dikwijls gepaard te gaan met een vergroting van inkomensverschillen¹³;
- De relatie tussen groei en armoedevermindering vertoont per land variaties. “Pro-poor growth”¹⁴ - waarbij het inkomen per hoofd van de armen sneller stijgt dan het inkomen per hoofd van de totale bevolking - is wel degelijk mogelijk. Het blijkt dat in landen waar meer gelijkheid is ten aanzien van de toegang tot productiefactoren en sociale voorzieningen, de vruchten van de groei meer dan proportioneel ten goede komen aan de armen¹⁵. Ook blijkt dat een aantal elementen van het overheidsbeleid de armen direct ten goede komt en bovendien de positieve relatie tussen groei en armoedevermindering versterkt. Dit zijn: lage inflatie, een relatief geringe omvang van de overheidsconsumptie, de ontwikkeling van de financiële sector en de omvang en kwaliteit van onderwijsvoorzieningen¹⁶.

⁸ Zie Burnside en Dollar (1998), *Assessing Aid, what works, what doesn't and why*, World Bank, Oxford University Press, Mc Gillivray, M. (2003), *Aid effectiveness and selectivity: integrating multiple objectives into aid allocations*, *World Institute for Development Economics Research*, Helsinki, Finland, Summary paper prepared for the OECD/DAC development Centre Experts' Seminar, Paris march 10, Hansen H. and F. Tarp (2000), *Aid effectiveness disputed*, in: Tarp, F and P. Hjertholm, eds. (2000), *Foreign aid and development, lessons learnt and directions for the future*, pp 103-128.

⁹ Zie Burnside en Dollar (1998), *op. cit.*, Mc Gillivray, M. (2003), *op. cit.*, Easterly, W. (2001), *The elusive quest for growth, Economists' adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England; Easterly (W.), Levine (R.) and D. Roodman (2003), *New data, New doubts: Revisiting "Aid, policies and growth"*, *Centre for Global development*, Working paper no. 26 Hansen, H and F. Tarp (2000), 'Policy Arena, aid effectiveness disputed', *Journal of International Development* 12, 375-398 (2000).

¹⁰ Zie Burnside en Dollar (2002), *A case for Aid, building consensus for development assistance*, World Bank (p. 38-40) en IOB (1995), *Bevindingen en Aanbevelingen 1984-1994*, Den Haag.

¹¹ Zie o.a. Acemog, Rodrik, Sachs (2003), *Institutions in Development*, *Finance and Development*, Vol.40 No.2, June 2003, pp. 26-46.

¹² Mc Gillivray (2003), *op. cit.*

¹³ Ghura D., Leite C. and C. Tsangarides (2002), *Is growth enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, IMF Working paper no 02/118/, World Bank (2003), *Global Economic prospects and the developing Countries 2003*, Ravallion M. (2001), "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages", *World Development*, vol. 29, no 11., pp. 1803-1815.

¹⁴ Groei van het inkomen per hoofd die gepaard gaat met een verbetering van de relatieve inkomenspositie van armen wordt "pro-poor growth" genoemd. De elasticiteit van het inkomen van de armen (bijvoorbeeld de armste 20% van de bevolking) ten opzichte van het inkomen per hoofd van de totale bevolking is bij pro-poor growth groter dan 1.

¹⁵ Ravallion M. (2001), *op. cit.*

¹⁶ Zie eveneens Ghura, Leite and Tsangarides (2000), *op. cit.*

Bovenstaande punten zijn de basis voor een set van criteria voor een effectieve allocatie van hulp over landen.

Coherentie

Rijke landen kunnen niet alleen een bijdrage leveren aan de vermindering van de armoede door het bieden van hulp. De ontwikkelingsmogelijkheden van arme landen worden eveneens beïnvloed door het beleid op andere terreinen. Concreet gaat het hierbij om: handelsbeleid, het migratiebeleid, afspraken omtrent het internationale milieubeleid of intellectuele eigendomsrechten e.d. Beleid op deze terreinen ligt dikwijls buiten het domein van ontwikkelingssamenwerking. Effectief OS-beleid is er bij gebaat indien bij de formulering van het beleid op deze terreinen rekening gehouden wordt met de belangen van armen. Anders gezegd: coherentie – ofwel onderlinge samenhang van het beleid - is een factor van belang voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. De Taakopdracht ligt in dit opzicht geheel in lijn met de “The DAC Guidelines Poverty Reduction” waarin uitdrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor “policy coherence for poverty reduction” met als uitgangspunt dat armoedevermindering in ontwikkelingslanden, nog meer dan voorheen, een belangrijke doelstelling wordt of al is op de beleidsagenda’s van de donorlanden.¹⁷

Het nastreven van het ene doel gaat echter dikwijls ten koste van een ander wenselijk doel. Coherentie of onderlinge samenhang in het beleid betekent dat een afweging wordt gemaakt tussen verschillende beleidsdoelen en de bijbehorende inzet van middelen en dat het niet meer mogelijk is om (door ondoelmatigheden op te heffen) het ene doel dichter te benaderen zonder verder van het andere doel weg te raken. Bij coherentie is er, in beginsel, geen sprake van een primaat van welke doelstelling dan ook, maar uitsluitend van een onderlinge afweging van legitieme doelstellingen en bijbehorende bestedingen. Bij *OS-coherentie* gaat het er om dat rijkere landen in hun eigen nationale beleid en in internationale onderhandelingen, expliciet rekening houden met de belangen van armen. Met andere woorden: op alle relevante beleidsterreinen dient rekening te worden gehouden met de ontwikkelingssamenwerking-dimensie (zie Coherentiebrief).¹⁸ Geconstateerde OS-incoherenties kunnen leiden tot aanpassingen van beleid binnen of buiten het domein van OS.

¹⁷ OECD (2001), *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, aangenomen tijdens de DAC High Level Meeting 25-26 april 2001, pag 25 en 89.

¹⁸ Voor wat betreft het Europese beleid schrijft het Verdrag van de EU in artikel 178 voor: “De Gemeenschap houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van artikel 177”. Artikel 177 beschrijft de hoofddoelstellingen van het Europese ontwikkelingsbeleid.

3 Het Nederlandse OS-beleid

3.1 Overzicht uitgaven en kenmerken beleid

Uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking bedragen, volgens de afbakening in dit IBO, bijna 3,5 mrd Euro in 2002 (zie tabel 1). Het betreft hier zowel ODA¹⁹ als non-ODA uitgaven. Het domein van ontwikkelingssamenwerking is hier conform de Taakopdracht gedefinieerd als *OS-programma's gericht op duurzame armoedevermindering*. Dit betreft alle uitgaven die zijn toegerekend aan de beleidsthema's 6 tot en met 12, in het vervolg van dit IBO kortheidshalve aangeduid als "hulp".

Het budgettaire belang kan op drie manieren worden aangegeven:

- Deze uitgaven zijn voor 92% te classificeren als ODA-uitgaven;
- Het totaal van de uitgaven aan hulp valt voor 76% onder de begroting van Buza;
- De hoofddoelstelling duurzame armoedevermindering (beleidsartikelen 6 tm 12), beslaat twee derde deel van de HGIS-uitgaven²⁰.

Het is duidelijk dat ook de uitgaven voor de hoofddoelstellingen Internationale Ordening en Vrede, Veiligheid en Stabiliteit (beleidsthema's 1 tot en met 4) invloed kunnen uitoefenen op de effectiviteit van uitgaven voor duurzame armoedevermindering, ook al zijn zij niet direct op dat doel gericht. Met andere woorden, de coherentie van deze uitgaven met die voor duurzame armoedevermindering is van invloed op de effectiviteit van uitgaven aan duurzame armoedevermindering. Daarom zullen ook de uitgaven voor deze hoofddoelstellingen, waar relevant, in het IBO-rapport worden betrokken.

¹⁹ De definitie van ODA is opgenomen in de statistische richtlijnen van het DAC [DC/DAC(2000)10]: "Official Development Assistance is defined as those flows to countries on Part I of the DAC List and to multilateral institutions for flows to Part I aid recipients which are:

- i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and
- ii. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent)."

²⁰ Op 1 januari 1997 is de "Homogene Groep Internationale Samenwerking" (HGIS) tot stand gekomen, een bundeling van buitenlanduitgaven van verschillende departementen waarvan de hoogte gekoppeld is aan de geraamde hoogte van het BNP. De HGIS beoogt de samenhang in het buitenlandse beleid te versterken. De coördinerende rol met betrekking tot het buitenlandse beleid, en daarmee ook met betrekking tot de HGIS, ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken (zie Buza, 2002, HGIS nota). De overige hoofddoelstellingen van het buitenlandbeleid zijn Bilaterale betrekkingen, Europese integratie, Vrede, veiligheid en stabiliteit en Internationale ordening.

Tabel 1 Uitgaven aan hoofddoelstelling IV: duurzame armoedevermindering (in mln. Euro)

Beleidsthema	1999		2000		2001		2002	
	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA
6. Bilaterale samenwerking	1.035	936	1.328	1.230	1.491	1.402	1.472	1.399
7. EU-fondsen	290	229	348	253	328	217	429	295
8. VN-instellingen	221	216	361	357	444	439	373	367
9. Internationale Financiële instellingen	349	341	316	309	281	273	246	237
10. Samenwerking met maatschappelijke organisaties	480	480	512	512	548	548	628	627
11. Internationaal Onderwijs	129	123	131	125	133	127	140	134
12. Samenwerking met het bedrijfsleven	189	120	153	106	154	104	186	137
Totaal	2.693	2.445	3.149	2.892	3.379	3.110	3.474	3.196

Bron: HGIS-verslagen

Zoals in de Inleiding onder het kopje *Werkwijze* is vermeld, heeft de werkgroep een aantal aangrijpingspunten voor beleid geïdentificeerd. Bij elk van deze aangrijpingspunten kan een beleidskeuze gemaakt worden die van invloed is op de effectiviteit en coherentie van het OS-beleid. Deze aangrijpingspunten zijn: kanaalkeuze, landenkeuze, wijze van financieren, (ont-)binding van de hulp, inputdoelstellingen, het proces van monitoren en evalueren en de organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voor elk van deze aangrijpingspunten geeft dit hoofdstuk een beknopte beschrijving van het huidige beleid.

3.1.1 Kanaalkeuze

De overheid beschikt over vier groepen van kanalen om ontwikkelingssamenwerking vorm te geven. Tabel 2 en de daarop gebaseerde figuur 1 verdeelt de hulp – volgens de afbakening in dit IBO – over de kanalen bilaterale hulp (beleidsthema 6 uit tabel 1), hulp via multilaterale instellingen (beleidsthema's 7,8 en 9), hulp via maatschappelijke organisaties (beleidsthema's 10 en 11) en hulp via het bedrijfslevenprogramma (beleidsthema 12).

Tabel 2 Uitgaven aan beleidsthema 6 t/m 12 verdeeld naar kanaal, 1999-2002 (in mln. Euro)

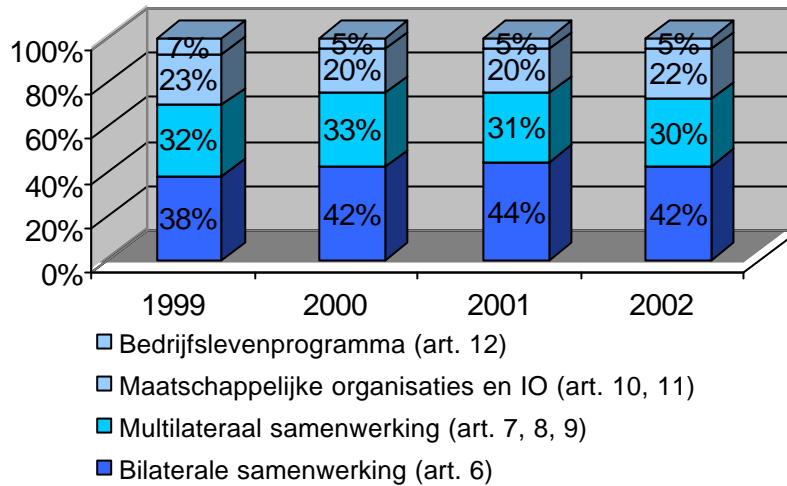
Kanaal	1999		2000		2001		2002	
	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA	Totaal	wv ODA
Bilaterale samenwerking (thema 6)**	1.035	936	1.328	1.230	1.491	1.402	1.472	1.399
Multilaterale samenwerking (thema's 7,8,9)*	860	786	1.025	919	1.053	929	1.048	899
Maatschappelijke org en IO (thema's 10 en 11)	609	603	643	637	681	675	768	761
Bedrijfslevenprogramma (thema 12)	189	120	153	106	154	104	186	137
Totaal	2.693	2.445	3.149	2.892	3.379	3.110	3.474	3.196

Bron: HGIS-verslagen

* De verplichte bijdragen aan multilaterale organisaties vallen onder beleidsthema 1. Daarnaast valt een deel van de vrijwillige bijdragen aan de VN onder beleidsthema 3 (art. 03.04: 60,2 mln euro en art. 03.05: 27,2 mln euro in 2002).

** De bilaterale hulp wordt door de ambassades deels besteed aan multilaterale organisaties en aan Nederlandse of lokale maatschappelijke organisaties. In 2000 financierden de posten 167 mln euro aan maatschappelijke organisaties (w.v. lokaal 65, internationaal 59 en Nederlandse 43). Dat was inclusief noodhulp (naar schatting 50 à 60 mln euro). Deze uitgaven vallen in de tabel onder de bilaterale hulp.

Figuur 1 Hulp naar kanalen (in % van art. 6 t/m 12)



Multilaterale hulp (beleidsthema's 7,8 en 9)

Multilaterale hulp, die ongeveer 30% van alle hulp beslaat, omvat de bijdrage aan de EU, de VN-organisaties en de IFI's (zie box 4 voor een beknopte beschrijving). Eind jaren '90 was het streven om het aandeel van multilaterale hulp te verhogen tot ruwweg het DAC-gemiddelde van een derde van het ODA-budget (zie tabel 3 voor een internationale vergelijking), waarbij de omvang van de multilaterale financiering per instelling afhankelijk bleef van een kritische waardering van die instelling²¹. Deze doelstelling is echter nooit erg hard geweest. Voorts blijkt dat in de periode 1999-2001/2002 het aandeel multilaterale hulp in Nederland juist licht is gedaald, en nu zo'n 3 procentpunt lager is dan het DAC-gemiddelde (zie tabel 2 en 3).

Behalve via beleidsthema's 7,8 en 9 worden ook via andere beleidsthema's uiteindelijk uitgaven gedaan aan multilaterale organisaties. Zo geven ambassades een deel van de bilaterale hulp (beleidsthema 6) uit aan multilaterale organisaties (de zogenaamde cofinanciering of "multi-bi"). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook binnen beleidsthema 1 (dat buiten de afbakening van dit IBO valt) uitgaven aan multilaterale organisaties worden gedaan.

In een recente brief wordt door de minister voor OS aangegeven "de Nederlandse positie als belangrijke donor te (willen) handhaven in die (multilaterale) organisaties waar sprake is van resultaat en Nederlandse meerwaarde. In andere gevallen is het een overweging de (vrijwillige) bijdrage te verminderen dan wel deze geheel stop te zetten"²².

²¹ Zie: *Samen Werken voor Effect: Op weg naar een Internationale Ontwikkelingsarchitectuur* (TK 27 237, 1999–2000), 12 juli 2000, Den Haag, p. 4.

²² *Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief*. (TK 2002/2003, 28600 V, nr. 65), 17 juni 2003, Den Haag

Tabel 3 Multilaterale hulp als percentage van de ODA-uitgaven

	1999	2000	2001
Alle DAC-landen	32,9	32,9	33,1
Australië	25,7	23,2	24,3
Oostenrijk	34,7	39,5	35,8
België	42,5	41,8	42,1
Canada	31,3	33,4	21,7
Denemarken	40,9	38,5	36,7
Finland	42,3	41,5	42,4
Frankrijk	26,8	31,1	38,2
Duitsland	40,6	46,6	42,8
Griekenland	59,3	56,4	58,9
Ierland	39,6	34,0	35,5
Italië	75,0	72,6	72,8
Japan	31,6	27,7	24,3
Luxemburg	25,2	19,5	24,8
Nederland	31,0	28,5	29,9
Nieuw-Zeeland	24,6	24,8	24,1
Noorwegen	26,5	26,1	30,2
Portugal	25,0	33,9	31,7
Spanje	39,2	39,7	33,9
Zweden	29,7	31,0	27,7
Zwitserland	25,6	29,6	29,0
Verenigd Koninkrijk	34,4	39,8	42,7
Verenigde Staten	25,1	25,6	27,5

Bron: OECD, DAC-database

Box 4 Multilaterale hulp

Het multilaterale stelsel is uitvoeringskanaal en onderhandelingsplatform (tussen staten en met inbegrip van niet-statelijke actoren). De financiering van multilaterale organisaties bestaat allereerst uit de verplichte contributies die voortvloeien uit lidmaatschap van VN-organisaties en EU-afspraken. Daarbovenop doet Nederland ongeoormerkte ofwel geoormerkte vrijwillige bijdragen. Bij geoormerkte bijdragen worden voorwaarden aan de besteding ervan gesteld (bijvoorbeeld besteding aan een specifiek thema of aan een specifiek land).

EU: *De uitgaven aan EU-fondsen bedragen in 2002 12% van de totale uitgaven aan hulp (zie tabel 1), waarvan ruim twee derde bestaat uit ODA-uitgaven. Nederland draagt bij aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en een groot aantal thematische en regionale fondsen. Het betreft verplichte bijdragen.*

Het verdrag van Maastricht stelt dat het EU OS-beleid complementair²³ moet zijn aan het beleid van de lidstaten (artikel 130u) en dat de lidstaten hun beleid met elkaar moeten coördineren (artikel 130x). De EU moet daarnaast volgens artikel 130v bij al haar andere beleid rekening houden met haar OS-doelen: OS-coherentie.²⁴ In de Europese Raad van Brussel werd het belang van duurzame ontwikkeling (en daarbinnen duurzame armoedevermindering) onderstreept²⁵.

VN: *De doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid ten aanzien van de VN-instellingen zijn tweërlei. Allereerst bevordering van de kwaliteit van de instellingen door gerichte financiering en een intensieve samenwerking tussen instellingen en coördinatie van het OS-beleid tussen de belangrijkste multilaterale instellingen, met name de VN-instellingen en de Wereldbank. Ten tweede beïnvloeding van het beleid van VN-instellingen in het licht van de MDG's, ownership en hulpcoördinatie. In 2002 bedroegen de programma-uitgaven bijna 11% van de hulpuitgaven (zie tabel 1), waarvan 98% uit ODA-uitgaven bestaat. De Nederlandse uitgaven zijn verdeeld over 13 begrotingsartikelen. De voornaamste zijn United Nations Development Programme UNDP (26% van de uitgaven aan beleidsthema 8 in 2002), United Nations Fund for Population Activities UNFPA (16%), speciale multilaterale activiteiten (22%) en UNICEF (13%). Overigens vervullen VN-instellingen een belangrijke normatieve taak waar het gaat om de ontwikkeling en uitvoering van mondiaal beleid op de specifieke beleidsterreinen en kennen veel van deze organisaties tevens programma's gericht op andere dan ontwikkelingslanden (zie beleidsthema 1).*

Internationale Financiële Instellingen (IFI's): *De doelstellingen van het Nederlandse beleid ten aanzien van de IFI's zijn dezelfde als die ten aanzien van VN-instellingen: beïnvloeding van het beleid en bevordering van samenwerking en coördinatie met de VN-instellingen. Bij de beleidsbeïnvloeding gaat het om drie instrumenten: het Poverty Reduction Strategy (PRS) proces, de Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) van het IMF en de partnerschapsprogramma's met de Wereldbankgroep. In 2002 wordt 7% van de hulp uitgegeven aan IFI's, waarvan 96% uit ODA-uitgaven bestaat (zie tabel 1). Van dit totaal is het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor 153 mln euro in 2002 (waarvan 95% ODA) en het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 92 mln euro (100% ODA).*

²³ De drie C's uit het verdrag van Maastricht: complementariteit, coördinatie en coherentie.

²⁴ Europe's development aid / R. Hart, In: *Current issues in international diplomacy and foreign policy*: volume one . - (1999), p. 81

²⁵ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel (20 en 21 maart 2003); Raad van de Europese Unie 8410/03.

Bilaterale hulp (beleidsthema 6)

De uitgaven aan bilaterale hulp zijn tussen 1999 en 2002 toegenomen van 1 mrd euro naar bijna 1,5 mrd euro; het aandeel van bilaterale hulp bedraagt in 2002 42% (zie figuur 1). Voor de omvang van het aandeel bilaterale hulp zijn geen expliciete doelstellingen in het huidige beleid geformuleerd. Wel kunnen de ambassades tot 90% van de toegekende middelen (deels meerjarig) vastleggen in hulpprojecten, waardoor grote fluctuaties van jaar op jaar bemoedlijkt worden. Box 5 geeft een korte toelichting op de uitgaven voor dit beleidsartikel.

Box 5 Bilaterale hulp

De hoofddoelstelling van bilaterale hulp is duurzame armoedevermindering in een beperkt aantal ontwikkelingslanden. Het richtsnoer hiervoor zijn de acht MDG's. De hulp dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de eigen inspanningen van het ontvangende land en de daaruit voortvloeiende hulpvraag: Nederland stuurt niet aan op een bepaalde verdeling van de hulp per land over de verschillende MDG's.

De uitwerking van de hoofddoelstelling resulteert in zes subdoelstellingen: concentratie van de structurele bilaterale hulp; versterking van de institutionele capaciteit van de ontvangende landen; donorcoördinatie; meer ownership, transparantie en efficiëntie door verhoging van het aandeel van programmahulp (in plaats van losse projecten); meer beleidscoherentie en verhoging van de kwaliteit door prestatiemeting en monitoring.

In 2002 werd 42% van alle hulp uitgegeven aan bilaterale hulp; hiervan bestaat 95% uit ODA-uitgaven (zie tabel 1). Ruim de helft (52%) hiervan ging in 2002 naar landenspecifieke sectorale samenwerking, 17% naar structurele macrohulp en 19% naar schuldverlichting.

Hulp via maatschappelijke organisaties (beleidsthema's 10 en 11)

In vergelijking tot de andere OECD/DAC landen geeft Nederland veel uit via dit kanaal: gemiddeld genomen gaat 1,8% van alle ODA-uitgaven naar de nationale, internationale of lokale en regionale NGO's terwijl dit aandeel in Nederland volgens deze bron bijna 23,6% is (zie tabel 4)²⁶. Ongeveer 22% van de hulp wordt uitgegeven via maatschappelijke organisaties (zie figuur 1). Hieronder vallen onder meer het Medefinancieringsprogramma breed (MFP) dat 64% van de uitgaven aan beleidsartikel 10 beslaat, het Thematische MedeFinancieringsprogramma (TMF) en het Internationaal Onderwijsprogramma (beleidsartikel 11), zie box 6 voor een korte toelichting.

²⁶ OECD (2003), *Mapping ODA commitments to the millennium development goals*, DCD/DAC/Stat(2003)7 van 2 juni 2003.

Tabel 4 Hulp aan NGO's als percentage van de ODA-uitgaven

	2000-2001
<i>Alle DAC-landen</i>	1,8
Australië	0,0
Oostenrijk	0,5
België	1,9
Canada	16,8
Denemarken	0,0
Finland	0,9
Frankrijk	0,6
Duitsland	0,0
Griekenland	n.a.
Ierland	3,7
Italië	5,2
Japan	n.a.
Luxemburg	n.a.
<i>Nederland</i>	23,6
Nieuw-Zeeland	n.a.
Noorwegen	0,0
Portugal	0,7
Spanje	0,4
Zweden	9,8
Zwitserland	0,0
Verenigd Koninkrijk	0,1
Verenigde Staten	0,0

Bron: OECD

De omvang van het budget van het MFP is sinds 1980 gerelateerd aan het ODA-budget en sinds kort vastgesteld op minimaal 11% daarvan (in 2003). Huidige beleidsvoornemens geven aan dat het programma TMF (38 mln Euro per jaar) onder dit subsidie-plafond geschoven zal worden²⁷. In een recente brief aan de Tweede Kamer wordt aangekondigd dat de ondergrens per 2007 dient te komen vervallen, maar dat wel vastgehouden dient te worden aan een bepaald percentage van ODA dat ten hoogste beschikbaar is voor dit kanaal. Hiermee wordt een voorstel van de adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed (MFP-breed) overgenomen²⁸.

Ten aanzien van beleidsartikel 11 (internationaal onderwijs) bestaan meerjarige afspraken tot en met 2006 waarbij ongeveer 90% van het budget vast ligt.

²⁷ *Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief*, (TK 2002/2003, 28600 V, nr. 65), 17 juni 2003, Den Haag.

²⁸ TK 2002/2003, 27433, nr. 15. blz. 3. En zie het eindrapport van de adviescommissie MFP-breed: *Breed Uitgemeten, Eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*.

Box 6 Hulp via maatschappelijke organisaties

De algemene doelstelling van beleidsthema 10 is om via Nederlandse of internationale maatschappelijke organisaties de “civil society” in ontwikkelingslanden te bereiken en zo armoede duurzaam te verminderen.

Bijna twee derde van beleidsthema 10 – ofwel 395 mln euro in 2002- bestaat uit het programma Medefinancieringsprogramma (MFP). Het MFP is gericht op duurzame armoedevermindering in ontwikkelingslanden door middel van: directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding. Dit geschiedt in samenwerking met particuliere organisaties in de desbetreffende landen. De omvang van het budget van het MFP-programma is vanaf 1980 gerelateerd aan het ODA-budget en sinds kort gesteld op 11% daarvan. Het MFP-breed betreft NGO's (momenteel 6) die met een brede aanpak streven naar structurele armoedevermindering.

Kleinere onderdelen van beleidsartikel 10 betreffen ten eerste de thematische medefinanciering (TMF), met 38 ml euro in 2002 (beleidsthema 10: 10.4). Het gaat hier om NGO's die vanuit een bepaalde specialisatie aan structurele armoedevermindering werken. Daarnaast bestaat dit artikel uit uitzending van personeel door het SNV (bijna 80 mln euro in 2002), het vakbondsmedefinancieringsprogramma (13 mln euro in 2002), PSO (21 mln) en NCDO (15 mln) en uitgaven aan voorlichting, communicatie en onderzoeksprogramma's (49 mln).

Het internationaal onderwijsprogramma (beleidsartikel 11) is gericht op duurzame capaciteitsopbouw en kennisontwikkeling in ontwikkelingslanden, met name de versterking van hoger onderwijs en scholing van professioneel middenkader in ontwikkelingslanden. Activiteiten zijn beurzenprogramma's voor scholing in Nederland en een programma voor institutionele versterking van het hoger onderwijs in ontwikkelingslanden. De Nuffic is als intermediaire organisatie aangewezen voor de uitvoering van beurzenprogramma's en institutionele versterking. Daarnaast wordt kennisuitwisseling en samenwerking bevorderd teneinde de onderwijssector in ontwikkelingslanden te versterken.

Bron, begroting Buza en HGIS

Hulp via het bedrijfslevenprogramma (beleidsthema 12)

Ongeveer 5% van de hulp wordt via beleidsthema 12 uitgegeven aan bedrijfslevenprogramma's (zie figuur 1). Voor het aandeel van de uitgaven aan dit kanaal is geen expliciete kwantitatieve doelstelling geformuleerd. Wel is aan de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) een vast bedrag toegezegd tot en met 2005, zie box 7 voor een beknopte beschrijving.

Box 7 Bedrijfslevenprogramma's

Doelstelling van deze programma's is het bevorderen van de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden, teneinde werkgelegenheid en productiviteit te verhogen. Het Nederlandse beleid bestaat uit drie onderdelen: het verbeteren van de ondernemerscapaciteit, investeringscapaciteit en internationale handelscapaciteit in ontwikkelingslanden. Het desbetreffende instrumentarium is gericht op kennisvergroting, rendementsverhoging en risicovermindering. Het instrumentarium heeft deels een gebonden karakter: via Nederlandse bedrijven of personen wordt geprobeerd het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te bevorderen. Instrumenten met expliciete binding zijn ORET, MILIEV en PSOM.

Beleidsthema 12 omvat de meeste bedrijfslevenprogramma's. Het bilaterale instrumentarium van dit beleidsthema bestaat voornamelijk uit

- de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) die via haar ontwikkelingsfonds voor eigen rekening en risico investeringen in lokale bedrijven en lokale financiële instellingen financiert (zogenaamde FMO -A financieringen; in 2002 gaat het om ongeveer 15% van de uitgaven aan beleidsthema 12). De FMO is daarmee vergelijkbaar met de multilaterale instelling IFC, onderdeel van de Wereldbankgroep;*
- het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI, 9%) dat bedrijven in ontwikkelingslanden informatie geeft over exportmogelijkheden naar Westerse landen;*
- een groot aantal bedrijfslevenprogramma's (53% van de uitgaven in totaal) zoals Programma Uitzending Managers (PUM) dat individuele bedrijven in ontwikkelingslanden adviseert en programma's die zijn uitbesteed aan Senter, waaronder het Programma Samenwerking Opkomende Markten PSOM dat Nederlandse proefinvesteringen in een aantal ontwikkelingslanden en landen in transitie cofinanciert, en programma's die zijn uitbesteed aan de FMO. De FMO – via welke organisatie jaarlijks ongeveer 80% van de fondsen voor private sectorontwikkeling wordt gekanaliseerd - is behalve voor haar reguliere programma (de zogenaamde FMO -A financieringen, zie hierboven) verantwoordelijk voor het beheer van vijf andere fondsen (Kleinbedrijf, Seed Capital, Balkan Fonds, NIMF en het Minst Ontwikkelde Landen Infrastructuur Fonds) en vier investeringsprogramma's (ORET, IBTA, IFOM en TAOM). Al met al is 80% van de uitgaven aan beleidsthema 12 bestemd voor de FMO.*

Behalve via dit beleidsthema dragen ook overige uitgaven bij aan het versterken van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Dit geschiedt bijvoorbeeld via het multilaterale kanaal: zo bevat beleidsthema 9 het IFC Partnership Programma, onder artikel 8 valt het ILO Partnership Programma en onder artikel 7 valt (indirect) de EIB Investment Facility. Daarnaast bevat beleidsthema 10 activiteiten op het gebied van microfinanciering via de MFO's en andere maatschappelijke organisaties. Tot slot bestaan er activiteiten gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat via beleidsthema 6 (bilaterale hulp).

Bronnen, Begroting, HGIS-jaarverslag 2002 en notitie Ondernemen tegen armoede, 20 oktober 2000.

3.1.2 Landenkeuze

In tegenstelling tot de meeste andere kanalen, heeft de Nederlandse overheid directe invloed op de landenallocatie van de bilaterale ontwikkelingsamenwerking (bijna 1,5 mrd euro in 2002, zie tabel 1)²⁹.

Landenallocatie van de structurele bilaterale hulp

Bilaterale hulp bestaat uit structurele en incidentele hulp. Vanaf 1998 is het uitgangspunt om het structurele deel van de bilaterale hulp – dat wil zeggen de hulp van overheid tot overheid³⁰ – middels een langdurige hulprelatie – selectief toe te kennen aan een beperkt aantal ontwikkelingslanden. Het gaat om ruim 900 mln euro in 2002 (bestaande uit uitgaven aan beleidsartikel 6.1 en een deel van 6.3, zie ook tabel 5).³¹

De landenkeuze voor structurele bilaterale hulp is gebaseerd op drie criteria die volgens empirische inzichten van invloed zijn op de effectiviteit van de hulp en op een aantal additionele overwegingen³²:

1. Mate van armoede en de behoefte aan hulp:

- Voor de mate van armoede wordt in de praktijk de grens van IDA-eligibility gehanteerd (de landen die vanwege hun armoede en gebrek aan kredietwaardigheid op de internationale kapitaalmarkt alleen in aanmerking komen voor zachte leningen van de Wereldbank, verstrekt door de International Development Association IDA)³³;
- De hulpbehoefte van het ontvangende land wordt vastgesteld op basis van gegevens over het BNP per capita, de sociale en geografische armoedeverdeling, hulpinspanningen van andere donoren, de mate waarin de hulp gecoördineerd plaatsvindt en de mate waarin het land toegang heeft tot de kapitaalmarkt³⁴;
- Daarnaast is bij de landeselectie in 1999 een inschatting gemaakt van de toegevoegde waarde van een Nederlandse bilaterale hulprelatie (mede gerelateerd aan de benodigde en aanwezige deskundigheid en capaciteit in Nederland en bij de betreffende ambassade) en de mogelijkheden voor het tot stand komen van een multi-donor sectorale benadering onder leiding van het ontvangende land.

2. Kwaliteit van het beleid

- Ten behoeve van dit criterium wordt de meerjarige ontwikkeling in macro-economisch beleid, economische structuurbeleid en sociaal beleid beschouwd. Bij het sociale beleid wordt gekeken naar de samenstelling en armoedegerichtheid van de overheidsuitgaven. De

²⁹ De directe invloed op de verdeling van middelen over landen is afwezig of veel zwakker voor de overige vormen van hulp. Bij hulp via het multilaterale kanaal (beleidsthema's 7,8 en 9) kan Nederland slechts indirect (via de board van de betreffende organisatie of lokaal via de dialoog over het PRSP) de landenallocatie meebepalen. Ook bij de overige vormen van hulp (beleidsthema 10 Samenwerking met maatschappelijke organisaties, 11 internationaal onderwijs en 12 samenwerking met het bedrijfsleven) heeft de Nederlandse overheid in het huidige beleid weinig of geen invloed op de landenallocatie.

³⁰ Strikt genomen is het niet alleen de hulp van overheid tot overheid, want het uiteindelijke bestedingskanaal kan ook een NGO zijn, al dan niet via tussenkomst van een multilaterale organisatie.

³¹ Bilaterale hulp, beleidsthema 6, omvat zowel structurele bilaterale hulp (artikel 6.1 en de structurele macrohulp in artikel 6.3) en incidentele hulp (incidentele macrohulp in artikel 6.3: betalingsbalanssteun, algemene begrotingssteun en schuldverlichting).

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr 1, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*.

³³ BUZA intern memorandum PIVDGIS-016/99, 17/01/1999.

³⁴ BUZA interne memoranda DAO/AO-99-28, 15/01/1999 en PIVDGIS-144/02, 26/09/2002, bijlage 1.

inzet van het ontvangende land ten aanzien van milieu, gender en het 20/20 perspectief³⁵ wordt eveneens in de beschouwing betrokken.³⁶

3. Kwaliteit van het bestuur

- Factoren zoals de integriteit van het overheidsapparaat, het voorkomen van corruptie, transparant beheer van openbare middelen, toezicht op de overheidsuitgaven, mate van participatie van de bevolking, scheiding van machten, rechtszekerheid, democratisering en naleving van de mensenrechten, alsmede de relatieve hoogte van het defensiebudget. Uiteindelijk is beslissend of de overheid de politieke wil heeft en toont om maatschappelijke kaders voor ontwikkeling te scheppen (meerjarige trend).

4. Additionele overwegingen

- Kwaliteit van het lopende ontwikkelingsprogramma.
- Rol die een land speelt in het handhaven van de regionale vrede en veiligheid.
- Relatie met Nederland van sociaal-culturele of economische aard³⁷
- Het streven om de helft van de hulp in Afrika te besteden bestaat (zie 4.1.5), maar is niet als expliciet criterium meegenomen bij de landselectie.

Bij de uiteindelijke afweging wordt gebruik gemaakt van inzichten van multilaterale instellingen (met name de Wereldbank) en van inzichten van ambassades. De Wereldbank beschikt over een database voor 175 landen met 20 indicatoren van een aantal dimensies van goed bestuur, zoals vertegenwoordiging & verantwoording afleggen, politieke stabiliteit, effectiviteit van de overheid, kwaliteit van de regelgeving, kwaliteit van rechtspraak en beheersing van corruptie.

Toepassing van deze criteria heeft geleid tot een structurele bilaterale samenwerkingsrelatie met 19 landen over de periode 1998-2003. Daarnaast zijn om hun bijzondere politieke betekenis drie landen geselecteerd die niet aan het armoedecriterium voldoen en waarmee de hulprelatie dan ook eindigt op middellange termijn: Egypte, Indonesië en Zuid-Afrika. Voor de 19+3 landen³⁸ geldt dat niet alleen de landenkeuze als zodanig is gebaseerd op een set van toetsbare criteria maar ook de hoeveelheid middelen per land afhangt van de "score" op de bovengenoemde criteria. Daarnaast bestaan er landenlijsten voor de thema's milieu, Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV) en voor bedrijfslevenprogramma's³⁹.

³⁵ Het 20/20 initiatief is als follow-up van de sociale top in Kopenhagen in 1995 afgesproken: het gaat om een wederzijdse afspraak tussen ontwikkelingslanden en donoren om 20% van hun begroting resp. OS-budget aan basis sociale voorzieningen te besteden.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr 1, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp* en BUZA, intern memorandum PlvDGIS-144/02, 26/09/2002, bijlage 1.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200-V nr. 8, 5 november 1998 en BUZA intern memorandum PlvDGIS-144/02, 26/09/2002, bijlage 1.

³⁸ Dit zijn: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam en Zambia. Sinds 1999 is de landenlijst op enkele onderdelen aangepast. In het kamerdebat over de landselectie in 1999 vielen Pakistan en Zimbabwe af. Indonesië werd in 2000 toegevoegd als +3 land en in 2001 veranderde de status van de Palestijnse gebieden van +3 land in GMV-land. Benin en Rwanda zijn in 2001 aan de "19-lijst" toegevoegd. India heeft recentelijk aangegeven de hulprelatie met Nederland te willen beëindigen en zal daarom naar verwachting van de lijst verdwijnen.

³⁹ De bedrijfslevenlijst bestaat uit de 19+3 landen + 17 additionele landen. Deze landenlijst is alleen relevant voor de programma's PSOM en ORET. Voor de overige bedrijfslevenprogramma's bestaan instrument-specifieke lijsten. Voor PSOM wordt een landenlijst van 16 landen gehanteerd welke een deelverzameling is van de totale bedrijfslevenlijst. De zogenaamde actieve landenlijst van ORET bestaat uit de bedrijfslevenlijst minus de MOL's (die geen gebonden hulp mogen ontvangen). De Nederlandse overheid stuurt bewust op het inzetten van het ORET-instrument in de landen op deze actieve lijst. Voor de overige landen die volgens de OECD-normen gebonden hulp mogen ontvangen (de zogenaamde passieve landenlijst van ORET) geldt, dat het ORET-programma uitsluitend kan worden ingezet indien

Thematische programma's zijn gericht op de landen op deze lijsten⁴⁰. Tot slot bestaan er aparte verdragafspraken met Suriname en de Balkan en gaat een klein deel van de bilaterale hulp nog naar landen waarvoor een exit-strategie is afgesproken.

Het structurele gedeelte van de hulp uit beleidsartikel 6, gaat in 2002 voor ruim de helft naar de 19 landen en voor de rest naar de andere landen(+3-landen, exitlanden, milieulanden en GMV-landen, Suriname en de Balkan), zie tabel 5. Momenteel wordt overwogen de Nederlandse middelen in de bilaterale samenwerking verder te concentreren en de huidige lijsten 19+3, milieu en GMV-landen samen te voegen tot één lijst met 'partnerlanden'⁴¹.

Landenallocatie van de incidentele bilaterale hulp

Naast de structurele hulp omvat bilaterale hulp (beleidsthema 6) ook incidentele macrohulp aan landen die te maken hebben met een onhoudbare schuldenlast of in een economische noodsituatie verkeren. Het gaat hier om schuldverlichting⁴², incidentele betalingsbalanssteun en incidentele begrotingssteun. Schuldverlichting vormt in 2002 de enige component van de incidentele macrohulp⁴³. In 2002 gaat het om 393 mln euro inclusief de EKI-toerekening, ofwel 10% van de bilaterale hulp inclusief de EKI-toerekening van 285,3 mln in 2002 (zie tabel 5).

Tabel 5 Bilaterale hulp naar financieringsvorm en groep van landen (in mln. Euro)

Groep van landen	Structurele Sector- en themahulp (art. 6.1)		Structurele macrohulp, (deel van art. 6.3)		Incidentele macrohulp, (deel van art. 6.3; en EKI toerekening)	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
"19"-landen 1)	256	400	48	120	111	160
Milieu landen 2)	45	41	0	0	5	0
GMV landen 3)	72	77	8	12	2	0
Milieu & GMV landen 4)	40	47	0	0	11	10
Overige landen* 5)	89	207	5	0	163	223
Totaal	502	772	61	132	292	393

Bron: BZ-begrotingen en programmahulpbrieven

* inclusief HIPC bijdragen IFAD en AfDB

- 1) De 19-landen zijn: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam en Zambia.
- 2) De milieu landen zijn: Bhutan, Brazilië, Ecuador, Filippijnen, Kaapverdië, Mongolië, Peru en Senegal.
- 3) De GMV landen zijn: Armenië, Bosnië, Georgië, Guinee Bissau, Honduras, Kenia, Moldavië, Namibië, Palestijnse Gebieden, El Salvador en Zimbabwe.
- 4) De milieu- en GMV landen zijn: Albanië, Colombia, Guatemala, Nepal en Pakistan.
- 5) De overige landen bevatten de plus 3 landen, exit landen, Suriname, Balkan.

steunaanbiedingen van andere donorlanden moeten worden gepareerd (matching). De bewijslast hiervoor ligt bij de betrokken bedrijven.' Zie Kamerbrief 26 433, nr.1 vergaderjaar 1998-1999.

⁴⁰ 18 GMV -landen, 13 milieu-landen (waarvan 5 tevens GMV -land zijn) en 17 bedrijfsleven-landen (waarvan 11 tevens op GMV - en/of milieulijst staan).

⁴¹ *Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief*. (TK 2002/2003, 28600 V, nr. 65), 17 juni 2003, Den Haag.

⁴² Alsmede een bijdrage aan het HIPC core fund.

⁴³ TK 2002-2003 Buza 030145, bijlage: *rapportage programmahulp 2002*, 16-4-2003, Den Haag.

Nederland heeft slechts een beperkte invloed op de selectie van landen die voor schuldverlichting in aanmerking komen. De aard en omvang van de verlichting van de commerciële schulden en van de meeste concessionele leningen vloeit voort uit multilaterale schuldenregelingen in het kader van de Club van Parijs. Daarnaast kunnen donoren bilateraal bepalen om tot schuldverlichting over te gaan (zie ook tabel 7).

3.1.3 Wijze van financieren

Ownership houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen en uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten - zoveel mogelijk - bij het ontvangende land wordt gelegd. Enkele jaren geleden is hiertoe het PRS-concept (Poverty Reduction Strategy) geïntroduceerd, wat inhoudt dat ontwikkelingslanden zelf een armoedebestrijdingsstrategie opstellen. Hierin wordt aangegeven welke armoedeproblemen het betreffende land wil aanpakken en hoe dat vorm zou moeten krijgen. Deze PRS wordt besproken tussen het ontwikkelingsland en zijn donoren en vormt vervolgens ook de basis voor activiteiten van de donoren in dat land. Deze paragraaf gaat nader in op financieringsvormen binnen het bilaterale kanaal.

Bij volledige ownership legt Nederland geen extra voorwaarden op aan de overheid van het ontvangende land met betrekking tot de besteding van de OS-middelen. Dit betekent dat Nederland niet bepaalt hoe de verdeling van hulpmiddelen over de verschillende aspecten van armoedevermindering (ofwel de verschillende MDG's) eruit ziet.

Er bestaat een relatie tussen de mate van ownership en de financieringsvorm van de hulp. Daarvoor is het onderscheid van belang tussen:

- on-budget hulp (ofwel begrotingssteun) en off-budget hulp;
- de oormerking van hulp voor een geheel land, sector of project.

Tabel 6 geeft een overzicht van de bilaterale uitgaven naar financieringsvorm, en maakt een indeling naar deze kenmerken. In tabel 6 wordt gebruik gemaakt van gegevens binnen beleidsartikel 6 (bilaterale hulp). Van dit artikel worden de sub-artikelen 6.1 en 6.3 landspecifiek besteed; dit beslaat 61% van artikel 6. Daarnaast wordt aangegeven of het om hulp met een structureel of incidenteel karakter gaat.

On-budget versus off-budget hulp

Het ontvangende land heeft de meeste zeggenschap over de beschikbaar gestelde OS-middelen als deze op de eigen begroting staan (zogenaamde on-budget financiering). On-budget financiering met een structureel karakter kan de vorm hebben van algemene begrotingssteun, financiering van sociale fondsen en sectorale begrotingssteun⁴⁴ (zie tabel 6). Deze laatste vorm is geormerkt naar een specifieke sector waardoor de mate van ownership minder is dan bij de andere twee financieringsvormen die beide onder de categorie macro-georiënteerde programmahulp (kortweg macrohulp) vallen.

Volgens een voorzichtige schatting is on-budget support tussen 2000 en 2002 gestegen van 10,3% naar 13,1% van de structurele bilaterale hulp (zie tabel 6). In absolute bedragen gaat het om 120 mln euro in 2002. De overige structurele bilaterale hulp bestaat in 2002 voor 12,5% uit cofinanciering (113 mln euro), voor 6,5% uit sectorale basketfinanciering (59 mln euro) en voor 67,9% uit overige hulp (613 mln euro). De overige hulp bestaat voor een naar verwachting aanzienlijk (maar niet exact bekend) deel uit off-budget financieringsvormen zoals projecthulp.

⁴⁴ Zie Buza, *notitie relatie macro-georiënteerde en sectorale programmahulp*, DVF/AS, juli 2001, Den Haag

Tabel 6 Uitgaven aan bilaterale hulp (6.1 en 6.3) naar financieringsvorm (in mln. Euro)

	1999	2000	2001	2002
MACROHULP (ARTIKEL 6.3)				
A. Structurele macrohulp	61,2	102,0	127,6	131,3
1. <i>On budget: Algemene begrotingssteun</i>	20,4	15,9	42,0	58,8
2. <i>On budget: Sociale fondsen</i>	15,4	38,2	22,5	12,1
3. <i>Cofinanciering sectoroverstijgende hervormingen</i>	25,4	47,9	63,1	60,4
B. Incidentele macrohulp	291,6	275,5	368,5	392,7
4. <i>Kwijtschelding van bilaterale schulden</i>	94,5	108,5	229,7	390,9
5. <i>Kwijtschelding van multilaterale schulden</i>	139,0	58,1	6,3	1,8
6. <i>Incidentele betalingsbalans- en begrotingssteun</i>	58,1	108,9	132,5	0
A+B Totaal macrohulp	352,9	377,5	496,1	524,0
LANDENSPECIFIEKE SECTORALE SAMENWERKING (ARTIKEL 6.1)				
C. Sectorale programmahulp	68,1	115,9	174,8	158,5
7. <i>On budget : sectorale begrotingssteun</i>	N/a	30,4	31,3	47
8. <i>sectorale basketfinanciering</i>	N/a	N/a	N/a	59
9. <i>Cofinanciering sectorale aanpassingsprogramma's</i>	N/a	N/a	N/a	52,5
D. Overige hulpvormen waaronder projecthulp	434	606	518,8	613,3
C+D Totaal landenspecifieke sectorale hulp	502	721,9	693,6	771,8
LANDSPECIFIEKE STRUCTURELE BILATERALE HULP (ART. 6.1 EN DEEL 6.3)				
A+C+D Totaal structurele bilaterale hulp	563	824	822	903
▪ waarvan % on-budget (A1, A2 en C7)	N/a	10,3%	11,7%	13,1%
▪ waarvan % structurele programmahulp (A, C)	23%	26%	37%	32%
TOTAAL LANDENSPECIFIEKE BILATERALE HULP (ART. 6.1 en 6.3)				
(A+B+C+D)	855	1100	1191	1296

Bronnen: Programmahulpbrieven en HGIS-jaarverslagen.

Naast de on-budget financieringsvormen bestaat de mogelijkheid om off-budget te financieren (via sectorale basketfinanciering of bijvoorbeeld projecthulp). Een derde vorm van Nederlandse structurele bilaterale hulp is om deze te verstrekken door middel van co-financiering van sectorale of sectoroverstijgende programma's (zie tabel 6), hetgeen in de uiteindelijke toepassing zowel off-budget als on-budget kan zijn. Alle financieringsvormen kunnen in de praktijk gelijktijdig in een land worden ingezet, waarbij beoogd wordt de armoedestrategie (PRS) van het ontvangende land zoveel mogelijk leidend te laten zijn. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt op basis van een sectorale benadering (zie box 8).

Box 8 Sectorale benadering

In 1999 is besloten om de sectorale benadering als organiserend principe in te voeren in de bilaterale hulp, als reactie op gefragmenteerde en project-georiënteerde hulp die te weinig duurzaam bleek. Internationaal wordt de sectorale benadering omschreven als een proces waarin fondsen voor de sector – hetzij afkomstig van interne bronnen hetzij van donoren – een eenduidig beleids- en uitgavenprogramma voor de betreffende sector ondersteunen, onder leiding van de ontvangende overheid.⁴⁵ De sectorale benadering wordt toegepast in landen die voldoen aan de Nederlandse uitgangspunten met betrekking tot goed beleid en bestuur: de huidige 19+3 landen. Ook wordt het toegepast in veel van de themalanden⁴⁶. Het begrip sector is flexibel gedefinieerd.

Op grond van het streven naar ownership wordt ernaar toegewerkt het zwaartepunt bij de sectorkeuze bij het ontvangende land te leggen. Dit betekent dat Nederland als donor niet eenzijdig bepaalt hoe het totaal aan Nederlandse structurele bilaterale hulpmiddelen wordt verdeeld over de verschillende aspecten van armoedevermindering (ofwel de verschillende MDG's). Idealiter maakt het sectorbeleid deel uit van een algehele ontwikkelingsstrategie van het ontvangende land (Poverty Reduction Strategy ofwel PRS). De sectorkeuze komt in de praktijk echter tot stand in overleg tussen het ontvangende land en de Nederlandse Ambassade⁴⁷, waarbij een beleidsmatig uitgangspunt voor Nederland is of de de GVIM-elementen (goed bestuur, vrouwen, institutionele ontwikkeling en milieu) in voldoende mate zijn geadresseerd. Bij de sectorale benadering wordt voorts gestreefd naar een gecoördineerde aanpak van de verschillende donoren.

De sectorale benadering is niet een-op-een gekoppeld aan een bepaalde vorm van financiering. De mogelijke hulpvormen zijn: sectorale programmahulp, structurele macrohulp en projecthulp. Het streven is om de bilaterale hulp in de 19+3 landen zoveel mogelijk in de vorm van algemene (macro- dan wel sectorale) begrotingssteun te verstrekken, maar daaraan is geen tijdspad verbonden.

⁴⁵ Zie Key Sheet no 7. Sector-Wide Approaches (SWAs)http://bznet/IntraPIF/c_109494.pdf. A SWAp is a process in which funding for the sector – whether internal or from donors – support a single policy and expenditure programme, under government leadership, and adopting common approaches across the sector. It is generally accompanied by efforts to strengthen government procedures for disbursement and accountability. A SWAp should ideally involve broad stakeholder consultation in the design of a coherent sector programme at micro, meso and macro levels, and strong co-ordination among donors and between donors and government.

⁴⁶ Zie Buza (2003), *Sectorale Benadering; organiserend principe voor de bilaterale ontwikkelingsamenwerking*, groeidocument Nr. 2, conceptversie 16 juni 2003

⁴⁷ Voor landen op de themalijsten geldt dat de hulp beperkt blijft tot de desbetreffende sector, waarbij zo veel mogelijk de sectorale benadering wordt gevolgd. Voor de overige Nederlandse hulp (multilateraal en particulier) geldt geen sectorbeperking.

Oormerking voor een land, sector of project

Nederland geeft de structurele bilaterale hulp steeds meer de vorm van programmahulp (macrohulp of sectorale programmahulp)⁴⁸ in plaats van te werken op basis van losse projecten. Het percentage programmahulp nam tot 2001 toe, maar nam daarna weer af tot 32% (zie tabel 6). De overige landenspecifieke hulp (waar projecthulp naar verwachting een aanzienlijk maar niet exact bekend deel van uitmaakt) bedraagt in 2002 derhalve nog ruim twee derde van alle landenspecifieke structurele bilaterale hulp. In landen waar de sectorale benadering (nog) niet mogelijk is, kan gekozen worden voor projecthulp (of hulp via lokaal aanwezige multilaterale en particuliere organisaties). Ook binnen de sectorale benadering is projecthulp nog mogelijk.

Macrogeoriënteerde programmahulp, kortweg macrohulp, heeft betrekking op alle programmahulp welke niet ten behoeve van individuele sectoren wordt gealloceerd. Het kan een incidenteel of structureel karakter hebben (zie tabel 6); en bestaat grotendeels uit on-budget support. In 2002 werd 524 mln euro besteed aan macrohulp.

Structurele macrohulp (in 2002 een kwart van alle macrohulp, zie tabel 6) is meestal meerjarig en wordt met name aan die voorkeurslanden (19+3) verstrekt die participeren in een IMF-programma (vaak een PRGF-lening) en dit naar behoren uitvoeren. Op dit moment hebben 13 van de 19 voorkeurslanden een IMF-programma. De ambassades stellen jaarlijks een landenspecifiek "track record" op aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het beleid en bestuur voldoende is om macrohulp te kunnen verlenen. Daarbij worden eigen bevindingen van de ambassades gezet naast de "CPIA"score⁴⁹ van de Wereldbank en de beoordeling van het macro-economisch beleid door het IMF. Op basis van deze informatie en budgettaire voorstellen van de ambassades wordt centraal (in Den Haag) besloten hoeveel macrohulp naar welk land gaat.

Incidentele macrohulp is daarentegen in principe eenmalig, bedoeld om incidentele problemen op te vangen. In 2002 bedraagt incidentele macrohulp drie kwart van alle macrohulp (zie tabel 6) en bestaat de incidentele macrohulp helemaal uit bilaterale schuldverlichting, een on-budget hulpvorm. Afspraken in het kader van de Club van Parijs en in HIPC verband hebben geleid tot een eenduidig kader voor de uitgaven aan schuldverlichting van officiële bilaterale schulden. Schuldenregelingen in de Club van Parijs zijn doorgaans gebaseerd op een IMF-schuldhoudbaarheidsanalyse en zijn inhoudelijk en procedureel gekoppeld aan de uitvoering van een IMF-aanpassingsprogramma⁵⁰. Kwijtschelding van commerciële schulden van ontwikkelingslanden in het kader van de Club van Parijs geldt volgens de OECD-DAC criteria als ODA en wordt toegerekend aan het ODA-budget. De uitgaven aan schuldverlichting concurreren uiteraard met andere OS-uitgaven.

⁴⁸ Programmahulp is een verzamelnaam voor hulpbijdragen die beschikbaar worden gesteld voor algemene, niet projectmatige, financiële ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van een land. Programmahulp kent twee hoofdvormen: macro-georiënteerde programmahulp (kortweg macrohulp) of sectorale programmahulp, zie TK 2002-2003 Buza 030145, *rapportage programmahulp 2002*, 16-4-2003, Den Haag.

⁴⁹ Country Performance and Institutional Assessments door de Wereldbank, zie ook bijlage 3.

⁵⁰ De gehanteerde toets voor goed beleid en bestuur is het "on-track" zijn bij het hervormingsprogramma's van het IMF (zogenoemde 'Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF). Voor bepaalde categorieën debiteurlanden kan een schuldenregeling, afhankelijk van de uitkomsten van de schuldhoudbaarheidsanalyse, de vorm hebben van (gedeeltelijke) schuldkwijtschelding. De meest vergaande schuldenregeling is een HIPC-behandeling, waarbij de betreffende arme landen niet alleen verlichting op hun schulden bij bilaterale crediteuren krijgen maar ook op schulden aan multilaterale instellingen. Ook hiervoor wordt onder meer gelet op een goede uitvoering van een IMF-programma.

Schuldverlichting bestaat voor het grootste gedeelte uit de EKI-toerekening als gevolg van kwijtschelding van commerciële overheidsleningen (zie tabel 7). Tot 2001 waren de toegerekende bedragen relatief beperkt. Vanaf 2002 zijn de toerekeningen plotseling sterk toegenomen als gevolg van het feit dat enkele post-conflictlanden (DR Congo) met langdurige achterstanden in aanmerking kwamen voor het HIPC-initiatief. In het kader van het Enhanced HIPC-initiatief vindt kwijtschelding plaats van door de Staat herverzekerde exportkredieten, inclusief eventueel opgebouwde achterstallighedsrente. Een dergelijke kwijtschelding geldt op grond van de DAC-criteria als ODA en wordt toegerekend aan het ODA-budget. De DAC-systematiek vereist geen aparte toetsing van de onderliggende transacties op OS-relevantie of duurzaamheid. Nederland volgt deze systematiek. Bij de beoordeling of exportkredieten voor herverzekering in aanmerking komen, houdt Nederland zich aan de in internationaal verband tot stand gekomen afspraken in deze, waarbij geen sprake is van een expliciete toetsing op OS-relevantie.

De omvang en aard van overige schuldverlichting op concessionele leningen (107,5 mln. Euro in 2002) wordt deels multilateraal bepaald (85 mln euro) en voor een klein deel bilateraal bepaald (22,5 mln Euro), zie ook tabel 7.

Tabel 7 Schuldverlichting (in mln. Euro)

	1998	1999	2000	2001	2002
Schuldverlichting	141	234	167	236	393
Waavan besloten in multilateraal verband	56	85	100	182	370
Waarvan EKI Toerekeningen	36	15	32	40	285

Bron: Programmahulpbrief 2002

Sectorale programmahulp (deel van beleidsartikel 6.01) beslaat in 2002 159 mln euro. Deze hulp kan de vorm hebben van sectorale begrotingssteun (on-budget vorm), cofinanciering van sectorale hervormingen en basketfinanciering (off-budget vorm), zie tabel 6. Sectorale programmahulp brengt een toespitsing van de hulp op een beperkt aantal sectoren (meestal 3 à 4) met zich mee. In april 2003 ging het grootste gedeelte van de sectorale programmahulp naar de sectoren onderwijs en gezondheidszorg: sectoren waarvoor MDG-doelstellingen zijn geformuleerd (zie tabel 8). De keuze voor deze sectoren wordt mede bepaald door de bestaande kennis en ervaring op de ambassades.

Tabel 8 Sectorale programmahulp naar sector, 2002

Sector	% van de sectorale programmahulp
Onderwijs	51
Landbouw	9
Milieu	2
Gezondheidszorg / Sociale ontwikkeling	26
Institutionele ontwikkeling	0
Goed bestuur	10
Water	1
Multisectoraal	2
Totaal	100

Bron: Brief aan de Tweede Kamer (DVF/AS-082/03)

Leningen versus giften

Bilaterale hulp en hulp via maatschappelijke organisaties wordt voornamelijk verstrekt in de vorm van giften. Hulp via het multilaterale kanaal en via bedrijfslevenprogramma's wordt verstrekt in de vorm van een combinatie van leningen en giften. Voor zover leningen concessioneel zijn (rente lager dan marktrente) hebben zij ook een giftelement. Onder de aanname dat er een globaal tekort is aan voldoende ODA-middelen hebben leningen voor landen met veel groeipotentieel het voordeel dat zij de hoeveelheid beschikbare middelen voor het ontvangende land op enig moment vergroten (er kan immers een veelvoud van beschikbaar eigen vermogen worden uitgeleend). Daarnaast geven leningen een prikkel aan ontvangende landen om de middelen goed te besteden: omdat er moet worden afgelost moet er immers wel een bepaald rendement worden behaald. Voor ontwikkelingslanden met zeer hoge schulden, zoals HIPC-landen, zijn leningen minder geschikt; deze landen krijgen voornamelijk giften of zeer concessionele leningen.

Bij het verstrekken van leningen wordt door IF's steeds meer aandacht gegeven aan schuldhoudbaarheid. IF's verstrekken aan de armste landen inmiddels alleen nog zeer concessionele financiering en monitoren meer dan vroeger het geval was de omvang van de schuldenlast. Voorts is toegang tot HIPC-kwijtschelding gekoppeld aan een aantal voorwaarden, zoals het opstellen van een (interim) PRSP en een goed track-record op onder meer een IMF-programma.

Cohentie tussen vorderingen en giften: de schuldtoets

Sinds juni 1997 bestaat het instrument van de schuldtoets die het mogelijk maakt om een koppeling te leggen tussen het niet voldoen van betalingsverplichtingen op commerciële vorderingen door een debiteurland en het verstrekken van macro-economische hulp door OS.

De huidige schuldtoets is (alleen) van toepassing op landen waarmee een regeling is getroffen in het kader van de Club van Parijs en geldt (alleen) voor reguliere samenwerkingslanden. Er moet sprake zijn van substantiële en aanhoudende achterstalligheid en van belang is tevens het betalingsgedrag ten opzichte van andere crediteurlanden. Tevens moeten de achtergronden en de redenen van het betalingsgedrag worden nagegaan. De toets kent een drietal naar zwaarte gedifferentieerde acties: aansporing, waarschuwing en sancties (vermindering van macro-economische hulp). De uiteindelijke beslissingbevoegdheid voor toepassing van de schuldtoets ligt bij de minister voor OS.

Overigens wordt tot op heden nog weinig aandacht besteed aan incasso op leningen die Nederland tot begin jaren negentig vanuit ontwikkelingsoptiek heeft verstrekt. Voor deze zgn. OS-leningen treedt de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) op als crediteur namens het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij het verstrekken van hulp wordt doorgaans geen koppeling gelegd met achterstanden op deze leningen.

De voorwaarden van de schuldtoets zijn in de praktijk dermate strikt gebleken dat van een daadwerkelijke toepassing van sancties tot dusverre geen sprake is geweest. De toepassing blijft beperkt tot de eerste twee fasen van de schuldtoets: aansporing en waarschuwing.

3.1.4 (Ont-)binding

Nederland ijvert in zowel OECD- als EU-verband al decennia lang voor een verdergaande ontbinding van de bilaterale hulp, waarbij onder binding wordt verstaan de verplichting tot aanbesteding bij een ingezetene van het donorland. Dit zal immers, zoals vaak wordt benadrukt, naar verwachting niet alleen de prijs-kwaliteitverhouding van de hulp voor de ontvanger verhogen, maar ook ongewenste protectie aan donorzijde verminderen.

Het dilemma dat zich hierbij lijkt voor te doen is dat eenzijdige ontbinding kan betekenen dat publieke middelen leiden tot steun voor het bedrijfsleven in het buitenland. Dit leidt tot de noodzaak ontbinding internationaal te coördineren. Vandaar dat ons land tot dusverre inzake ontbinding een beleid heeft gevolgd van voorzichtig vooroplopen en internationale druk blijven uitoefenen om verder te ontbinden. In het internationale overleg is inmiddels besloten de hulp aan de MOL's te ontbinden; volledige ontbinding is echter ook door ons land nog niet gerealiseerd.

Het aandeel van gebonden hulp in de totale OECD bilaterale hulp is afgenomen van 65 procent in 1990 tot 38 procent in 2000⁵¹. Het aandeel gebonden hulp van de totale OECD bilaterale hulp bestemd voor de minst ontwikkelde landen is ook gedaald en was ongeveer 50 procent in 1999-2001⁵². De reden voor dit laatste, relatief hoge percentage is dat deze landen relatief veel hulp ontvangen van een soort die nog altijd gebonden is: met name voedselhulp en technische assistentie. Voor Nederland zijn de relevante percentages ongeveer 12 en 10, beduidend lager dan het OECD gemiddelde⁵³ (zie tabel 9). Hierbij moet wel worden aangetekend dat wanneer men de V.S.-hulp -17 procent van de totale bilaterale hulp en voor 70 procent gebonden – uitsluit, het OECD gemiddelde van gebonden hulp uitkomt op 13 procent; nauwelijks hoger dan het Nederlandse percentage. De voornaamste gebonden hulpprogramma's zijn te vinden onder beleidsthema 12, Samenwerking met het Bedrijfsleven.

Tabel 9 Gebonden hulp programma's (verplichtingen in 2001)

Soort hulp	Verplichtingen (in mln. Euro)	Als % bilaterale ODA
ORET/Miliev	179	8,4
PSOM	3,4	0,2
Totaal	182,4	8,6

NB: Aangesloten is bij de ODA-rapportage van gebonden hulp; de laatste beschikbare DAC-rapportage is voor het jaar 2001. Deze rapportage betreft verplichtingen (in tegenstelling tot uitgaven), ook uitgedrukt als percentage van de bilaterale ODA. Bilaterale ODA volgens de DAC-definitie is alle ODA exclusief ongeoormerkte multilaterale ODA. De DAC rapportage inzake de bindingsgraad omvat de aldus gedefinieerde bilaterale ODA exclusief technische assistentie en apparaatskosten.

3.1.5 Inputdoelstellingen

De aanwending van de Nederlandse hulp hangt mede af van een aantal afspraken in internationaal en nationaal verband. Voor zover het gaat om internationale afspraken, zijn deze doelstellingen een verplichting voor het Nederlandse beleid. Het gaat hierbij om de volgende doelstellingen:

⁵¹ World Bank, *Global Development Finance 2002*, blz. 103 en *OECD Development Co-operation*, 1999 Report, blz. 213.

⁵² World Bank, *Global Development Finance 2002*, blz. 103 en OECD (2003), Development Co-operation Directorate, Development Assistance Committee, *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, Second Progress Report, Tabel 1, page 7, 09-April-2003.

⁵³ Zie ook *OECD Development Co-operation*, 1999 Report en OECD, (2003) Development Co-operation Directorate, Development Assistance Committee, *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, Second Progress Report.

- de doelstelling om 0,2 procent van het BNP in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL) te besteden⁵⁴;
- Nederland streeft ernaar om 0,1% BNP ten goede te laten komen aan internationaal natuur- en milieubeleid⁵⁵;

Daarnaast kent het huidige Nederlandse OS-beleid een aantal inputdoelstellingen die op nationaal niveau zijn vastgesteld:

- het streven om de helft van de bilaterale hulp in Sub Sahara Afrika te besteden⁵⁶;
- het doel om 15% aan onderwijs te besteden⁵⁷;
- MFP breed krijgt minstens 11% van de ODA-middelen⁵⁸; In een recente brief aan de TK staat het beleidsvoornemen deze ondergrens per 2007 te laten vervallen⁵⁹, zie ook paragraaf 3.1.1;
- Thema's waaraan prioriteit dient te worden gegeven: gender, milieu, institutionele ontwikkeling en bestuur⁶⁰; dit zijn geen kwantitatieve inputdoelstellingen maar prioritaire aandachtsgebieden;
- Minimale besteding van 150 mln gulden (68 mln euro) bestemd voor het behoud van tropisch bos. Minimaal eenderde hiervan dient besteed te worden aan het behoud van regenbossen in de tropen.⁶¹

3.1.6 Monitoren en evalueren

Ten aanzien van het M&E beleid van Nederlandse OS (monitoren en evalueren) sluit het ministerie van Buitenlandse Zaken zich aan bij de DAC principles for evaluations en de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). De RPE is sinds 2002 van kracht en bevindt zich nog (gedeeltelijk) in een implementatiefase.

Een groot deel van de evaluaties van Nederlandse OS wordt door de IOB uitgevoerd die zelfstandig haar evaluatieprogrammering bepaalt. De IOB is een evaluatiedienst met een eigen budget, die het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking evalueert met bijzondere aandacht voor de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid

⁵⁴ De doelstelling om 0,2 procent van het BNP in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL) te besteden werd in 1990 tijdens de *Least Developed Countries Conference* aangekondigd. Nederland verhoogde dit percentage naar 0,25 procent om te onderstrepen dat hulpverlening aan de armste landen prioriteit heeft in Ontwikkelingssamenwerking.

⁵⁵ De afspraak over deze doelstelling vindt haar oorsprong in de VN-milieu conferentie (UNCED) in 1992, gehouden in Rio de Janeiro.

⁵⁶ Zie hiervoor de Afrika-notitie aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 V, nr. 88, p. 19: 'Nederland streeft er naar gevolg te geven aan de oproep van de Secretaris-Generaal van de VN om 50 procent van de hulp in Afrika te besteden.'

⁵⁷ Motie Hessing 28000 V, Nr 32 1 november 2001; Door Herfkens is een inspanningsverplichting toegezegd. Van Ardenne heeft de verplichting overgenomen als resultaatverplichting.

⁵⁸ Zie eindrapport stuurgroep evaluatie medefinancieringsprogramma pagina 14-15. Hierop volgde het besluit dat het budget voor het totale MFO-programma wordt vastgesteld op 11% van het ODA -budget.

⁵⁹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27433, nr. 15, p. 3.

⁶⁰ Zie hiervoor Kamerbrief 10 november 1999 pagina 5: 'De komende jaren is nauwlettende aandacht nodig voor de sectordoorsnijdende en –overstijgende thema's als milieu en vrouw en ontwikkeling.' en diverse beleidsnotities over de sectorale benadering.

⁶¹ Begin jaren negentig onderkende de regering de gevaren van de omvang van de ontbossing en bosdegradatie en de gevolgen voor biodiversiteit en armoedebestrijding. Het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud was het antwoord hierop. De Nederlandse regering stelt jaarlijks 150 miljoen gulden beschikbaar t.b.v. het tegengaan van ontbossing en bosdegradatie in arme landen, waarvan minimaal eenderde voor activiteiten gericht op het tropisch regenwoud.

van de resultaten. Ook posten en directies kunnen besluiten om evaluaties uit te (laten) voeren. Om de kwaliteit van dergelijke evaluaties te verbeteren, vervult IOB de zogenaamde Helpdeskfunctie. IOB evalueert eveneens overige delen van het buitenlands beleid. De departementsleiding (SG/DG-beraad) ziet toe op de evaluatieprogrammering.

De opzet van een nieuw informatiesysteem op Buza en de projectgroep Planning, Monitoring en Evaluatie op het ministerie van Buitenlandse Zaken, die eind 2001 is gestart, kunnen de kwaliteit van prestatiemeting en evaluaties naar de effectiviteit van OS bevorderen.⁶²

3.1.7 Organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Organisatie van OS-beleid

In het kader van de herijking van het Nederlandse buitenlands beleid is besloten tot een betere interdepartementale samenwerking en een grotere betrokkenheid van de meest betrokken vakministeries. Zo is een gezamenlijke programmering op hoofdlijnen van de middelen in het kader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) overeengekomen.

De herijking van het Nederlandse buitenlands beleid ging eveneens gepaard met de delegatie van bevoegdheden naar de ambassades in de tweede helft van de jaren '90. De ambassade is te beschouwen als het regionale kantoor voor de allocatie van hulp binnen een land.

De beleidskaders en ondersteuning van de ambassades geschiedt vanuit het departement. Het departement kent een matrixorganisatie met enerzijds themadirecties (bijvoorbeeld voor de thema's milieu, gender en onderwijs) en forumdirecties (met verantwoordelijkheid voor multilaterale organisaties en de EU) en anderzijds regiodirecties met daarbinnen landendesks. Op basis van de beleidskaders, waarin onder meer de budgettaire ruimte per land jaarlijks wordt aangegeven, worden door de ambassades jaarplannen opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan het departement. De besteding van de bilaterale hulpmiddelen vormt een onderdeel van de jaarplannen van de ambassades. De ambassades zijn vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het OS-beleid en leggen verantwoording af middels een jaarverslag. In de huidige situatie is derhalve sprake van een gedeeltelijk delegatiemodel: de posten voeren het OS-beleid ter plekke uit maar dienen vooraf goedkeuring te vragen aan het departement over de wijze waarop zij middelen willen gaan besteden.

De delegatie aan de ambassades wordt naar verwachting in de toekomst verder vergroot. Na ex-ante toetsing door het departement op de haalbaarheid van macrohulp, vormt macrohulp een onderdeel van de gedelegeerde landenbudgetten van de ambassades. In de huidige situatie doen ambassades ook voorstellen over de wenselijkheid van macrohulp voor het betreffende land, maar worden de uitgaven aan macrohulp betaald uit een centraal budget.

Organisatie van OS-coherent beleid

Het Nederlandse OS-beleid streeft naar het vergroten van de coherentie - ofwel samenhang - tussen OS-beleid en andere beleidsterreinen. Om OS-coherent beleid te organiseren is interdepartementale afstemming over beleidsterreinen buiten het domein van OS nodig, waarbij het belang van de armen expliciet meegewogen wordt.

⁶² Deze projectgroep heeft als doel een adequate plannings-, monitoring- en evaluatiefunctie binnen het DGIS te verankeren.

Voor coherentie op nationaal niveau is nauw interdepartementaal overleg het meest voor de hand liggende instrument. De Coherentiebrief noemt in dit kader de CoCo (EU-coördinatiecommissie), de BNC (Commissie Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen) en de IRHP (Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek). Daarnaast is binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken sinds voorjaar 2002 een speciale Coherentie Eenheid werkzaam met als takenpakket het bevorderen van intensievere interdepartementale samenwerking, de gecoördineerde aanpak van coherentie binnen het ministerie zelf bevorderen een aantal sleuteldossiers projectmatig beheren. De uiteindelijke politieke afweging tussen verschillende beleidsdoelen wordt gemaakt in de MR. Tenslotte worden ook de ambassades meer systematisch betrokken bij het streven naar coherent beleid. Hierbij wordt gedacht aan het opbouwen van netwerken met lokale organisaties en het benadrukken van coherentiekwesties in het overleg van Europese lidstaten en de Commissie in het kader van "Heads of Mission" bijeenkomsten in de lokale hoofdsteden.

Coherente besluitvorming op Europees niveau is volgens de Coherentiebrief de grootste uitdaging op politiek-strategisch niveau. Hierbij wordt gedacht aan het versterken van de volgende activiteiten. Allereerst intensievere strategische samenwerking op coherentiedossiers binnen Europa, vooral op ambtelijk niveau. Ten tweede, een bevredigende invulling van het Focal Point voor coherentie van de Europese Commissie. Op politiek niveau gaat het om het meer dan voorheen betrekken van de Algemene Raad en van de Vakraden bij het verder vorm geven van coherentie. Ten slotte zal worden gestreefd naar nauwere samenwerking met NGO's.

Op internationaal/multilateraal niveau benadrukt de Coherentiebrief de effectieve implementatie van de aangegane commitments in instituties als VN, Wereldbank, IMF, OECD-DAC, WTO etc. Het gaat hierbij met name om de Millennium Development Goals.

3.2 Beschrijving van het Nederlandse coherentie-beleid

3.2.1 OS-coherentie: nationaal niveau

Het belang van OS-coherentie is voor het eerst expliciet benadrukt in het Regeerakkoord van het tweede Paarse Kabinet, en is verder uitgewerkt in de zgn. Coherentiebrief van 28 maart 2002⁶³. Ook in de HGIS-nota 2003⁶⁴ en in de Begroting Buitenlandse Zaken 2003 wordt onder het hoofd “Geoperationaliseerde doelstellingen en instrumenten” het belang van het bevorderen van beleidscoherentie benadrukt⁶⁵.

Een en ander kan men als volgt samenvatten. Op nationaal niveau wordt allereerst gekeken naar de coherentie tussen duurzame armoedevermindering en de andere vier hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid (Internationale Ordening; Vrede, Veiligheid en Stabiliteit; Europese Integratie; Bevorderen Bilaterale Betrekkingen). Geconstateerd wordt dat de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden in het verlengde van de herijkingsoperatie de laatste jaren verder gestalte heeft gekregen (pag. 4, alinea 2). Verder is volgens de Coherentiebrief op het niveau van besluitvorming in de Ministerraad regelmatig aandacht voor de ontwikkelingsaspecten van beleidsvraagstukken met mondiaal effect. Zo wordt een groot aantal voorbeelden van samenwerking met andere departementen genoemd, waarbij de zorg voor coherentie thema’s breed gedragen wordt en andere ministeries dan Buitenlandse Zaken actief vorm geven aan het realiseren van coherent beleid (genoemd worden: Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Economische Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met Justitie en Economische Zaken). Dat in het uiteindelijke resultaat de ontwikkelingssamenwerkingsbelangen niet altijd volledig worden gehonoreerd is vanzelfsprekend.

3.2.2 OS-coherentie: Europees en internationaal niveau

Volgens de Coherentiebrief is op Europees niveau de vooruitgang naar coherent beleid bescheiden. Dit ondanks Artikel 130 V van het Verdrag van Maastricht dat al in 1992 voorschreef: “De Gemeenschap houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van Artikel 130 U”, d.w.z. de doelstellingen van het Europese Ontwikkelingsbeleid. Verschillen in nationale belangen, ingewikkelde Brusselse besluitvorming, gebrekkige kennis over belangen van ontwikkelingslanden en de relatief zwakke positie van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ten opzichte van andere beleidsterreinen blijken factoren te zijn die tot incoherenties kunnen leiden. Een in 1997 door de OS-Raad aangenomen coherentie-resolutie onderstreepte het belang van coherent beleid en onderscheidde een aantal prioritaire terreinen: voedsel en landbouw, visserij, migratie, conflictpreventie. Bovendien werd de Commissie om een regelmatige voortgangsrapportage over de aanpak van coherentiekwesties gevraagd. De Commissie heeft hieraan slechts in beperkte mate vervolg gegeven en van een voldoende systematische aanpak in Brussel is nog geen sprake. Wel heeft het DG Ontwikkeling in 1999 een “Focal Point” ingesteld om de coherentie van het Europese Ontwikkelingsbeleid met Europees beleid op andere terreinen te bevorderen.

⁶³ TK 2001-2002, Buza 020156, *Coherentiebrief*, 28 maart 2002, Den Haag

⁶⁴ HGIS-nota 2003, pag. 21 en 34

⁶⁵ *Begroting Buitenlandse Zaken 2003*, pag. 110

Wat betreft het internationale/multilaterale niveau stelt de Coherentiebrief dat de afgelopen jaren in internationale politieke fora vooruitgang is geboekt in het denken over coherent armoedebestrijdingsbeleid en dat verdere implementatie nu de sleutel vormt.

In dit kader worden genoemd: de formulering van de VN Millennium Doelstellingen en de onderschrijving daarvan door het IMF, de Wereldbank en de OECD, in geval van individuele MOL's en HIPC-landen het ontwikkelen van een coherent en effectief PRS-proces (Poverty Reduction Strategy); en meer aandacht voor coherentie op de beleidsterreinen handel, investeringen en ontwikkelingsbeleid, niet alleen binnen de DAC maar ook in de OECD-commissies en -Ministerraad.

3.2.3 Coherentieterreinen

In de DAC Guidelines Poverty Reduction geeft de OECD een "illustratieve checklist" van terreinen relevant voor beleidscoherentie. Het gaat hier zowel om organisatorische en procedurele maatregelen om tot een effectief coherentiebeleid te komen als om een aanzienlijk aantal aandachtspunten welke uiteindelijk in zeven aandachtsgebieden worden samengevat. Het betreft hier: handel en directe investeringen; voedsel en landbouw; natuurlijke hulpbronnen en een duurzame milieu; bestuurlijke aspecten; aangelegenheden inzake conflicten en veiligheid; sociale aangelegenheden; algemene economische en financiële zaken.

In de Coherentiebrief worden als lopende beleidsonderwerpen genoemd: het Everything But Arms initiatief voor de MOL's; diverse dossiers op het terrein van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (suiker, voedselhulp, voedselveiligheid, exportsubsidies); instructies voor de WTO-onderhandelingen in Seattle en Doha (met het ministerie van EZ); bilaterale belastingverdragen, de rol van de Bretton Woods instellingen, het schuldenbeleid (met ministerie van Financiën) en arbeidsmigratie (met ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Wat betreft verdere beleidsontwikkeling worden in de Coherentiebrief de volgende prioritaire dossiers genoemd. Handel is en blijft de belangrijkste thematische prioriteit voor Nederland met betrekking tot OS-beleidscoherentie. Het gaat hier om de in Doha gelanceerde handelsronde. Bijzondere aandacht wordt hierbij gegeven aan het TRIPS/medicijnen-dossier. De ontwikkeling van de landbouwsector speelt in veel ontwikkelingslanden een cruciale rol bij de vermindering van armoede. Met de opening van de grenzen voor landbouwproducten uit arme landen en een vermindering van de steun aan de eigen landbouw, zou de EU een serieuze bijdrage leveren aan een coherenter OS-beleid. Ook de visserijakkoorden worden in dit kader genoemd.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de landbouwonderhandelingen in de WTO en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gericht op vergroting van de handels- en ontwikkelingskansen voor ontwikkelingslanden in de landbouwsector zijn in hun onderlinge samenhang uitvoerig aan de orde gesteld in de recente Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking – Landbouw van 29 november 2002⁶⁶.

⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 318, nr. 2.

4 Aangrijpingspunten voor een effectiever OS-beleid

4.1 Aangrijpingspunten binnen het domein van OS

4.1.1 Kanaalkeuze

Er is geen onderzoek dat is gericht op de relatieve effectiviteit van de verschillende kanalen. Afwezigheid van dergelijk onderzoek bemoeilijkt een systematische beleidsafweging. Wel kunnen op basis van algemene inzichten en een aantal evaluaties van de kwaliteit van de hulp per individueel kanaal enige algemene conclusies getrokken worden over de relatieve effectiviteit van de verschillende kanalen. Deze inzichten zijn hieronder samengevat. Zij wijzen in het algemeen op een relatief hoge effectiviteit van het multilaterale kanaal ten opzichte van het bilaterale kanaal.

Inzichten op basis van de aard van de kanalen

Armoedevermindering via het multilaterale kanaal heeft een aantal voordelen op basis van de volgende argumenten:

- Doordat hulp niet door afzonderlijke donoren wordt aangeboden, wordt versnippering en overlap voorkomen en daalt de beheerslast voor het ontvangende land;
- Multilaterale organisaties kunnen kennis bundelen, zij beschikken hierdoor over meer kennis dan individuele donoren;
- Multilaterale organisaties hebben meer mogelijkheden om druk op de lokale overheid uit te oefenen;
- Door bundeling van middelen kunnen completere programma's worden aangeboden (schaalvoordelen); ook kan Nederland daardoor landen helpen die anders buiten de boot dreigen te vallen (bv. omdat Nederland er geen ambassade heeft);
- Onze bijdrage aan multilaterale organisaties kan andere donoren stimuleren om ook bij te dragen, waardoor wellicht hun ODA-uitgaven stijgen. Ook kan Nederland via onze bijdrage (mede) invloed uitoefenen op een veel groter bedrag aan OS-middelen, namelijk ook op middelen van andere donoren;
- Multilaterale hulp heeft als voordeel dat hiervan een signaal van vertrouwen uitgaat naar private investeerders en commerciële banken. Dankzij deze signaalfunctie is het ontvangende land uiteindelijk beter in staat om op de private kapitaalmarkt te lenen;
- Multilaterale hulp is niet gebonden.

Daarnaast hebben internationale financiële instellingen ook andere voordelen, zoals het:

- bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële stelsel (bijvoorbeeld crisispreventie);
- aanjagen van internationale initiatieven, zoals HIPC-schuldverlichting, performance-based allocatie, PRSP en het stimuleren van internationale discussies over ODA/handel/investeringen/schulden;
- bevorderen van donorcoördinatie, onder meer door het organiseren van donorconferenties voor bepaalde landen en thema's en door het PRSP-proces.

De keuze voor bilaterale hulp kan de volgende redenen hebben:

- Bilaterale OS-inspanningen beogen armoede te verminderen, maar zijn tegelijkertijd een middel tot het onderhouden van goede betrekkingen met de betreffende landen. Daarnaast kunnen er ook geopolitieke, historische, humanitaire of culturele redenen zijn om bilaterale hulp te verstrekken, of kan een reden zijn om kennis op te doen van de lokale situatie en in contact te treden met andere bilaterale of multilaterale donoren. Indien om een van deze redenen voor bilaterale in plaats van multilaterale OS gekozen wordt, kan dit ten koste gaan van de effectiviteit van de armoedebestrijding. Bilaterale betrekkingen zijn immers geen noodzakelijke voorwaarde voor effectieve OS, want kennis over oorzaken van armoede en manieren om die te bestrijden in het betreffende land kunnen ook langs multilaterale weg worden opgedaan;
- Een zekere mate van concurrentie tussen donoren kan nuttig zijn om de effectiviteit van hulp te vergroten en kan een reden zijn om niet alle hulp multilateraal vorm te geven; het bestaan van verschillende gespecialiseerde organisaties kan helpen om doelmatigheid te verbeteren en “dinosaur problems” (inefficiënties van grote logge organisaties met monopolie macht) te voorkomen. Concurrentie kan echter ook ontstaan tussen verschillende gespecialiseerde multilaterale organisaties;
- Vergroten van het draagvlak voor hulp in Nederland door meer zichtbaarheid.
- Nederland heeft directe invloed op de bilaterale hulp en kan daarbij ook andere instrumenten van het buitenland beleid inzetten. Beleidskeuzen binnen multilaterale organisaties zijn daarentegen niet vrij van (internationale) politieke overwegingen en Nederland is slechts een van de partijen die invloed heeft.

Hulp via maatschappelijke organisaties (waaronder ook lagere overheden of belangengroepen) in arme landen kan complementair zijn aan de multilaterale of bilaterale hulp aan de overheid. Vooral in landen met een ontoereikend beleid en bestuur is er aanleiding om maatschappelijke organisaties te ondersteunen, omdat hulp aan de overheid in deze landen niet effectief is. Comparatieve voordelen van maatschappelijke organisaties kunnen zijn⁶⁷:

- Ze zijn beter in staat om de armen te bereiken op terreinen en plaatsen waar andere actoren minder mogelijkheden hebben;
- Ze hebben een belangrijke rol in het uitwerken van ontwikkelingsalternatieven en het bijdragen aan innovatieve benaderingen;
- Ze zijn belangrijk voor de empowerment van armen door bijdragen aan versterking van organisaties van armen en gemarginaliseerde bevolkingsgroepen;
- Ze leveren een bijdrage aan het versterken van het maatschappelijke middenveld.

Hulp aan maatschappelijke organisaties kan derhalve trachten de basis voor hervormingen te leggen in landen met een slecht bestuur. Dit is echter een langdurig, moeilijk meetbaar proces, waarbij donoren vaak hun invloed op hervormingen overschatten.

Het vierde kanaal heeft betrekking op de ontwikkeling van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. De keuze voor bedrijfslevenprogramma's heeft de volgende redenen:

- Het direct stimuleren van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en daarmee het tot stand brengen van productieve werkgelegenheid als voornaamste weg tot armoedevermindering;
- Kennisoverdracht;
- Productiviteitsstijging door investeringen;
- Het bevorderen van wederzijdse handelsrelaties.

⁶⁷ Zie het *Eindrapport Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma*, november 2002, Den Haag, p. 6

Inzichten afkomstig van evaluaties van Nederlandse hulp per kanaal

Evaluaties van de hulp per kanaal geven, hoewel geen systematische vergelijking wordt gemaakt van de effectiviteit van de verschillende kanalen, wel enig inzicht in de wijze waarop de programma's van de verschillende kanalen functioneren. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de aard van het beschikbare evaluatiemateriaal niet zodanig is dat daar empirisch gefundeerde uitspraken op gebaseerd kunnen worden over de mate van armoedevermindering die *wordt veroorzaakt door* het betreffende programma of kanaal, zo concludeert ook de Foundation Joint Implementation Network (JIN).

Multilaterale hulp: EU fondsen

EU-hulp wordt breeduit bekritiseerd vanwege haar ineffectiviteit.⁶⁸ Het aandeel van de EU-hulp dat gaat naar de allerarmste landen (DAC-1) neemt af en is lager dan het aandeel dat geldt voor de bilaterale hulp van een aantal lidstaten.⁶⁹ De effectiviteit van hulpinspanningen kan verbeterd worden door de hulp tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en EU te coördineren en zorg te dragen voor goede onderlinge afstemming.⁷⁰ Daarnaast heeft de efficiency (doelmatigheid) van de EU-hulp te lijden onder de Europese bureaucratie.⁷¹ Op het punt van coherentie tussen OS-beleid en andere beleidsterreinen, zoals het EU-landbouwbeleid en handelstoegang, valt eveneens veel te verbeteren. Onderzoek naar de humanitaire hulp van de Commissie⁷² had veel kritiek op de organisatie van de hulp. Bijvoorbeeld: Er is bij het management onvoldoende visie op wat de strategische rol van een donor moet zijn en een goede analyse van de hulpbehoeften ontbreekt. Drie onderzoeken naar de EU-hulp aan ALA (Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen)⁷³, ACP-landen (African, Caribbean and Pacific countries)⁷⁴ en MED-regio (mediterrane landen)⁷⁵ bevestigden de bovengenoemde kritiek op de Commissie als donororganisatie.

Een echt gemeenschappelijk Europees OS-beleid dat effectief en efficiënt is vormgegeven en wordt uitgevoerd is, afgaand op evaluaties, nog ver te zoeken. In 2000 is door de Commissie een ambitieus hervormingsproces in gang gezet wat zowel een strategische heroverweging van de EU-hulp als een hervorming van de interne organisatie inhoudt.⁷⁶ Deze reorganisatie loopt nog.

⁶⁸ Assessing trends in EC development policy : an independent review of the European Commission's external aid reform process / J. Bossuyt, T. Lehtinen, A. Simon ... (et al.) . - Maastricht : ECDPM, 2000 . -27 p. - (ECDPM discussion paper ;no.16), p. 4.

⁶⁹ Hart, R. (1999), 'Europe's development aid', *Current issues in international diplomacy and foreign policy*: volume one, p. 82

⁷⁰ Stichting Joint Implementation Network JIN (2003), *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*, Paterswolde.

⁷¹ Bossuyt, J., T. Lehtinen, A. Simon ... et al. (2000), 'Assessing trends in EC development policy : an independent review of the European Commission's external aid reform process', ECDPM discussion paper; no.16, Maastricht , p. 2

⁷² Telfort/Smits, *European Commission Humanitarian Aid 1991-96 – Summary*, Synthesis Report –18/4/1999 p. 14-17.

⁷³ SIM, 'Evaluation of EU development aid to ALA states - Synthesis report', maart 1999; In 1995 werd 1,2 miljard ECU hulp verstrekt aan ALA -landen. Dit komt overeen met 17% van de allocerbare EU hulp.

⁷⁴ Investment Development Consultancy, 'Evaluation of EU Aid to ACP Countries', november 1998; In 1995 werd 2,7 miljard ECU hulp verstrekt aan ACP-landen.

⁷⁵ COWI Denmark, Netherlands Economic Institute and Adante Sweden, 'Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region', november 1998; In 1995 werd 869 miljoen ECU hulp verstrekt aan MEDA -landen.

⁷⁶ Bossuyt, J., T. Lehtinen, A. Simon ... et al. (2000), *op. cit.*

Multilaterale hulp: VN-organisaties

Een appreciatie van het VN-kanaal door het ministerie van Buitenlandse Zaken⁷⁷ benadrukt de voordelen van het VN-kanaal die in de vorige paragraaf zijn genoemd. In het jaar 1999 worden als beste organisaties vermeld: UNICEF (de uitgaven bedroegen in 2002 15% van de totale uitgaven aan UN-organisaties), UNFPA (9%), UNAIDS (3%), UNCDF (1%) en WHO (6%). De minst presterende organisaties zijn in dat jaar: FAO (6%), UNESCO (1%) en UNDP (22%). Inmiddels is het beeld over de verschillende organisaties overigens deels alweer bijgesteld. Voorts blijkt dat de VN organisaties worden gehinderd in de uitvoering van hun eigenlijke taak, armoede bestrijding, door slecht management en de noodzaak om intern te hervormen⁷⁸.

Multilaterale hulp: IFI's

Een appreciatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de IFI's vermeldt de voordelen van het IFI-kanaal die in de vorige paragraaf zijn genoemd⁷⁹. Genoemde appreciatie geeft bovendien aan dat de beleidsintenties van de Wereldbank over het algemeen goed zijn (opbouw eigen capaciteit om armoede-bestrijdingsprogramma's te ontwerpen; *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* en de *Poverty Reduction Strategy Papers*). Een IOB-onderzoek naar cofinanciering tussen Nederland en de Wereldbank uit 1999 concludeert dat de Wereldbank een geschikt kanaal is voor de vertrekking van structurele hulp, via cofinancieringsprojecten tussen Nederland en de Wereldbank, bijvoorbeeld doordat Nederland hierdoor kan deelnemen aan grote projecten⁸⁰.

Tegelijkertijd formuleert de appreciatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (zie hierboven) kritiek op de uitvoering van het beleid door de IFI's, bijvoorbeeld op de samenwerking tussen de verschillende agentschappen enerzijds en VN-hoofdkantoor en Wereldbank anderzijds.

Bilaterale hulp

Het IOB-rapport over de Algemene Bevindingen uit IOB-rapporten 1984-1998 concludeert dat in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking slechts beperkte resultaten geboekt zijn met duurzame armoedebestrijding en dat de duurzaamheid van de resultaten bij veel ontwikkelingsprojecten een ernstig knelpunt blijkt te zijn. Daarbij ging het veelal om evaluaties van afzonderlijke projecthulp, terwijl de in 1998 ingevoerde sectorale benadering de samenhang in de hulp voor een bepaalde sector beoogt te vergroten. Dit maakt deze evaluaties deels achterhaald.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar Programmahulp uit 1999 concludeerde het volgende over bilaterale programmahulp⁸¹:

- In 1996 en in mindere mate in 1997 is een aanzienlijk deel van de uitgaven voor programmahulp niet in overeenstemming met de uitkomsten van het beoordelingskader voor programmahulp verstrekt: landen die niet aan alle criteria voldeden ontvingen programmahulp. In 1997 gold dit met name voor schuldverlichting en sectorale programmahulp;
- De met de herijking ingevoerde begrotingssystematiek (verdeling budget OS over thema's) lijkt de uitvoering van het algemene beleidsuitgangspunt voor programmahulp "programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet" te belemmeren;

⁷⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'The Quality of the UN as a channel for development cooperation', september 1999

⁷⁸ Stichting Joint Implementation Network (2003), *op. cit.*

⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De IFI's als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*, december 1999

⁸⁰ IOB, 1999, *Cofinancing between the Netherlands and The World Bank*, augustus 1999.

⁸¹ Algemene Rekenkamer, 'Programmahulp', maart 1999

- Er zouden meer nationale evaluaties naar programmahulpuitvoering moeten worden gedaan. Er is in sterkere mate sprake van monitoring; de verdere concretisering van meetpunten moet echter nog gestalte krijgen.

De effectiviteit van bilaterale hulpinspanningen kan verbeterd worden door coördinatie tussen donoren, maar donoren blijken hun inspanningen in de praktijk onvoldoende af te stemmen op inspanningen van andere donoren of op die van de EU⁸².

Hulp via maatschappelijke organisaties

Het Eindrapport Stuurgroep Evaluatie Medefinanciering⁸³ merkt op dat op het gebied van directe armoedebestrijding resultaten zijn geboekt via dit kanaal, maar dat deze niet duurzaam zijn. Over het bereiken van armen merkt dit rapport op dat de veronderstelling dat NGO's de armen beter kunnen bereiken dient te worden genuanceerd. Dit voordeel hebben zij wel bij het bieden van gezondheidszorg in marginale regio's, maar voor andere sectoren bleek dat niet. Het MFO-kanaal lijkt steeds minder te verschillen van het bilaterale kanaal. De adviescommissie MFP-breed was op basis van de kwaliteit van de aanvragen van maatschappelijke organisaties in 2002 lager uitgekomen dan 11% als dat mogelijk was geweest⁸⁴. Ook drie andere recente samenvattende studies⁸⁵ komen tot een kritische beoordeling van de MFO-activiteiten: de mogelijkheden om na te gaan wat de MFO's hebben bijgedragen aan armoedevermindering zijn beperkt, omdat er geen inzicht is in de resultaten. Er wordt voorts geconstateerd dat de MFO's soms veel te lang doorgaan in situaties waar resultaten onduidelijk zijn of uitblijven. Hulp via maatschappelijke organisaties (waaronder ook lagere overheden of belangengroepen) in arme landen heeft een aantal comparatieve voordelen, die in de praktijk slechts in geringe mate gerealiseerd worden.⁸⁶ Overigens is de overheid de laatste jaren meer nadruk gaan leggen op verantwoording, waarbij de nadruk echter ligt op beheersmatige aspecten en niet op inzicht in de doelmatigheid of doeltreffendheid.

Voorts is hulp via maatschappelijke organisaties met name van betekenis in die landen waar een vertrouwensrelatie met de overheid ontbreekt (zie hoofdstuk 3). In de praktijk zijn de MFO's echter in vele landen actief, waaronder de 19 landen waar de Nederlandse bilaterale samenwerking zich op concentreert. Voorzover bekend, bestaat er geen effectiviteitsonderzoek over deze paralleliteit van Nederlandse hulpstromen.

Het internationaal onderwijsprogramma valt eveneens onder dit kanaal. Naar aanleiding van het IBO Internationaal onderwijs⁸⁷, waaruit bijvoorbeeld bleek dat programma's te weinig vraaggericht waren en dat doeltreffendheid en doelmatigheid geen criterium was bij het selecteren van aanbieders, is recentelijk een nieuw beleidskader geformuleerd, dat nog niet is geëvalueerd.

⁸² Investment Development Consultancy, 'Evaluation of EU Aid to ACP Countries', november 1998; SIM, 'Evaluation of EU development aid to ALA states - Synthesis report', maart 1999.

⁸³ Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma (2002), *Eindrapport Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma*, november 2002.

⁸⁴ Brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 15 mei 2003, DSI/MY -190/03.

⁸⁵ *IBO Medefinancieringsprogramma*, Augustus 2000, Biekart, K. (2002), *Medefinancieringsorganisaties en maatschappij-opbouw*, oktober 2002 en Hospes, O. (2002), *De ondersteuning van Micro-financieringsprogramma's door Nederlandse Medefinancieringsorganisaties: een synthesestudie*, december 2002.

⁸⁶ Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma (2002), *Eindrapport Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma*, november 2002, p 66.

⁸⁷ *IBO Internationaal onderwijs*, 1997.

Bedrijfslevenprogramma's

De onderzochte evaluatiestudies geven slechts beperkt inzicht in de effectiviteit van het gehele beleidsartikel, omdat geen conclusies getrokken kunnen worden over de mate van armoedevermindering die *het gevolg is* van het onderzochte programma (de zogenaamde "grote effectiviteitsvraag" in termen van het overzicht van JIN). Op basis van de evaluaties is een oordeel te geven over de geoperationaliseerde programmadoelstellingen van een aantal onderdelen van dit beleidsthema. Hierbij enkele resultaten:

- De FMO, met name haar financieringen voor eigen rekening en risico (FMO-A financieringen, zie ook box 7), is in 1998 positief beoordeeld⁸⁸. Er is echter ruimte voor verbetering van de kwaliteit van de projecten en de bedrijfsvoering, aangezien het behaalde rendement lager is dan de rendementsdoelstelling van 5 à 6% die is genoemd in de begroting van Buitenlandse Zaken⁸⁹;
- Het programma PUM⁹⁰ is beoordeeld als redelijk positief ;
- Het programma PSOM⁹¹ is beoordeeld als redelijk positief;
- Het Fonds KleinBedrijf is gematigd positief beoordeeld⁹²;
- Het CBI is als gematigd positief beoordeeld⁹³;
- het ORET/MILIEV-programma is als matig beoordeeld⁹⁴.

In het algemeen kan over het beleidsartikel 12 voorzichtig gezegd worden dat stroomlijning en een scherper en helderder gedefinieerd beleidskader de effectiviteit van de programma's zou verbeteren. Ook komt het probleem van het werkelijk duurzaam bereiken van de doelgroep uit bijna alle studies naar boven, evenals het gegeven dat hulp in een gunstig handelsklimaat (met instituties die een goede marktwerking bevorderen), beter werkt en de effectiviteit van de programma's aanzienlijk verhoogt.

4.1.2 Landenkeuze

Door hulp anders over landen te verdelen, verandert de effectiviteit van hulp in het verminderen van inkomensarmoede (zie hoofdstuk 2). De Wereldbank is op verzoek van de werkgroep nagegaan in hoeverre de huidige allocatie van Nederlandse hulp over landen afwijkt van de theoretisch optimale verdeling (De exercitie is opgenomen in bijlage 3). De optimale verdeling is gedefinieerd als die verdeling waarbij het maximale aantal armen over een armoedegrens van 2 US-dollar per dag wordt getild. Scores van ontwikkelingslanden op indicatoren voor armoede, de kwaliteit van het beleid en bestuur en de hulp die het land reeds ontvangt worden volgens empirische inzichten, benut bij het berekenen van deze optimale allocatie.

Door de optimale en werkelijke landenverdeling van hulp te vergelijken, wordt in deze exercitie geconstateerd dat er nog aanzienlijke effectiviteitswinst te behalen valt uit een verdere aanscherping van het Nederlandse landenbeleid. De landenallocatie van de structurele bilaterale hulp aan de 19 landen is ongeveer even effectief als die van de IDA-middelen en is nog 15% verwijderd van de optimale allocatie. Voor de totale Nederlandse structurele hulp is dit verschil aanzienlijk groter. Hier kan door een andere landenallocatie 38% aan effectiviteitswinst behaald worden (zie tabel 10). Ter illustratie: Nederland is actief in 29 van de 32 landen waar

⁸⁸ NEI, 1998, *Evaluation of FMO's contributions to development, 1991-1996*, januari 1996.

⁸⁹ Zie *Begroting van Buitenlandse Zaken* (2003), blz. 143 en diverse jaarverslagen van FMO, 2002.

⁹⁰ Ecorys, 2002, *Evaluation of the Netherlands Management Cooperation Programme (PUM)*, mei 2002.

⁹¹ Ecorys, 2002, *Mid Term Review PSOM*, september 2002.

⁹² Facet BV, *Evaluatie van het Fonds KleinBedrijf Financiering*, januari 2003.

⁹³ IOB, 1999, *Hulp door handel*, oktober 1999.

⁹⁴ IOB, 1999, *ORETMILIEV*, november 1999.

volgens de optimale allocatie hulp naar toe dient te gaan. Van deze 29 landen vallen 15 onder de zogenaamde 19-landen. 39% van de Nederlandse hulp gaat naar landen welke niet tot de optimale allocatie behoren. Hieronder bevinden zich 4⁹⁵ van de 19-landen.

Tabel 10 Effectiviteit van de landenallocatie van hulp, resultaten WB-exercitie

<i>Type hulp</i>	<i>Aantal mensen dat met 1mln \$ extra aan hulp over de armoedegrens kan worden getild</i>	
Bij de optimale allocatie	411	
IDA in de jaren '90	363	
ODA in de jaren '90	262	
Alle Nederlandse ODA-middelen	1996	2001
	306	293
Nederlandse structurele bilaterale hulp aan de 19-landen (in 2002)	359	
Alle Nederlandse structurele bilaterale hulp (in 2002)	298	

Bron: Wereldbankexercitie, zie bijlage 3.

Bij de resultaten van deze exercitie is een aantal kanttekeningen te maken. Allereerst is slechts een aspect van effectiviteit van de verschillende hulpvormen vergeleken, namelijk de wijze waarop de middelen over landen zijn verdeeld. Ten tweede betreft de exercitie slechts één armoedemaatstaf. De resultaten blijken echter robuust te zijn bij toepassing van een andere inkomensmaatstaf (de poverty gap). Ten derde zijn de empirische inzichten waar de exercitie op is gebaseerd aan verandering onderhevig en met onzekerheid omgeven: de exercitie houdt bijvoorbeeld nog geen rekening met een mogelijke verfijning op grond van de bevinding dat hulp relatief effectief is in post-conflict landen of in landen die sterk blootstaan aan externe schokken. Om een eventuele herallocatie van de Nederlandse hulp te kunnen baseren op deze exercitie is ten vierde inzicht nodig in de huidige wereldwijde ODA-verdeling om afnemende meeropbrengsten als gevolg van donorconcentratie op bepaalde landen te voorkomen.

De exercitie dient derhalve niet mechanisch toegepast te worden, maar biedt een goede basis voor de besluitvorming over de verdeling van hulp over landen.

⁹⁵ Bolivia, Sri Lanka, Macedonië en Eritrea

4.1.3 Wijze van financieren

Deze paragraaf beschrijft inzichten inzake de effectiviteit van verschillende financieringsvormen van hulp.

Conditioes versus ownership

Goed beleid en bestuur kan niet afgedwongen of “gekocht” worden door hulp⁹⁶. Bovendien is het effect van het verbinden van beleidscondities aan hulp begrensd door de fungibiliteit van hulpfondsen⁹⁷. Hulp is daarentegen effectiever wanneer programma's en projecten een onderdeel zijn van het eigen beleid van het ontvangende land⁹⁸. Het IOB-onderzoek naar cofinanciering tussen Nederland en de Wereldbank uit 1999 concludeert dat economische hervormingsprogramma's het meest effectief waren wanneer 'ownership' bij de plaatselijke overheden lag (zie JIN). Ook conditionele leningen werken alleen als het ontvangende land zelf al besloten had om beleid te gaan hervormen en de internationale gemeenschap bij dat proces (financiële) ondersteuning kan bieden⁹⁹.

Macrohulp

Voordelen van macrohulp zijn onder meer maximaal ownership in het ontvangende land (het land kan zelf bepalen hoe het geld wordt besteed) en lage uitvoeringskosten voor zowel de donor als het ontvangende land. Dit betekent echter dat het alleen geschikt is voor landen met een transparante begroting en goed beleid en bestuur, omdat de besteding geheel aan het ontvangende land wordt overgelaten. Er zijn de werkgroep geen evaluaties bekend over de relatieve effectiviteit van macrohulp als financieringsvorm.

Sectorhulp

De sectorale benadering is een paar jaar geleden ingevoerd. Er zijn vooralsnog geen evaluaties van de effectiviteit ervan beschikbaar, wel enige studies over het implementatieproces.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de effectiviteit van sectorhulp wordt beïnvloed door:

- De samenhang met macrohulp. Sectorhulp is bedoeld voor landen waar nog geen vertrouwen is in het algehele begrotingsstelsel, zodat geen macrohulp wordt gegeven. In de praktijk gaat sectorhulp en macrohulp tegelijkertijd naar dezelfde landen;
- De sectorkeuze. Bepaalde sectoren worden minder snel onderdeel van het sectorbeleid. Gekozen sectoren zijn vaak de bestaande prioritaire sectoren van vele donoren, waarbij het verband tussen de PRSP's en de sectorkeuzes niet meteen duidelijk is¹⁰⁰;
- De financieringsvorm. Lang niet alle sectorale hulp bestaat uit sectorale begrotingssteun, een aanzienlijk gedeelte bestaat uit meer projectmatige financiering (zie hoofdstuk 3). Dit gaat gepaard met minder ownership en hogere uitvoeringskosten.

⁹⁶ Burnside en Dollar (1998), *Assessing Aid, what works, what doesn't and why*, World Bank, Oxford University Press

⁹⁷ Hulp verruimt de budgettaire mogelijkheden van de ontvanger, die het uitgavenpatroon daarop kan aanpassen cf. de eigen prioriteiten.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld John. H. Johnson, Sulaimnan S. Wasty, 1993, *Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform*, World Bank Discussion Papers nr. 199.

⁹⁹ Burnside en Dollar (1998), *op. cit.*

¹⁰⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV (2003), *Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in sub-sahara Afrika, een analyse van strategieën tegen armoede*, no. 29, januari 2003.

Leningen versus giften

Nederland verstrekt als bilaterale donor alleen giften. Via bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken en –fondsen verstrekt Nederland indirect ook leningen. Over het voordeel van leningen versus giften zijn bij de werkgroep geen evaluaties bekend.

Wel hebben leningen en giften, gezien hun aard, elk hun min- en pluspunten. Het grootste voordeel van een gift is dat deze “gratis” is en niet tot een schuld van het ontvangende land leidt. Daar staat tegenover dat er voor het ontvangende land geen “kosten” zijn die een prikkel kunnen vormen om het geld productief te besteden. Een lening leidt idealiter tot een afweging bij de ontvanger tussen kosten van *debt service* en baten uit het rendement van de met de lening gefinancierde investering. Het voordeel hiervan is dat het ontvangende land gewend raakt aan financiële discipline, waardoor het op den duur op marktconforme wijze zelf op de openbare kapitaalmarkt zou kunnen opereren. Voor de internationale gemeenschap als geheel kan op een bepaald moment door middel van leningen meer financiering voor ontwikkelingslanden worden gegenereerd dan door het verstrekken van giften, uitgaande van dezelfde uitgaven voor de donoren. Dit is een voordeel indien een land juist op dat moment veel groeipotentieel heeft en OS-middelen onvoldoende lijken te zijn om daar via giften aan tegemoet te komen¹⁰¹.

Schuldverlichting

Dat hulp effectiever is bij een selectief landenbeleid, geldt niet alleen voor giften maar ook voor schuldverlichting. Schuldverlichting aan landen met een slecht beleid en bestuur beloont de landen die giften of leningen het minst effectief hebben weten te benutten. Schuldverlichting is derhalve alleen zinvol indien landen reeds een verbetering van hun beleid en bestuur hebben gerealiseerd en indien de kwijtschelding eenmalig is, zodat geen incentive tot een patroon van lenen en weer kwijtschelden ontstaat¹⁰².

Uit evaluaties blijkt echter dat in de jaren '90 te gemakkelijk een patroon van schuldverlichting en financiering van nieuwe kredieten aan dezelfde landen kon ontstaan¹⁰³. Door combinaties van te weinig schuldverlichting (of schuldherstructurering waar eigenlijk kwijtschelding nodig was geweest), nieuwe leningen en onvoldoende goed beleid en bestuur moest een groot aantal landen in de jaren '90 herhaaldelijk terugkomen naar de Club van Parijs voor nieuwe schuldverlichting.

Het belang van goed beleid en bestuur wordt de laatste jaren echter steeds meer erkend via internationale kaders voor het verstrekken van leningen door IFI's en voor schuldverlichting. Als gevolg van het HIPC-initiatief zijn nieuwe internationale kaders voor besluitvorming over schuldverlichting ontstaan. Zo wordt door IFI's steeds meer aandacht gegeven aan schuldhoudbaarheid. IFI's verstrekken aan de armste landen inmiddels alleen nog zeer

¹⁰¹ Dit kan door het gebruik van multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen. Ontwikkelingsbanken kennen op basis van hun kapitaalbasis en hun sterke soevereine aandeelhouders de hoogste kredietwaardigheid op de openbare kapitaalmarkt. Bovendien hoeven de aandeelhouders slechts een klein deel van hun aandelenkapitaal (gemiddeld 5 à 10%) daadwerkelijk te storten. Voor het restant geven de aandeelhouders een garantie af (“callable capital”). Dankzij hun hoge kredietwaardigheid kunnen deze banken zelf tegen zeer lage rente geld inlenen op de kapitaalmarkt. Met dit ingeleende geld kunnen zij vervolgens goedkope kredieten (met een geringe renteopslag) verstrekken aan ontwikkelingslanden. De kosten van de bank zelf worden gedekt uit de rente-inkomsten. Er is sprake van een hefboom, waardoor met een relatief geringe bijdrage van donoren (als aandeelhouder) een veel grotere financieringsstroom naar OS-landen wordt gecreëerd.

¹⁰² Easterly, W. (2001), *The elusive quest for growth, Economists' adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

¹⁰³ IOB, 2002, *Het Nederlandse Schuldverlichtingsbeleid 1990-1999*, December 2002.

concessionele financiering en monitoren meer dan vroeger het geval was de omvang van de schuldenlast. Voorts is toegang tot HIPC-kwijtschelding gekoppeld aan een aantal voorwaarden, zoals het opstellen van een (interim) PRSP en een goed track-record op een IMF-programma. Uit doelmatigheidsoverwegingen hebben IMF en Wereldbank het aantal structurele condities voor programmafinanciering en schuldverlichting sinds twee jaar aanmerkelijk teruggebracht. Ook hebben de aandeelhouders van de IFI's in 2000 de toetredingseisen tot HIPC versoepeld, zodat een grotere groep van de armste landen eerder in aanmerking kwam voor voorlopige schuldverlichting. De eisen voor onherroepelijke schuldverlichting (op het eindpunt) zijn echter niet minder strikt geworden.

De huidige toepassing van het HIPC-initiatief kan als adequaat worden beoordeeld. Desalniettemin blijven er grote zorgen bestaan over de lange-termijn houdbaarheid van de schuldpositie van deze landen, die kwetsbaar blijven voor economische schokken, zwak beleid en interne instabiliteit. Een aantal HIPC-landen belandt na het HIPC-eindpunt opnieuw in een situatie van onhoudbare schuld, bijvoorbeeld door nieuwe leningen. Daarom dient er scherp op te worden toegezien dat voor HIPC-landen die het HIPC-eindpunt bereiken hebben, zowel door multilaterale als bilaterale crediteuren een restrictief leenbeleid wordt gevoerd.

Zoals in paragraaf 3.1.3 bij de kwijtschelding van herverzekerde exportkredieten wordt geconstateerd, is de huidige praktijk in de DAC en Nederland dat er geen aparte toetsing van de onderliggende exporttransacties op duurzame armoedevermindering plaatsvindt. Vanuit deze doelstelling zou een eventuele toetsing de coherentie tussen leningen, giften en schuldverlichting kunnen bevorderen.

4.1.4 (Ont-)binding

Uit onderzoek op basis van de OS-begrotingen van 1991-1995¹⁰⁴, naar aanleiding van een parlementaire bindingsdiscussie in 1997, is gebleken dat de omvang van de retouropdrachten voor het Nederlandse bedrijfsleven geenszins hoeft samen te vallen met de omvang van de formeel gebonden hulp: ondanks ontbreken van formele bindingseisen kan in de praktijk toch sprake zijn van een aanzienlijk omvangrijkere terugvloeiing. De retouropdrachten lopen over die periode af van ca. 65% naar zo'n 55% van de hulp; dus aanzienlijk hoger dan het formele percentage van 10%.

Voorts levert de literatuur het inzicht op dat de internationalisering van het bedrijfsleven meebrengt dat formele binding en dus aanbesteding bij nationale bedrijven geen enkele garantie hoeft te bieden dat een en ander ten goede komt aan de nationale economie; dit verklaart ook waarom grote internationale bedrijven vaak geen voorstander zijn van binding van bilaterale hulp. Tenslotte leidt binding van hulp tot beperkte concurrentie, hogere administratieve lasten en vaak tot het gebruik van niet geschikte technologie. De extra kosten verbonden met gebonden¹⁰⁵ hulp liggen in de range van 10-30 procent. Bovendien zijn er aanzienlijke indirecte kosten die bijvoorbeeld volgen uit afwijkingen van standaardprocedures inzake aanschaffingen en hogere onderhoudskosten¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Jepma C.J. en E. Kamphuis (1997), *De terugvloeiing van de Nederlandse ontwikkelingshulp gedurende 1991-1995*, Stichting JIN, aangeboden aan de Tweede Kamer op 16 januari 1998 (kenmerk: DEW/BL 98-157).

¹⁰⁵ OECD, *Untying Aid to the Least Developed Countries*, OECD Observer Policy Brief, 2001. Oliver Morissey and Howard White, *Evaluating the Concessionality of Tied Aid*, Working Paper Institute of Social Studies, No. 53, January 1994. Catrinus Jepma, *The Tying of Aid*, Development Center OECD, 1991.

¹⁰⁶ World Bank, *Global Development Finance 2002*, blz. 103.

4.1.5 Inputdoelstellingen

De gehanteerde inputdoelstellingen over de besteding van OS-middelen zijn niet gebaseerd op empirisch inzicht in de optimale allocatie van middelen over verschillende vormen van armoedevermindering. Zij zijn de resultante van een aantal afzonderlijke internationale en nationale afspraken, zonder dat daarbij sprake is van een eenduidige samenhang en volledige uitwerking van de armoededoelstelling, zoals deze thans wereldwijd op basis van de MDG's vorm krijgt.

Tevens staan dergelijke inputdoelstellingen op gespannen voet met de beweging naar meer ownership van het ontvangende land en verminderen zij de beleidsruimte die de minister heeft om de hulp vorm te geven op basis van inzichten in relatieve effectiviteit. In de praktijk worden de nationale inputdoelstellingen overigens niet rigide toegepast; het zijn veelal richtingen die mee worden gewogen in de beleidsuitvoering en waarop wordt gemonitord.

4.1.6 Monitoren en evalueren

Hoewel inmiddels veel onderzoek is gedaan naar het Nederlandse OS-beleid, is het vanwege de gehanteerde methode daarvan lastig om daaruit conclusies te trekken over de relatieve doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende vormen van ontwikkelingssamenwerking. Analyse van een groot aantal evaluatierapporten (JIN 2003) wees uit dat systematische vergelijkingen van de kosten en baten van verschillende aanwendingsrichtingen van Nederlandse OS-middelen gericht op duurzame armoedevermindering veelal ontbreken. De internationale richtlijn voor evaluaties van de DAC is bruikbaar voor het opzetten van evaluaties, maar wordt niet altijd gebruikt¹⁰⁷:

- Zelden werd het criterium van het verminderen van de structurele armoede gehanteerd als directe toetssteen. Meestal werd er al dan niet expliciet vanuit gegaan dat deze doelstelling door het uitvoeren van het project of programma zelf indirect wel zou worden behaald. Gechargeerd zou men kunnen zeggen dat in de hiërarchie van evaluatiecriteria van “klopt de financiële verantwoording” en “functioneert het project in technisch opzicht goed” tot “is er een beleidseffect” en “heeft het geholpen in termen van structurele armoedevermindering”, het accent in evaluaties meestal op de eerste twee en niet of nauwelijks op de laatste twee criteria is gericht. Evaluaties leiden niet tot conclusies in de vorm “per euro draagt deze activiteit x bij aan kwantitatieve doelstelling y”. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat de “kanaalkeuze” moeilijk kan worden beoordeeld op basis van de IOB rapporten. De mate waarin bilaterale hulp, hulp via het MFP of hulp via de Wereldbank bijdraagt aan de doelstellingen van armoedevermindering is daarin namelijk niet te vinden;
- Het gehanteerde effectiviteits- of efficiencycriterium werd vaak niet duidelijk gedefinieerd. Er werd meestal gebruik gemaakt van een kwalitatieve beoordeling om te bezien of de uitgaven effectief waren;
- Het ontbreekt vaak aan een expliciete confrontatie van baten en kosten. Er waren geen evaluatiestudies waarin, met inachtneming van methodologische complicaties, werd getracht om geschatte baten van de hulpinspanning af te zetten tegen de kosten. Zo zijn er geen evaluatiestudies die trachten de geschatte baten aan te geven door te definiëren wat er zonder de hulpinspanning waarschijnlijk gebeurd zou zijn. In de recente evaluatie van

¹⁰⁷ OECD/DAC (1991), *Principles for evaluation of development assistance*.

schuldverlichting is wel gepoogd om in de landen die profiteerden van schuldverlichting vast te stellen wat daarvan de gevolgen waren, maar die gevolgen werden niet vergeleken met de kosten. Naast de directe kosten van de feitelijke schuldverlichting, bestaan er ook indirecte kosten als gevolg van het niet kunnen besteden van de middelen aan (mogelijk effectievere) doeleinden.

In algemene zin is er tot nu toe geen sprake van een zeer systematische evaluatiepraktijk in de zin van een duidelijk gestructureerde aanpak op basis waarvan ruim van te voren duidelijk is wat, door wie, hoe en wanneer zal worden geëvalueerd (JIN 2003).¹⁰⁸ De invoering en bewaking van de RPER (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid) en de ontwikkeling van een nieuw datasysteem zal hier mogelijk verandering in brengen. Voorts blijkt dat uitkomsten van evaluaties niet systematisch en op transparante wijze worden benut bij beslissingen om middelen te heralloceren tussen landen, kanalen of programma's.

4.1.7 Organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Organisatie van de hulp

De ambassades geven aan dat het delegatiemodel, waarbij de ambassades meer vrijheid hebben gekregen bij de uitvoering van de hulp, een aantal voor- en nadelen heeft¹⁰⁹. Zij geven aan dat de flexibiliteit en snelheid van de besluitvorming toenemen waardoor zij sneller kunnen inspelen op lokale veranderingen. Hierdoor zijn er meer mogelijkheden om een samenhangend beleid te voeren. Ook is de post zichtbaarder geworden en meer direct aanspreekbaar, hetgeen de betrouwbaarheid als donor ten goede komt.

Tegelijkertijd noemen de ambassades een aantal mogelijke nadelen en risico's: de afstand tussen het departement en de ambassades is vergroot en sommige ambassades noemen dat het departement te weinig gebruik maakt van kennis op de ambassades. Bovendien is de afbakening van taken tussen het departement en de posten op dit moment niet altijd duidelijk.

Een zeer vergaande delegatie (waarbij de ambassade een gegeven budget voor een land vrij besteedt) is overigens niet wenselijk, omdat het lastig zoniet onmogelijk is om in de aansturing en bekostiging van ambassades incentives te creëren voor een effectieve besteding van hulpmiddelen. Ambassades kunnen niet worden afgerekend op indicatoren voor armoedevermindering omdat daar veel meer factoren dan de Nederlandse hulp op van invloed zijn.

Organisatie van OS-coherentie

De eerder genoemde notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw geeft aan dat inzake de beleidsvoorbereiding het proces van toenemende coherentie in de relatie tussen Landbouw en OS goed gevorderd is. Deze notitie geeft eveneens aan dat in Nederland het institutionele raamwerk voor verdere beleidscoherentie reeds aanwezig is. Wel kan binnen het bestaande kader de interdepartementale samenwerking en afstemming op basis van de drie

¹⁰⁸ De (evaluatie)studies die zijn meegenomen bij het onderzoek betreffen IOB-studies en grotere studies in opdracht van directies binnen het DGIS die betrekking hadden op een thematisch onderwerp en/of een bepaalde hulpmodaliteit over de periode 1995-2002. Evaluaties die specifiek betrekking hadden op een land of regio zijn niet meegenomen bij het onderzoek.

¹⁰⁹ De ambassades hebben op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken vragen beantwoord over hun ervaringen met het uitvoeren van OS-beleid volgens het delegatiemodel. Zie Buza, 'Antwoorden van posten t.b.v. het interdepartementaal onderzoek effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking' 10 juni 2003, Den Haag.

genoemde uitgangspunten verbeterd en vergroot worden. Vanuit coherentie oogpunt is het daarbij van groot belang dat OS-middelen zo worden aangewend dat de betreffende ontwikkelingslanden daadwerkelijk kunnen profiteren van de door het gewijzigde beleid gecreëerde ruimte.

Coherente besluitvorming op Europees niveau is volgens de Coherentiebrief de grootste uitdaging op politiek-strategisch niveau. De meeste coherentie-onderwerpen spelen een rol op het niveau van de Europese Unie. Ondanks het feit dat OS-coherentie wettelijk is vastgelegd, wordt er in de praktijk nauwelijks invulling aan gegeven.

4.2 Aangrijpingspunten buiten het domein van OS

Het Nederlandse beleid is gericht op een grotere OS-coherentie. Dit betekent dat bij het maken van beleidsafwegingen expliciet rekening dient te worden gehouden met de belangen van de ontwikkelingslanden. Van een geïsoleerde activiteit wordt armoedebestrijding daardoor een integraal onderdeel van alle beleid dat in directe of meer indirecte zin aan de positie van de armen raakt. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat in voorkomende gevallen alles ondergeschikt moet worden gemaakt aan de doelstelling armoedevermindering. Bij coherentie gaat het om een heldere afweging van uiteenlopende belangen die, in de praktijk, zelden parallel lopen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 en 3, rust het streven naar coherentie op de triviale veronderstelling dat de (potentiële) betrekkingen die er tussen rijke en arme landen bestaan en buiten het specifieke OS-domein van de directe hulp liggen, effect hebben op de omvang van de armoede. Dit effect kan positief of negatief zijn. Met de toename van de schaal waarop economische activiteiten plaatsvinden, nemen de (potentiële) uitwisselingen toe en dus ook de (potentiële) effecten op armoede. Bijna per definitie betekent dit dat de winst die uit coherentie kan worden behaald eveneens toeneemt.

Voor effectief coherentiebeleid is het allereerst nodig om inzicht te hebben in de aard en omvang van de potentiële winst voor ontwikkelingslanden - en dan met name voor de arme groepen in die landen - van wijzigingen in het beleid op de relevante beleidsterreinen. De in dit verband meest relevante betrekkingen tussen arme en rijke landen bestaan uit goederen- en dienstenstromen, investeringen, technologie-overdracht en het gebruik van mondiale hulpbronnen (zie par. 4.2.1 tot en met 4.2.4).

De internationale literatuur bevat een veelheid aan studies waarin wordt ingegaan op de welvaartsgevolgen voor de ontwikkelingslanden van beleid waarmee die betrekkingen worden bevorderd, verhinderd of anderszins een bepaalde richting in worden gestuurd. Deze studies zijn enerzijds een reactie op de internationale discussie over coherentie; anderzijds wordt die discussie er door gevoed. Hoewel de kwantificeringen van de welvaartseffecten die in deze studies worden gemaakt nogal uiteenlopen en met onzekerheid omgeven zijn, valt er toch een duidelijke richting uit te destilleren. De IBO-werkgroep heeft gezocht naar de orde van grootte van welvaartswinsten door meer coherentie en heeft daartoe onderzoek uit laten voeren door de Vrije Universiteit naar de effecten die in genoemde studies worden beschreven¹¹⁰. Voor de belangrijkste incoherentieterreinen zullen de potentiële welvaartswinsten hier kort worden samengevat.

¹¹⁰ Bouwmeester, K., Burger K. en H. Stolwijk (2003), *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid, een literatuuroverzicht*, ESF-VU, Vrije Universiteit Amsterdam en Centraal Planbureau, Den Haag.

4.2.1 Goederen en dienstenverkeer

Liberalisatie landbouwbeleid

Ontwikkelingslanden ondervinden nadelen van het landbouwbeleid van de rijke landen. Daarmee wordt de vraag interessant in hoeverre ontwikkelingslanden in zijn totaliteit zullen profiteren van een liberalisatie van het landbouwbeleid van de rijke landen. Liberalisatie door de rijke landen levert per saldo welvaartswinst op, maar leidt tot welvaartsverliezen voor een aantal arme voedselimporterende landen.

De vele studies die hiernaar zijn gedaan, geven aanleiding tot het volgende antwoord: Schattingen van de totale jaarlijkse welvaartswinst uit liberalisatie van de mondiale landbouwmarkten variëren van 20-40 miljard dollars tot bijna 600 miljard dollar¹¹¹. Vanuit een coherentie-optiek is vooral de verdeling van die welvaartswinst van belang. Opmerkelijk is dan dat de bijna eensluidende uitkomst uit die studies is dat rijke landen het meest van liberalisatie te winnen hebben en dat arme landen vooral profiteren van het verwijderen van de protectiemaatregelen van de eigen landbouw. Dit illustreert het belang van Zuid-Zuid handel. Dat neemt niet weg dat een duidelijke uitkomst ook is dat ontwikkelingslanden aanzienlijke welvaartswinsten uit liberalisatie van het landbouwbeleid van de rijke landen mogen verwachten.

Bij de beoordeling van die uitkomsten is het goed zich te realiseren dat de berekende welvaartswinsten *saldo's* zijn. Niet alle ontwikkelingslanden zullen in gelijke mate profiteren van een afbraak van de protectie die de rijke landen aan hun landbouw geven. Niet alle ontwikkelingslanden hebben nu eenmaal een (even groot) comparatief voordeel in het beoefenen van de landbouw. En ook binnen de ontwikkelingslanden zal een liberalisatiebeleid van de rijke landen uiteenlopende gevolgen hebben voor de verschillende bevolkingsgroepen. Niet alle armen vinden een bestaan in de landbouw. Daarnaast zullen in eerste instantie boeren profiteren die over voldoende mogelijkheden beschikken om voor de export te produceren.

Grosso modo zullen met name de grote potentiële exporteurs onder de ontwikkelingslanden baat hebben van liberalisatie vooral Brazilië, Thailand, Argentinië en andere leden van de Cairnsgroep. Maar ook een aantal Afrikaanse landen zal profijt hebben van een afbraak van landbouwsteun en de opening van de markten van de rijke landen. Echter volledige liberalisatie van de landbouwmarkten door de rijke landen zal ook verliezers onder de ontwikkelingslanden opleveren. Netto voedselimporteurs met weinig mogelijkheden om de agrarische productiecapaciteit uit te breiden zullen last hebben van de hogere wereldmarktprijzen die het gevolg zijn van liberalisatie. De gevolgen binnen een land hangen vooral samen met de economische positie. Hogere prijzen en, in het verlengde daarvan, een groei van de landbouwsector, is vooral voordelig voor de rurale bevolkingsgroepen. De stedelijke armen daarentegen zullen, zeker in eerste instantie, vooral last ondervinden van de hogere voedselprijzen. Een laatste punt waarop bij de formulering van een coherent landbouwbeleid gelet moet worden, is dat bij liberalisatie de ACS-landen hun voorkeursbehandeling in hun handel met de EU kwijt zullen raken. Ze zullen voor een deel van de productie lagere prijzen krijgen en bovendien op de wereldmarkten concurrentie tegenkomen die efficiënter produceren. Lokaal kan dit aanzienlijke aanpassingsproblemen geven.

De EU heeft in 2001 het besluit genomen de Europese markt geheel open te stellen voor producten uit minst ontwikkelde landen (EBA-initiatief). In het kader van de WTO Doha-ronde

¹¹¹ Bouwmeester, K., Burger K. en H. Stolwijk (2003), *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid, een literatuuroverzicht*, ESF-VU, Vrije Universiteit Amsterdam en Centraal Planbureau, Den Haag.

heeft de EU andere landen opgeroepen hetzelfde te doen. Met de recente hervorming van het GLB (akkoord van Luxemburg) heeft de EU verder een fundamentele stap gezet naar meer liberalisatie, door interne steun in belangrijke mate te ontkoppelen van productie.

Het beleid ten aanzien van niet tarifaire belemmeringen

Groeiend wetenschappelijk bewijs over mogelijke schadelijke effecten op volksgezondheid en natuur en milieu, veranderende consumentenvoorkeuren en praktische zaken zoals de ontwikkeling van betere meetapparatuur, leiden tot strengere productnormen en standaarden. Internationaal is afgesproken dat dergelijke eisen op internationale standaarden en bij afwijking daarvan tenminste op wetenschappelijk bewijsmateriaal moeten zijn gebaseerd, zodat landen die zich door nieuwe eisen benadeeld voelen, de argumenten kunnen nagaan en aanvechten. Over andere technische belemmeringen aan de handel is afgesproken deze transparant en niet onnodig belastend mogen zijn.

Voor exporten uit ontwikkelingslanden kunnen deze productnormen of standaarden dan wel de wijze van toepassing ervan niet beoogde discriminatoire en protectionistische effecten hebben. Daarmee ontstaat voor ontwikkelingslanden een belemmering om gebruik te maken van de kansen op vergroting van de markttoegang. Daarnaast speelt ook de ontwikkeling, dat het internationaal opererende voedingsmiddelenbedrijfsleven steeds strengere eisen stelt aan voedingsmiddelen in alle stadia van productie, opslag, verwerking en distributie. Deze eisen gaan soms nog verder dan eisen die gesteld zijn door internationale standaardorganisaties dan wel door nationale overheden vastgestelde fyto-sanitaire (SPS)-maatregelen. Hogere standaarden bieden overigens ook kansen voor ontwikkelingslanden, omdat zij vaak interessante niche-markten gemakkelijker kunnen bedienen.

Veel ontwikkelingslanden hebben problemen om op volwaardige wijze deel te nemen aan internationale standaardisatie-activiteiten. Daardoor krijgen hun belangen onvoldoende weerklank in deze organisaties, zoals ook het geval is in het SPS-verdrag. Daarnaast hebben ontwikkelingslanden onvoldoende capaciteit en instituties in de vorm van bijvoorbeeld erkende testlaboratoria, geschoold personeel en dergelijke om voorgestelde SPS-maatregelen te kunnen beoordelen op hun gevolgen dan wel op hun wetenschappelijke rechtvaardigheden. Bovendien krijgen ontwikkelingslanden vaak onvoldoende tijd om hun productieprocessen aan te passen aan de eisen die worden gesteld en worden ze geconfronteerd met hoge certificatiekosten. Daarnaast blijft op dit moment de technische assistentie op dit terrein aan ontwikkelingslanden achter bij de behoefte.

Omdat SPS-eisen zeer specifiek kunnen zijn, zijn er vrijwel geen studies voorhanden waaraan algemene uitspraken over de welvaartsgevolgen daarvan kunnen worden ontleend. Duidelijk is wel dat de meeste eisen zijn ingegeven door de normen van rijke landen. Twee bekende studies naar de EU richtlijnen inzake aflatoxine en het maximum gehalte aan residuen bevestigen dit. Ze geven aan dat de effecten voor bepaalde exporteurs zeer groot kunnen zijn. Vergelijkbare zaken spelen voor ochratoxine in koffie, waar het nagenoeg onmogelijk is voor kleine boeren in ontwikkelingslanden om aan de normen te voldoen. Bij een steeds verdere aanscherping van de producteisen uit hoofde van voedselveiligheid bestaat het gevaar dat de potentiële winst uit liberalisatie niet gerealiseerd zal worden.

Zoals uiteengezet in de Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking – Landbouw onderkent Nederland het belang van een beleid gericht op een coherente aanpak van de ontwikkeling en het gebruik van productnormen en standaarden voor landbouw- en voedselproducten en het vergroten van markttoegang voor exporten uit ontwikkelingslanden. De notitie geeft aan dat Nederland inmiddels concrete maatregelen neemt gericht op het agenderen van deze problematiek in internationale organisaties, het ondersteunen van landen om te kunnen voldoen aan standaarden en het initiëren van publiek-private partnerships met een aantal ontwikkelingslanden (WSSD partnership “market access”).

Nijverheid en textiel en kleding

De handelsbelemmeringen zijn in de nijverheidssector aanzienlijk kleiner dan die in de landbouw, maar afschaffing ervan zou toch grotere baten opleveren. Dit hangt direct samen met de veel grotere (potentiële) omvang van deze handelsstroom. Een halvering van de bescherming leidt volgens verschillende modellen tot een mondiale welvaartsstijging van ongeveer 40 miljard dollar. Maar ook hier zijn de verschillen in de mate waarin individuele landen profiteren groot. Ook de verbijzondering naar ontwikkelingslanden laat uiteenlopende cijfers zien: variërend van 30 miljard dollar negatief, tot 30 miljard dollar positief.

De belemmeringen in de kleding en textielsector zijn een verhaal apart. Hier gold het Multi-Fibre Arrangement, dat invoer uit ontwikkelingslanden in veel ontwikkelde landen zeer beperkte. In de Uruguay Ronde zijn al enige versoepelingen afgesproken die in 2005 moeten uitmonden in een nog steeds streng beperkend regime voor deze producten, dat wel binnen de normale WTO regels valt. De mondiale baten van een verdere liberalisatie belopen enige tientallen miljarden dollars die voornamelijk in de ontwikkelingslanden zullen neerslaan. De stedelijke armen zullen hiervan relatief sterk profiteren.

Diensten

De meting van belemmeringen op handel in diensten is buitengewoon moeilijk en de uitkomsten van de berekeningen van de gevolgen van de afschaffing van de handelsbelemmeringen lopen mede daarom sterk uiteen. Dat heeft onder andere te maken met het zeer diverse karakter van de dienstensector. Er vallen diensten van tijdelijke migranten in bouwploegen onder, maar ook de diensten van consultants alsmede investeringen in deelnemingen in lokale bedrijven. Toeristische uitgaven en het telefoonverkeer vallen eveneens onder de dienstensector. Vanwege die heterogeniteit is het schier onmogelijk om hiervoor goede tariefequivalenten te vinden. De pogingen die zijn gedaan, laten evenwel zien dat de welvaartswinsten van vermindering van de bestaande belemmeringen groot kunnen zijn, juist omdat een optimale allocatie van de mondiale dienstverlening ook weer goedkopere producten en daardoor meer handel mogelijk maakt. De schattingen van de positieve effecten voor ontwikkelingslanden van een 50% reductie van de bescherming op diensten (excl. migratie) liggen in de orde van grootte van zo'n 40 tot 70 miljard dollar. Voor een deel zijn die winsten het gevolg van een vermindering van de protectie op diensten in de ontwikkelingslanden zelf.

Wanneer we nu de diverse vormen van liberalisatie bezien, en een gemiddeld effect van elke liberalisatie bepalen op basis van de kwantificeringen die in diverse studies nogal uiteenlopen, dan ontstaat het volgende beeld van de orde van grootte van welvaartseffecten (zie tabel 11):

Tabel 11 Orde van grootte van schattingen voor welvaartseffecten (in miljarden dollar)

Maatregel	Effect voor:	
<i>Mondiale 50% liberalisatie van:</i>	<i>Ontwikkelde landen</i>	<i>Ontwikkelingslanden</i>
Landbouw	40	20
Nijverheid	30	60
Textiel en kleding	15	40
Diensten	40?	40?

Bron: Bouwmeester, K., Burger K. en H. Stolwijk (2003), *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid, een literatuuroverzicht*, ESI-VU, Vrije Universiteit Amsterdam en Centraal Planbureau, Den Haag.

In zijn totaliteit komen de berekende welvaartswinsten van 50% liberalisatie in de orde van grootte van 120 miljard voor ontwikkelde en 160 miljard voor ontwikkelingslanden. Box 9 illustreert dat met liberalisatie grotere welvaartswinsten te behalen zijn dan met hulp.

Tijdelijke migratie

Een belangrijk argument voor het bestaan van positieve effecten bij liberalisatie van de internationale arbeidsmarkten, is af te leiden uit de grote verschillen die er bestaan in de lonen tussen landen: waar goederen soms een factor 2 in prijs verschillen, kunnen lonen een factor 10 of meer verschillen. Dit veroorzaakt ook grote verschillen in winstgevendheid van bedrijven bij gelijke technologie en vormt daarmee voor veel bedrijven 'de' stimulans om in ontwikkelingslanden te investeren. Echter, bij het ontbreken van een minimale fysieke en organisatorische infrastructuur is migratie soms een winstgevender optie. Recente onderzoeken naar effecten van migratie laten eerder een positief dan een negatief beeld zien voor het zendende land. De voorwaarde geldt echter wel dat een beleid gevoerd wordt dat een productieve besteding van de geldzendingen van migranten mogelijk maakt.

Box 9 Trade and aid

Hoe verhoudt de welvaartswinst door handelsliberalisatie zich tot de welvaartswinst als gevolg van hulp? De geschatte 160 mrd dollar aan welvaartswinst betekent voor ontwikkelingslanden een substantiële verhoging van hun levensstandaard. Door 50% liberalisatie stijgt het BBP van de ontwikkelingslanden tot een niveau dat 2,5 procent hoger is dan het BBP van deze landen in het jaar 2000. Hierbij moet wel bedacht worden dat 50% liberalisatie een operatie van majeure omvang is waarvan de waarschijnlijkheid dat deze inderdaad tot stand komt gering is.

Op basis van schattingsresultaten van Burnside en Dollar is een vergelijking te maken met de welvaartswinst als gevolg van hulp: daartoe wordt het effect van 15 jaar extra hulp vergeleken met het effect van 15 jaar liberalisatie. Deze vergelijking geeft niet meer dan een globale indicatie, omdat de welvaartswinst als gevolg van handelsliberalisatie de uitkomst is van een comparatief statische berekening, terwijl de welvaartswinst als gevolg van hulp de uitkomst is van een schatting van het effect van extra hulp op groei.

Burnside en Dollar vinden dat een verhoging van de hoeveelheid hulp met jaarlijks 1% van het BBP van de ontwikkelingslanden gepaard gaat met een stijging van het BBP per hoofd van de bevolking van 0,5 procent (een elasticiteit van 0,5). De contante waarde van de welvaartswinst van deze extra hulp bedraagt over 15 jaar 1430 miljard dollar, bij een discontovoet van 4 procent. Hiervoor is het nodig om jaarlijks extra hulp uit te geven ten bedrage van van 1% van het BBP van de ontvangende landen; dit is ongeveer 25% meer dan nu elk jaar aan hulp wordt uitgegeven. Het beleid en bestuur in de ontvangende landen moet overigens voldoende goed zijn om de hulp effectief te kunnen besteden, anders wordt dit resultaat niet behaald.

Deze welvaartswinst is beduidend minder dan de welvaartswinst door handelsliberalisatie. De contante waarde van de welvaartswinst als gevolg van liberalisatie bedraagt over 15 jaren 1850 miljard dollar. Bovendien boeken bij liberalisatie ook de donoren welvaartswinst, terwijl extra hulp de donoren over 15 jaar 385 miljard dollar extra kost (dit is de contante waarde van de extra benodigde hulpstroom).

4.2.2 Buitenlandse directe investeringen

Buitenlandse Directe Investerings ofwel Foreign direct investments (fdi) gaan voor het merendeel naar ontwikkelde landen. In 2001 was het aandeel van Afrika, Latijns Amerika en Azië in de mondiale fdi niet meer dan 25%. Binnen de ontwikkelingslanden zijn zij bovendien sterk geconcentreerd in een beperkt aantal landen. In 2001 ging slechts *een half procent* van de mondiale fdi naar de minst ontwikkelde landen.

Indien geïntegreerd in de lokale of nationale economie, kan fdi een belangrijke impuls geven aan de economische ontwikkeling van een land of regio. Ze leiden tot meer productie en handel en tot een vergroting van de kapitaalvoorraad. In het kielzog daarvan vindt overdracht van moderne technologieën plaats en is er sprake van scholing. Fdi kan echter ook een geïsoleerde activiteit blijven. Die kans blijkt het grootst bij kapitaalsintensieve activiteiten als de extractie van grondstoffen en in "export processing zones".

Omdat de afgelopen decennia fdi zulke uiteenlopende effecten heeft gehad, is het niet mogelijk om de potentiële winst voor ontwikkelingslanden uit een toename van de fdi in een bedrag uit te drukken. De bijna eensluidende opvatting in de literatuur is echter dat, mits goed vormgegeven, fdi een enorme bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een land.

4.2.3 Bescherming van intellectueel eigendom

De ontwikkelde landen hebben de Intellectual Property Rights op de WTO agenda gezet. In de Uruguay Ronde is hierover het TRIPS verdrag gesloten. The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights geeft minimum standaarden voor de bescherming van intellectueel eigendom. Het definieert de elementen van bescherming: wat beschermd moet worden, rechten die eraan verbonden moeten worden en de toegestane uitzonderingen. Het TRIPS verdrag onderscheidt patenten, handelsmerken, geografische indicaties, auteursrechten en dergelijke. Belangrijkste discussiepunten erin zijn de bescherming van de octrooien voor medicijnen, en patenten op plantvariëteiten zoals van rijst.

Arme landen spelen niet of nauwelijks een rol aan de productiekant: de farmaceutische en andere betrokken industrieën zijn geconcentreerd in ontwikkelde landen. Wel is (was) er in veel landen een bloeiende kopieerindustrie die tegen geringe kosten vergelijkbare producten leverde. Aan de consumptiekant zijn ontwikkelingslanden belangrijker. Veel tropische ziekten zoals malaria vergen dure medicijnen, evenals ziekten zoals HIV/AIDS die relatief veel in ontwikkelingslanden voorkomen. Consumenten in die landen zouden gebaat zijn bij lagere prijzen. Aanscherping van intellectueel eigendom werkt eerder in tegengestelde richting uit. Het TRIPS verdrag bevordert weliswaar de ontwikkeling van uitvindingen en daarmee mogelijk nieuwe producten, maar leidt tevens tot een hogere prijs voor de producten die op de markt komen. Vooral de armere en kleinere ontwikkelingslanden zijn meer consument dan producent van kennis die voor bescherming in aanmerking komt; ze hebben geen comparatief voordeel in de productie van kennis. Een toenemende bescherming van intellectuele eigendommen komt *de facto* neer op een hogere prijs voor producten die deze intellectuele eigendommen incorporeren. In welvaartstermen zal het verdrag dus vooral nadelig uitpakken voor de armere en kleinere ontwikkelingslanden, zeker op de korte en middellange termijn. Invoer en overdracht (het kopiëren) van technologie naar ontwikkelingslanden worden er door bemoeilijkt.

Het verdrag bevat ook geen stimulans om juist die producten te ontwikkelen die arme groepen in de bevolking kunnen helpen. Hierdoor bestaat het gevaar dat het verdrag zodanig uitwerkt dat het datgene dat tot nu toe goedkoop aan de armen ter beschikking stond, duur maakt door er octrooien en auteursrechten op te leggen.

4.2.4 Milieu

Wereldklimaat

De ontwikkelingen in het wereldklimaat hebben volgens het International Panel on Climate Change (IPCC) een temperatuurstijging tot gevolg. Hierdoor zal er ook een verandering in het neerslagpatroon optreden. De uitwerking op tropische gebieden zal sterker zijn dan in gematigder streken. Veelal in de gematigde streken gelegen ontwikkelde landen zullen ervan kunnen profiteren, door een uitbreiding van het groeiseizoen en door de toename van agrarisch gebied dat zich leent voor productie.

Ontwikkelingslanden daarentegen zullen voornamelijk negatieve gevolgen ondervinden, vooral Afrika. Die negatieve gevolgen zullen onder andere bestaan uit vaker optredende droogtes, en – als het regent – uit heviger neerslag die erosie verergert. Variaties in het weer zullen toenemen. Dit werkt extra slecht uit voor diegenen die geen buffer hebben om moeilijke tijden door te komen. Hiertoe behoren vooral de armsten. Voorts zal de temperatuurstijging leiden tot een stijging van de zeespiegel die de bevolking bedreigt die nu nabij de mondingen van grote rivieren woont. Enkele ontwikkelingslanden, zoals Bangladesh, zullen daardoor bijzonder getroffen worden.

Natuurlijke hulpbronnen

De exploitatie van mondiale natuurlijke hulpbronnen zoals hout, de wereldzeeën en grondstoffen is een ander voorbeeld van economisch handelen van rijke landen dat van grote invloed kan zijn op ontwikkelingslanden. Indien de mogelijke negatieve milieu-effecten van die exploitatie volkomen in de prijs van het eindproduct zouden zijn geïnternaliseerd en indien ontwikkelingslanden op 'gelijke voet' met ontwikkelde landen zouden onderhandelen over de toegang tot die hulpbronnen zou er, in beginsel, geen sprake zijn van een coherentieprobleem. Echter, van internalisatie en gelijkwaardigheid is lang niet altijd sprake. De extractie van natuurlijke hulpbronnen vindt vaak plaats in omstandigheden waarin de opbrengsten grotendeels bij de elites in de ontwikkelingslanden terecht komen en de lokale bevolking met de negatieve effecten als leeggeviste zeeën, geërodeerde grond en andere negatieve gevolgen van overexploitatie achterblijft.

5 Beleidsopties

Dit hoofdstuk geeft aan welke mogelijkheden de IBO-werkgroep ziet voor een grotere effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en coherentie van beleid. Voor elk van de geïdentificeerde aangrijpingspunten binnen het domein van OS zijn één of meerdere beleidsopties geformuleerd (zie 5.1). De rode draad bij deze beleidsopties is dat de allocatie van middelen wordt gebaseerd op inzichten in de relatieve effectiviteit van verschillende aanwendingsrichtingen. Voor elk van de relevante beleidsterreinen buiten het domein van OS worden beleidssuggesties gedaan die de OS-coherentie van het beleid kunnen vergroten (zie 5.2). De werkgroep geeft bij de opties uitsluitend de hoofdlijnen voor nieuw beleid aan.

De werkgroep benadrukt dat het vergroten van effectiviteit binnen OS en het versterken van beleidscoherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsterreinen tegelijk en zoveel mogelijk in onderlinge samenhang dienen te worden uitgevoerd. Vergroting van de effectiviteit van OS is immers vooral zinvol als tegelijk effecten vanuit andere beleidsterreinen worden weggenomen of gecompenseerd die negatieve gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden. Tevens betekent de inzet gericht op het vergroten van coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en het beleid op andere terreinen dat deze terreinen ook hoog op de agenda moeten staan in het kader van ontwikkelingssamenwerking. In veel gevallen zullen ontwikkelingslanden immers ondersteuning nodig hebben om ook daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van vrijkomende opties, bijvoorbeeld in het kader van handelsliberalisatie van diensten, dan wel bij de export van landbouwproducten.

Het formuleren van deze opties wordt bemoeilijkt door de kwaliteit van beschikbare evaluaties. Er zijn niet of nauwelijks evaluaties beschikbaar die de effectiviteit van verschillende aanwendingsrichtingen van hulp systematisch vergelijken. Ook is er nog onvoldoende inzicht in de potentiële welvaartswinsten voor arme bevolkingsgroepen van het opheffen of verminderen van OS-*incoherenties*. De beschikbare studies geven globale schattingen van potentiële welvaartswinsten voor groepen van landen, maar zijn nog onvoldoende gericht op arme bevolkingsgroepen en bestrijken niet alle soorten *incoherenties*. Om beter gefundeerde beleidsafwegingen in de toekomst mogelijk te maken, wijst de werkgroep op het belang van toekomstige evaluaties. Hierover is een beleidsoptie geformuleerd. Desalniettemin zijn er voldoende aanknopingspunten voor de hier geschetste beleidssuggesties, en wel op basis van inzicht in de aard van verschillende hulpvormen, ervaringen met het beleid tot nu toe en de evaluaties die op dit moment beschikbaar zijn.

5.1 Beleidsopties binnen het domein van OS

5.1.1 Kanaalkeuze

Beleidsoptie 1 Meer multilaterale hulp (beleidsthema's 7,8 en 9)

Multilaterale hulp biedt gezien haar aard een aantal voordelen boven bilaterale hulp. Deze voordelen staan beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.1. Evaluaties wijzen voorts op geringe resultaten van de Nederlandse bilaterale hulp tot 1998. Over deze periode was echter veelal sprake van projecthulp. Er zijn nog geen evaluatieresultaten van het bilaterale beleid na 1999, toen de sectorale benadering werd ingevoerd.

Indien wordt gekozen voor “on-budget” steun (die de begroting van het ontvangende land ten goede komt) verdwijnt of vermindert een aantal nadelen van het bilaterale kanaal ten opzichte van het multilaterale kanaal (de binding, versnippering, kleinschaligheid en de hoge beheerslast voor het ontvangende land en donor). Echter, ook ten opzichte van bilaterale on-budget steun heeft multilaterale hulp een aantal voordelen. Deze zijn:

- bundeling van kennis van donoren;
- multilaterale hulp geeft een signaal van vertrouwen waardoor het gemakkelijker wordt voor het ontvangende land om toegang te hebben tot de internationale kapitaalmarkten;
- Nederland heeft via het multilaterale kanaal (gedeelde) invloed op een grotere hoeveelheid middelen.

De beleidsoptie behelst daarom een substantiële stijging van het aandeel van multilaterale hulp. Hieronder wordt de hulp verstaan die wordt besteed via beleidsthema's 7, 8 en 9. Dit percentage kan van de huidige 30% van alle hulp (beleidsthema 6 tot en met 12, zie tabel 2) volgens de werkgroep op langere termijn verder stijgen tot bijvoorbeeld de helft van alle hulp. Deze herallocatie moet geleidelijk gaan, omdat een deel van de beschikbare OS-middelen op dit moment al voor andere beleidsthema's is gereserveerd. Ook dient het aandeel van multilaterale hulp in de toekomst regelmatig te worden bijgesteld, op basis van resultaten van de dan beschikbare evaluaties van de relatieve effectiviteit van dit kanaal. Het genoemde percentage is illustratief en gebaseerd op de huidige inzichten en is niet bedoeld als een rigide inputdoelstelling¹¹².

Om uitvoeringskosten te reduceren en “ownership” van de multilaterale organisaties te ondersteunen hebben ongeoormerkte directe bijdragen aan multilaterale organisaties in beginsel de voorkeur. Wel kan Nederland via geoormerkte multilaterale bijdragen (bij voorkeur via meerjarige partnerschapprogramma's) indien wenselijk accenten meegeven voor de inzet van deze middelen, bijvoorbeeld met betrekking tot de MDG's en thema's die essentieel zijn vanuit coherentie.

¹¹² Het werkgroeplicid van het ministerie van Buitenlandse Zaken erkent ten volle de voordelen van het multilaterale kanaal, maar vindt het noemen van een percentage niet opportuun. Een streefpercentage kan volgens dit werkgroeplicid de keuze voor de meest effectieve bestedingsvorm belemmeren. Aanvullende bezwaren van dit werkgroeplicid zijn: 1) Een spanning met het voeren van een selectief landenbeleid (zie optie 4) dat vooral bij ongeoormerkte multilaterale hulp optreedt en 2) Gebrek aan onderbouwing voor effectieve mogelijkheden tot substantiële uitbreiding, rekening houdend met de vastliggende aandelen van Nederland in het kapitaal van de IFI's en met een redelijke lastenverdeling onder donoren wat betreft vrijwillige bijdragen.

Bij deze beleids optie is aandacht nodig voor de afweging tussen de drie verschillende multilaterale kanalen (7,8 en 9). Er is vooralsnog geen aanleiding om uitgaven aan beleidsthema 7 (EU-fondsen) te verhogen boven de verplichte bijdrage, vanwege de beperkte effectiviteit van dit kanaal. De werkgroep stelt voor dat Nederland zich blijft inzetten om de effectiviteit van OS-fondsen van de EU te vergroten en de samenwerking tussen EU-lidstaten (inclusief toetreders) inzake ontwikkelingssamenwerking te versterken. Deze samenwerking dient te worden gericht op uitbouw van beleid dat zich leent voor een communautaire aanpak (in het kader van het nieuwe Verdrag van Rome) en donorcoördinatie. In de uitvoering van het EU beleid dient de interne samenhang van beleid te worden versterkt op de terreinen van duurzame ontwikkeling (armoedevermindering en sectoraal beleid inzake landbouw en visserij) en handel.

De werkgroep ziet wel mogelijkheden voor extra bijdragen aan de VN en de IFI's (beleidsthema's 8 en 9). Er zijn voldoende mogelijkheden om vrijwillige bijdragen te verhogen aan een selectie van de vele multilaterale organisaties, zodat een negatieve beoordeling van een bepaalde multilaterale organisatie niet hoeft te leiden tot een daling van het totale aandeel van multilaterale hulp. Daarbij dient een redelijke lastenverdeling tussen donoren per instelling in ogenschouw te worden genomen.

Om een herallocatie te kunnen baseren op de relatieve effectiviteit van de individuele organisaties, is meer aandacht voor het systematisch vergelijken en beoordelen van de effectiviteit van de verschillende multilaterale instellingen in deze beleids optie gewenst. Hiervoor lopen overigens al initiatieven: momenteel wordt deelgenomen aan een pilot van het zogenaamde Multilateral Performance Assessment Framework (MOPAN). In deze pilot pogen zeven donorlanden waaronder Nederland, om de prestaties van een aantal internationale organisaties te beoordelen.

Beleids optie 2 Aanpassing financiering van Nederlandse maatschappelijke organisaties (beleidsthema 10)

Bij het bereiken van arme mensen in ontwikkelingslanden kan hulp aan maatschappelijke organisaties in het ontvangende land comparatieve voordelen hebben. In landen met goed beleid en bestuur is er minder aanleiding om maatschappelijke organisaties te ondersteunen. Dit is wel het geval in landen met slecht beleid en bestuur. Maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden kunnen worden bereikt via multilaterale organisaties (beleidsthema's 7,8 en 9), via bilaterale hulp (beleidsthema 6) of via Nederlandse medefinancieringsorganisaties (beleidsthema 10).

Nederlandse maatschappelijke organisaties dienen alleen middelen te krijgen voor zover hun programma's als (potentieel) effectief beoordeeld worden. Er is daarom geen aanleiding voor een ondergrens voor uitgaven aan het Medefinancieringsprogramma breed (MFP-breed). De huidige ondergrens maakt het noodzakelijk dat ook plannen die slecht scoren op te verwachte effectiviteit in sommige gevallen gehonoreerd moeten worden en is met 11% gezien de resultaten van evaluaties aan de hoge kant. De adviescommissie MFP-breed was op basis van de kwaliteit van de aanvragen van maatschappelijke organisaties in 2002 lager uitgekomen dan 11% als dat mogelijk was geweest¹¹³.

De beleids optie behelst daarom:

¹¹³ Brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 15 mei 2003, DSI/MY -190/03.

- De werkgroep ondersteunt het recente beleidsvoornemen¹¹⁴ om de ondergrens van 11% los te laten. De Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) krijgen geen vast aandeel in de begroting meer, maar krijgen op basis van een oordeel over bedrijfsplannen een bedrag toegekend. Om de aanvragen van MFO's te beoordelen, is een systeem ontwikkeld dat hierbij behulpzaam kan zijn¹¹⁵. Relaties met slecht presterende organisaties zullen worden afgebouwd, waarbij rekening wordt gehouden met de zuidelijke partnerorganisaties;
- In landen waar geen bilaterale relaties mee worden onderhouden omdat het beleid en bestuur onvoldoende is, kan het maatschappelijke kanaal een belangrijke rol spelen. Overheidsmiddelen die beschikbaar zijn voor het maatschappelijke kanaal dienen daarom gericht dan nu besteed te worden aan organisaties die zich op deze landen richten. Hierbij valt te overwegen om overheidsmiddelen vooral te besteden aan programma's die zich op de landen richten waarmee Nederland géén structurele bilaterale hulprelatie heeft.

Beleids optie 3 Bedrijfslevenprogramma's stroomlijnen

Het belang van meer productieve werkgelegenheid in de private sector voor duurzame armoedevermindering en de gematigd positieve resultaten van een aantal evaluaties rechtvaardigen het uittrekken van meer middelen voor stimulering van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld een verdubbeling. Dit kan door meer uitgaven aan beleidsthema 12 (dat de meeste bedrijfslevenprogramma's omvat), langs multilaterale weg of via de bilaterale hulp.

Beleidsthema 12, dat nu uit een lappendeken van kleinschalige bilaterale programma's bestaat, dient daarbij gestroomlijnd te worden. In de toekomst moet de vormgeving voldoen aan twee voorwaarden:

1. Nederland gaat gedurende deze kabinetsperiode over tot ontbinding van de hulp, bij voorkeur op reciproque basis maar anders op basis van consensus daartoe binnen een beperktere groep donoren. Overigens zullen de gevolgen van deze ontbinding voor het Nederlandse bedrijfsleven beperkt zijn vanwege een "natuurlijk" terugvloeien als gevolg van retouropdrachten van ongeveer 50% van de oorspronkelijke uitgaven;
2. het subsidie-element in de investerings- en investeringsbevorderingsprogramma's wordt beperkt tot de eerste fase van het investeringstraject.

De fondsen en programma's kunnen gestroomlijnd worden in de volgende richting:

- Handhaven van de programma's voor technische assistentie in beleidsthema 12 (met name CBI en PUM);
- Eén investeringsbank (vergelijkbaar met het huidige FMO A-programma) in plaats van de huidige veelheid aan aparte investeringsfondsen met elk hun eigen beleidsregels. Dit programma kan worden vormgegeven door de FMO, maar zou ook via het multilaterale kanaal (met name de IFC, onderdeel van de Wereldbankgroep) vorm kunnen krijgen;
- Eén subsidieprogramma in beleidsthema 12 om investeringen te bevorderen in plaats van de huidige veelheid aan subsidieregelingen. Dit programma is gericht op het begin van het investeringstraject van investeringen in ontwikkelingslanden. Dit programma kan worden uitgevoerd door FMO of Senter;
- De werkgroep ziet daarnaast de wenselijkheid van nieuwe initiatieven om na te gaan in hoeverre het Nederlandse bedrijfsleven kan bijdragen aan een verdere ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Bij deze initiatieven dient geen sprake te zijn van

¹¹⁴ Zie Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer op 15 mei 2003: vergaderjaar 2002-2003, 27433 nr. 15, dat een reactie geeft op het eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed (MFP-breed).

¹¹⁵ Breed uitgemeten, Eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed, 9 april 2003.

grootschalige subsidies, maar zou gezocht moeten worden naar het beter benutten van de bij het Nederlandse bedrijfsleven aanwezige (branche)kennis ten behoeve van de ontwikkeling van de private sector in arme landen. Hier zou ook gekeken moeten worden naar de rol van partnerships (zoals in het kader van het Nederlandse Actieprogramma Duurzame Daadkracht, dat gericht is op duurzame ontwikkeling) of sectorale platforms (naar het voorbeeld van het financiële sector platform in ontwikkeling);

- Naast bovengenoemd instrumentarium is de overheid van ontvangende landen vooral zelf eerstverantwoordelijke voor het creëren van een goed ondernemersklimaat. Nederland kan hiervoor via het multilaterale kanaal (zie beleids optie 1) en het bilaterale kanaal (zie beleids optie 5) middelen beschikbaar stellen.
- Aanpassing van de instrumentspecifieke landenlijsten voor bedrijfslevenprogramma's acht de werkgroep niet nodig, omdat het hier niet gaat om hulp aan de overheid van het betreffende ontwikkelingsland (vergelijk optie 4). De instrumentspecifieke lijsten geven aan welke landen in aanmerking kunnen komen ("eligibility"): de uiteindelijke toepassing van een instrument in verschillende landen hangt af van keuzen van het bedrijfsleven, uiteraard binnen het kader van de OS-doelstellingen.

5.1.2 Landenkeuze

Beleids optie 4 Selectievere landenkeuze

Het ingezette selectieve landenbeleid kan verder worden aangescherpt op basis van empirische inzichten in de optimale landenallocatie en ervaringen met betrekking tot de effectiviteit van hulp in relatie tot de kwaliteit van het beleid en bestuur. Een selectiever landenbeleid biedt door concentratie bovendien efficiëntievoordelen. De werkgroep ziet daartoe de volgende mogelijkheden:

- Concentreer de structurele bilaterale OS van overheid tot overheid (beleidsthema 6) op een kleiner aantal arme landen met goed beleid en bestuur waar Nederland als bilaterale donor meerwaarde kan hebben. Wanneer teveel donorgelden naar een land dreigen te gaan, dan kunnen WB, IMF en UNDP een belangrijke rol spelen in de donorcoördinatie om te voorkomen dat landen teveel hulp krijgen (hulp kent immers afnemende meeropbrengsten) en te voorkomen dat activiteiten van verschillende donoren overlappen op specifieke sectoren. Deze optie betekent het afschaffen van landenlijsten waaraan specifieke hulpstromen zijn verbonden (met uitzondering van instrumentspecifieke lijsten, zie optie 3);
- Ten aanzien van hulp via Nederlandse maatschappelijke organisaties (beleidsthema 10) valt te overwegen om overheidsmiddelen vooral te besteden aan programma's die zich op de landen richten waarmee Nederland géén structurele bilaterale hulprelatie heeft (zie ook optie 2);
- De landenlijst en de verdeling van middelen over de geselecteerde landen wordt regelmatig bijgesteld. Bij het (her-)beoordelen van de landen gaat het om de mate van armoede, de kwaliteit van het beleid en bestuur, de mate waarin het land blootstaat aan economische schokken en de vraag of een land zich in een post-conflictsituatie bevindt. Als er door verslechterend beleid en bestuur geen vertrouwen meer bestaat dat de hulp in een bepaald land effectief kan worden ingezet, ligt het voor de hand de hulp aan dat land stop te zetten. Als landen daarentegen door externe factoren met hun programma uit de koers raken, dan ligt stopzetten van de hulp juist niet voor de hand. Voor het maken van deze afwegingen dient een systematische, transparante methode gevolgd te worden. De Wereldbank-inzichten (resultaten van de jaarlijkse *Country Policy and Institutional Assessment*) kunnen daarbij gebruikt worden;
- Bij het vaststellen van de allocatie van hulp over landen dient eveneens rekening te worden gehouden met mogelijke voordelen van een regionale aanpak. Dit is met name van belang voor programma's met een sterk regionale uitstraling, zoals activiteiten gelieerd aan post-conflict situaties in een regio, grondgebruik, natuur-, water- en milieubeheer en landbouw.

- Bij een regionale aanpak dienen uiteraard vooral de landen te participeren die een plek hebben gekregen op de nieuwe landenlijst;
- Voor landen waarvoor besloten wordt de OS-relatie te beëindigen geldt een interdepartementale exit-strategie met een gemaximeerde duur. In deze strategie zal worden aangegeven hoe via het geïntegreerde buitenlands beleid de relatie tussen Nederland en het betreffende land kan worden voortgezet.

5.1.3 Wijze van financieren

Beleids optie 5 Hulp via de begroting van het ontvangende land (beleidsthema 6)

Door bilaterale hulp de vorm te geven van hulp via de begroting van het ontvangende land (zogenaamde on-budget support bestaande uit algemene begrotingssteun, sociale fondsen en sectorale begrotingssteun) verminderen de uitvoeringskosten van de hulp voor zowel de donor als de ontvanger. Bovendien wordt een transparant begrotingsproces bevorderd, omdat er geen aparte beheersstructuren of monitoring en evaluatie van afzonderlijke hulpstromen nodig zijn. Hierdoor kan meer geld ten goede komen aan het uiteindelijke doel: armoedevermindering.

Voor zover gekozen wordt voor bilaterale hulp, heeft on-budget support daarom de voorkeur. Hierdoor verdwijnt een gedeelte van de nadelen van het bilaterale ten opzichte van het multilaterale kanaal en zal de bilaterale hulp effectiever dan nu besteed kunnen worden. In het huidige beleid wordt al gestreefd naar meer on-budget support, maar daar is geen tijdspad aan verbonden. Volgens een voorzichtige schatting is on-budget support tussen 2000 en 2002 gestegen van 10,3% naar 13,1% van de structurele bilaterale hulp (zie tabel 6). In deze beleids optie wordt het off-budget gedeelte van de hulp omgezet in on-budget support.

Via de reguliere landenscreening wordt bepaald of er voldoende vertrouwen is in het institutionele kader, het beleid en de soliditeit van de begroting van het ontvangende land om on-budget steun mogelijk te maken. Er wordt daarbij een risico genomen omtrent de effectiviteit van de ingezette middelen, vooral in landen waar het beleid en bestuur maar net voldoende is. Risico is echter inherent aan ontwikkelingssamenwerking. Off-budget support als alternatief voor on-budget support biedt nauwelijks meer garanties voor effectiviteit. Er zijn weliswaar meer controle-mogelijkheden op aspecten van rechtmatigheid, maar geen garanties voor effectiviteit van de armoedevermindering. Regelmatige herbeoordeling van de landen die voor hulp in aanmerking komen, verhoogt in deze optie de kans op een effectieve besteding van middelen. Landen waarbij het beleid en bestuur maar “net voldoende” is, ontvangen in deze optie een relatief klein bedrag aan hulp. Het verdient aanbeveling dat donoren hun beleid inzake focuslanden op elkaar afstemmen, zodat de ontvangende landen niet met teveel donoren worden geconfronteerd en wordt voorkomen dat landen zich massaal op een paar landen of zelfs dezelfde sectoren binnen die landen gaan richten. Wereldbank, IMF en UNDP kunnen via de consultatieve groepen en de ronde tafels een belangrijke rol spelen in de donorcoördinatie om te voorkomen dat landen teveel “on-budget” steun krijgen en daarmee in een ‘Dutch disease’ situatie terecht komen (zie ook optie 4).

De macro-georiënteerde hulpvormen binnen on-budget steun hebben de voorkeur, omdat hiermee maximaal wordt aangesloten bij het bestaande begrotingssysteem en het beleid van het ontvangende land. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat de begroting uit zijn evenwicht wordt getrokken door te veel sectorale begrotingssteun. In aanvulling hierop, of op weg daarheen, kan sectorale begrotingssteun aan specifieke departementen worden gegeven ten behoeve van thema's/sectoren, indien er nog geen vertrouwen is in het algehele begrotingssysteem van een land of indien Nederland een bepaalde sector/thema wil benadrukken die cruciaal wordt geacht voor het ontwikkelingsproces. Dit dient te geschieden op basis van een integrale afweging waarbij de PRSP van het ontwikkelingsland centraal staat.

Optie 6 Coherentie tussen giften, leningen, herverzekering en schuldverlichting

Om een coherent schuldenbeleid te kunnen voeren, is het van belang dat de voorwaarden voor het verstrekken van officiële leningen, het geven van schuldverlichting en het herverzekeren van exportkredieten coherent samenhangen met die voor het geven van hulp. Goed beleid en bestuur is een belangrijk element bij het geven van hulp, het verstrekken van officiële leningen en het kwijtschelden van schulden aan ontwikkelingslanden. Indien geen sprake is van goed beleid en bestuur is uitlenen en kwijtschelden immers weinig effectief. Veel landen kampen met een te hoge schuld. Daarom is het van belang dat landen een goed schuldenbeheer voeren, dat wil zeggen dat hun overheden sturen op een houdbare schuld. Hier ligt een verantwoordelijkheid bij zowel debiteur- als crediteurlanden alsmede de IFI's. Bilaterale en multilaterale crediteuren dienen geen nieuwe leningen te verstrekken indien hierdoor een onhoudbare schuld kan ontstaan. Hiervoor is recent meer aandacht bij IMF en Wereldbank. Ook in Club van Parijs verband vindt hierover discussie plaats.

In internationaal verband zou besloten kunnen worden herverzekerde exportkredietverlening te beperken aan *overheden* in ontwikkelingslanden met een matig beleid en bestuur en/of met een onhoudbare schuld en aan overheden in de armste landen (de zogenaamde IDA-only landen). Op deze manier zou kunnen worden voorkomen dat landen een onhoudbare schuld krijgen of behouden. De IDA-only landen komen immers in aanmerking voor schuldverlichting en bij financiering door de IFI's alleen voor zeer zachte concessionele leningen om onhoudbare schulden in de toekomst te voorkomen. Te overwegen is voorts om voor HIPC-landen en IDA-only landen exportkredieten te beperken tot productieve investeringen, cf. de OECD-definitie van dit begrip. Om meer coherentie te bereiken tussen giften, leningen en schuldverlichting in relatie tot de inzet van OS-middelen, zal in het kader van deze optie de mogelijkheid van een - operationaliseerbare en objectiveerbare - toets op duurzame armoedevermindering bij het verstrekken van herverzekerde exportkredieten nader worden bezien.

Wat betekent dit voor het beleid ten aanzien van de terugbetaling op reeds uitstaande schulden? Het gaat hierbij ten principale om de vraag of betalingsachterstanden van debiteuren het gevolg zijn van niet *kunnen* terugbetalen of niet *willen* terugbetalen. Indien wordt ingeschat dat landen niet kunnen terugbetalen, bijvoorbeeld vanwege externe schokken of een onhoudbare schuld, kunnen zij in aanmerking komen voor schuldverlichting. De mate en vorm hiervan hangt af van internationale afspraken, het gevoerde beleid van het land en de beoordeling over de schuldhoudbaarheid. In HIPC kader zijn hiervoor duidelijke criteria bepaald, voor andere debiteuren worden ad hoc afwegingen gemaakt in daartoe aangewezen fora (IMF, Club van Parijs).

Indien, bijvoorbeeld in de Club van Parijs, is vastgesteld dat een land wel *kan* terugbetalen en geen schuldkwijtschelding nodig heeft, dan dient het land zijn schulden terug te betalen. In de huidige situatie staan in beginsel sancties op het niet terugbetalen van concessionele leningen verstrekt door IFI's. Het land krijgt namelijk de status van achterstallige betaler, hetgeen ultiem kan betekenen dat alle IFI's hun betalingen aan het land bevroren. Meer hulp in de vorm van schenkingen zou wel mogelijk moeten blijven, met name in HIPC-kader.

Om het terugbetalen van door de Nederlandse Staat herverzekerde commerciële exportkredieten te bevorderen bestaat een aantal instrumenten, samengevat in de zogenaamde schuldentoets. Deze heeft drie mogelijkheden: aansporen, waarschuwen en sanctioneren. Het instrument van aansporing en waarschuwing wordt in de praktijk ingezet, maar het zwaarste middel, het verminderen of stopzetten van de hulp, is tot op heden nog niet ingezet. Bij het verstrekken van financiële middelen door de overheid aan landen die niet *willen* terugbetalen op uitstaande vorderingen speelt al snel de overweging dat niet terugbetaling verslechterend bestuur in het betreffende land ongemoeid laat, hetgeen incoherent kan zijn.

Gezien de samenhang tussen giften, leningen, herverzekering en schuldverlichting ziet de werkgroep de volgende mogelijkheden om de schuldtoets aan te scherpen:

- Toepassing van de schuldtoets betreft alle landen die achterstallige betalingen op door de staat herverzekerde commerciële kredieten hebben bij Nederland, ongeacht hun betalingsgedrag naar andere landen;
- De uiterste sanctie – nadat aansporing en waarschuwing geen resultaat hebben opgeleverd - in geval van achterstallige betalingen op herverzekerde exportkredieten betreft: 1) Het stopzetten of verminderen van macrohulp aan de overheid van het betreffende ontwikkelingsland en waar wenselijk ook van andere hulpstromen aan diezelfde overheid en 2) Geen herverzekering van nieuwe exportkredieten aan overheidsdebiteuren. De hoogte van de sanctie dient in verhouding te staan tot de omvang van de openstaande vordering.

Het aldus aangepaste sanctie-instrument wordt daadwerkelijk ingezet indien de aansporings- en waarschuwingsfase geen resultaat hebben opgeleverd. Om te beoordelen of het sanctie-instrument van toepassing is, wordt de oorzaak van de achterstalligheid in de beschouwing betrokken. Over het toepassen van de sanctie van het verminderen of stopzetten van hulp aan de overheid van het betreffende land wordt op basis van overleg tussen de meest betrokken ministeries beslist.

Tenslotte dient bij de incasso op achterstallige exportkredietvorderingen ook de OS-leningen die Nederland tot begin jaren '90 heeft verstrekt te worden betrokken. Voor deze leningen treedt de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) op als crediteur namens het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij het verstrekken van hulp wordt doorgaans geen koppeling gelegd met achterstanden op deze leningen.

5.1.4 (Ont-)binding

Zie optie 3 inzake bedrijfslevenprogramma's.

5.1.5 Inputdoelstellingen

Beleids optie 7 Zo min mogelijk input-doelstellingen

De kwantitatieve doelstellingen en aandachtspunten stapelen prioriteiten en vertonen weinig onderlinge samenhang. Zij zijn voorts niet gebaseerd op een empirische analyse van de beste wijze om een bijdrage te leveren aan duurzame armoedevermindering volgens het richtsnoer van de MDG's. Derhalve dragen zij onvoldoende bij aan een systematische aanpak van armoede. Ook wanneer een doelstelling in de praktijk de vorm heeft van "slechts" een streefpercentage kan dit de effectiviteit verlagen, omdat daardoor bestedingsdwang ontstaat: herallocatie naar een wellicht effectievere bestedingsvorm wordt belemmerd.

De beleids optie behelst daarom het loslaten van deze inputdoelstellingen. Voor zover het gaat om internationale afspraken, bijvoorbeeld 0,1% BNP ten behoeve van internationaal natuur- en milieubeheer, dienen afspraken te worden gehandhaafd.

De werkgroep beveelt wel aan om de rol van de MDG's als richtsnoer voor beleid verder uit te werken en meer specifiek te rapporteren over de (mogelijke) bijdragen van de activiteiten aan de realisatie van de MDG's.

5.1.6 Monitoren en evalueren

Beleidsoptie 8 Systematisch evalueren van het effect van hulp

Evaluaties dienen inzicht te geven in de vraag in hoeverre armoede daadwerkelijk is verminderd als gevolg van het ingezette beleid en tegen welke kosten: programmakosten, uitvoeringskosten en opportunity costs. Zoals ook aan het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt, kan dit inzicht niet worden verkregen op basis van de nu beschikbare evaluaties, die grotendeels zijn uitgevoerd door de IOB. De evaluaties doen geen kwantitatieve uitspraken, een expliciete confrontatie van baten en kosten ontbreekt veelal en baten worden meestal niet uitgedrukt in termen van armoedevermindering.

Om het maken van beleidskeuzen in de toekomst te vergemakkelijken, stelt de werkgroep voor om evaluaties in de toekomst meer te richten op de vraag in hoeverre armoede daadwerkelijk vermindert als gevolg van het OS-programma en met welke kosten dat gepaard gaat. Daarnaast dienen inzichten uit evaluaties sterker dan nu het geval is te worden benut bij de besluitvorming om middelen te heralloceren.

De werkgroep ziet de volgende mogelijkheden om de evaluatiepraktijk te verbeteren:

- Kwantitatieve in plaats van kwalitatieve criteria benutten om te bezien of uitgaven effectief waren. Zoveel mogelijk zou daarom bij iedere evaluatie een samenvattend oordeel in kwantitatieve vorm gegeven moeten worden;
- Een expliciete confrontatie van baten en kosten maken om de effectiviteit van verschillende hulpvormen te kunnen vergelijken. Daarbij worden de baten van het programma ingeschat door de vraag te stellen wat er gebeurd zou zijn als het programma niet zou zijn uitgevoerd. Deze baten worden vergeleken met de directe kosten van het programma (programmakosten & uitvoeringskosten), maar ook met opportunity costs. Opportunity costs ontstaan doordat het budget voor hulp maar een keer uitgegeven kan worden: bij besteding in een bepaalde richting kunnen de middelen niet meer besteed worden aan (mogelijk effectievere) richtingen. Een (uiteraard grove) schatting van de opportunity costs per € 1 besteed aan hulp (bijvoorbeeld in termen van het verwachte effect op armoede) zou in *alle* evaluaties kunnen worden gebruikt. Impliciet worden de resultaten van een onderzochte Nederlandse interventie dan steeds vergeleken met de beste alternatieve aanwending van de ingezette middelen. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen hoe de baten en opportunity costs het beste gemeten kunnen worden, gezien de diverse dimensies van armoede en de noodzaak om te kunnen vergelijken;
- Bij het bepalen van de baten, wordt waar mogelijk het criterium van het duurzaam verminderen van armoede gehanteerd als directe toetssteen: daarbij kan gebruik worden gemaakt van (een of meerdere van) de MDG's (en eventuele interim indicatoren) als maatstaven voor armoedevermindering. Bij impactevaluatie wordt getracht om zo goed mogelijk te schatten wat er zonder de interventie zou zijn gebeurd in termen van (een dimensie van) armoedevermindering. Vergelijking van de feitelijke situatie met deze *counterfactual* levert dan het effect (impact) van de interventie op. Deze methode wijkt sterk af van de informele, beschrijvende methodes die meestal in IOB-evaluaties worden gehanteerd. Impactevaluatie is lastig, maar er bestaan statistische methoden die de problemen ondervangen. De mogelijkheden voor impact evaluaties dienen nader te worden onderzocht. Om impact evaluaties mogelijk te maken dient het ministerie van Buitenlandse Zaken te zorgen voor het vooraf verzamelen van de data (inclusief een baseline) die een impactanalyse achteraf mogelijk maken.
- In de begroting van Buitenlandse Zaken wordt, op basis van een overzicht van beschikbaar gekomen evaluatiemateriaal, helder aangegeven hoe de conclusies van de beschikbare evaluaties zich vertalen in de gepresenteerde beleidswijzigingen, zoals een andere allocatie van hulp over kanalen, landen en financieringsvormen.

De beleidsopties om hulp in toenemende mate multilateraal te besteden dan wel via bilaterale on-budget steun, maken het verkrijgen van inzicht in de relatieve effectiviteit van verschillende bestedingsrichtingen niet minder noodzakelijk, maar zullen het karakter van de benodigde evaluaties doen veranderen. De nadruk komt meer te liggen op het vergelijken van de baten en kosten van hulp via de verschillende multilaterale instellingen of via de verschillende kanalen (zoals multilaterale hulp versus bilaterale on-budget support). Hiervoor dient een goede evaluatiemethodiek te worden ontwikkeld, die verder gaat dan een kwalitatieve omschrijving van operationele effectiviteit.

5.1.7 Organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Beleidsoptie 9 Efficiënte organisatie van OS

De middelen voor OS zijn onderdeel van de HGIS, waarvan de coördinatie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt. De werkgroep wijst op het belang van een grote(re) mate van interdepartementale afstemming die nodig is voor een samenhangend buitenlandbeleid. Bij interdepartementale afstemming over het OS-beleid dient kennis van vakdepartementen (bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, rurale ontwikkeling, natuur en milieu) gemobiliseerd te worden ten gunste van de doelstelling duurzame armoedevermindering. Vooral waar het gaat om beleidsthema's die meerdere ministeries betreffen is interdepartementale afstemming over beleid en inzet van middelen essentieel. In het geval van OS-coherentie gaat het om interdepartementale afstemming over beleidsterreinen buiten het domein van OS, waarbij het belang van de armen meegewogen wordt.

De optimale organisatie van de Nederlandse hulp volgt uit de beleidskeuzen op het gebied van de kanaalkeuze, landenkeuze en wijze van financiering. Een hoger aandeel multilaterale hulp, een lager aantal landen waarmee een bilaterale hulprelatie bestaat en de financiering via on-budget in plaats van off-budget support, zal gepaard gaan met lagere uitvoeringskosten. Het is in de lijn der verwachting dat de benodigde capaciteit op het departement en de ambassades als gevolg hiervan in aantallen kan afnemen.

Indien de bilaterale hulp voor een groter gedeelte uit on-budget steun zal bestaan krijgen ambassades de volgende twee rollen:

- De ambassade initieert zelf geen projecten maar ondersteunt het ontvangende land bij het besteden van de hulp met kennis die aanwezig is op de ambassade ofwel het bieden van ondersteuning bij zoeken naar mogelijkheden om die kennis in te kopen;
- Ook de rapportage van de ambassade aan Den Haag zal in lijn hiermee wijzigen. De ambassade functioneert als de ogen en oren van het kabinet en rapporteert over de ontwikkeling van het beleid en bestuur en de uitvoering van de armoedestrategie in het algemeen (Hoe functioneert de overheid? Wordt de PRS goed uitgevoerd? Is er voldoende aandacht voor thema's zoals milieu, gender of mensenrechten?).

Deze beleidsopties zullen gepaard gaan met veranderingen in accenten op het departement van Buitenlandse Zaken:

- Meer accent op het beoordelen van multilaterale organisaties;
- Meer accent op de landenscreening: het monitoren van de ontwikkeling van beleid en bestuur en van de verschillende aspecten van armoedevermindering in de verschillende landen, met de MDG's als belangrijke toetssteen.

Beleids optie 10 Organisatie van OS-coherentie

De eerder genoemde notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw geeft aan dat het institutionele raamwerk en de overlegkaders voor verdere beleidscoherentie in Nederland reeds aanwezig zijn. De werkgroep is daarom van mening dat verdere regelgeving, rapportage-verplichtingen en dergelijke niet tot meer coherentie, maar eerder tot verbureaucratisering zouden leiden. Wel zal binnen het bestaande kader de interdepartementale samenwerking en afstemming verbeterd en vergroot moeten worden. De werkgroep adviseert om op vergelijkbare wijze zoals voor landbouw is gedaan de in 5.2 genoemde coherentietheema's uit te werken. Om een coherent OS-beleid vorm te geven ziet de werkgroep de volgende concrete aandachtspunten:

- De verschillende departementen houden rekening met de effecten van hun beleid op ontwikkelingslanden, ook waar het de Nederlandse standpuntbepaling voor EU-besluitvorming en EU-opstelling in multilaterale fora betreft. Beleid dient te worden getoetst op de bijdrage die wordt geleverd aan de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en op de korte en middellange termijn gevolgen van een beleidswijziging voor specifieke arme groepen. Ook betekent coherent beleid aandacht voor beheer van de mondiale milieugoederenvoorraad (zoals de atmosfeer, de tropische bosvoorraden, de niet-vernieuwbare grondstoffen). Deze effecten worden door het desbetreffende departement samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet aangegeven en meegewogen bij de besluitvorming;
- Meer coherentie in het beleid vereist een tweezijdige benadering. Dit houdt in dat kennis van de overige departementen beter benut dient te worden bij de beleidsvoorbereiding van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en dat er sprake dient te zijn van een *daadwerkelijke* invloed van de overige departementen op de beleidsvoorbereiding en uitvoering van OS-programma's, zoals ook overeengekomen in het kader van de Herijking Buitenlands beleid (gezamenlijke programmering van middelen op hoofdlijnen). Dit betekent dat prioritaire beleidsvelden en thema's ook prioriteit kunnen krijgen in – c.q. ondersteund worden door - het multilaterale en bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid . Zo moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de inzet van middelen voor internationaal natuur- en milieubeleid (0,1% BNP aan ODA-middelen) in relatie tot armoedevermindering. Op vergelijkbare wijze is het essentieel om binnen de hulp aandacht te besteden aan het cruciale belang van rurale ontwikkeling en duurzame landbouw voor de realisatie van armoedevermindering;
- De meeste coherentie-onderwerpen spelen een rol op het niveau van de Europese Unie. Aan het bevorderen van coherentie op Europees niveau kan veel meer dan nu invulling worden gegeven. De werkgroep stelt voor om bij de beoordeling van nieuwe commissievoorstellen (BNC) in de zogenaamde BNC-standaard een beoordeling op coherentie in te voeren. Per coherentiedossier zou Nederland voorts meer moeten aansturen op coalitievorming met andere EU-landen, met het oog op concretere resultaten op coherentie-dossiers en meer aandacht in het algemeen voor OS-coherentie binnen de Commissie en de respectievelijke (vak)Raden;
- In de beleidsvoorbereidende sfeer kan gedacht worden aan het verder in kaart brengen van de bestaande incoherenties, het monitoren van de vooruitgang met betrekking tot de verschillende coherentiedossiers en het evalueren van de effecten van dit beleid op de MDG's.

Het in de praktijk toepassen van deze aandachtspunten zal bijdragen aan een verdere verinnerlijking van het streven naar meer OS-coherentie, zowel bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als bij de overige departementen.

5.2 Beleidsopties buiten het domein van OS

Kenmerkend voor het beleid op de in paragraaf 4.2.1 genoemde coherente terreinen is dat de Nederlandse overheid er *grosso modo* weinig zelfstandige zeggenschap over heeft. Afspraken over handelsbeleid, internationaal milieu- en natuurbeleid, landbouwbeleid, bescherming van intellectueel eigendom, alsmede van de verbanden hiertussen, zijn uitkomsten van multilaterale onderhandelingen. Deze worden doorgaans voorbereid door afstemming binnen de Europese Unie. Voorts is het beleid grotendeels voorwaardenscheppend. Het is bijvoorbeeld aan de bedrijvensector om gebruik te maken van handelskansen en de plaats en omvang van de buitenlandse directe investeringen te bepalen.

Dit betekent niet dat de Nederlandse overheid geen invloed heeft op de uitkomsten van het beleid. Als lid van de EU, de WTO, de VN en andere internationale organisaties kan Nederland invloed uitoefenen op de vormgeving van dat beleid. Nederland kan tevens betere coherentie tussen beleidsterreinen en samenwerking tussen internationale organisaties stimuleren. Op sommige beleidsterreinen, zoals hulp en toelating van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt, heeft de regering meer directe sturingsmogelijkheden.

Binnen de genoemde internationale kaders is meestal alleen een multilaterale oplossing mogelijk, hoewel soms ook in een regionale context een adequate oplossing kan worden gevonden. Veelal zal een multilateraal pakket tot stand komen om afstemming tussen beleidsterreinen mogelijk te maken, ongewenste concurrentieachterstand (van bijvoorbeeld het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van dat in andere rijke landen) te voorkomen, ontwikkelingslanden in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen en ontwikkelingslanden aan te sporen tot beleid gericht op duurzame armoedevermindering.

De beleidsopties hieronder geven voor een aantal beleidsterreinen aan hoe Nederland een OS-coherent beleid vorm kan geven (paragraaf 5.2.1 tot en met 5.2.4).

5.2.1 Goederen en dienstenverkeer

Beleidsoptie 11 Liberalisatie landbouwbeleid

Volgens de werkgroep is verdere afbouw van de bescherming en de ondersteuning van de landbouwsector in OECD-landen noodzakelijk om ontwikkelingslanden de mogelijkheid te geven om onder gelijke concurrentievoorwaarden te produceren en exporteren. Met de recente hervorming van het GLB heeft de EU reeds een belangrijke stap gezet naar een beleid dat minder handelsverstoring is. Bovendien hebben de MOL's vrije toegang tot de EU volgens het EBA-initiatief. Gelet op de grote verschillen tussen ontwikkelingslanden is ook op landbouwgebied een speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden gewenst. Een verdere afbouw van exportsteun en handelsverstoringe vormen van interne steun kan, op nationaal niveau, zelfs een win-win situatie opleveren, omdat Nederland een grote netto bijdrage aan het EU-budget levert.

Wat betreft de multilaterale regels voor het landbouwbeleid in het kader van de Doha-ronde dient derhalve de algemene inzet te zijn: substantiële marktopening, vermindering van en uiteindelijk afschaffing van alle vormen van exportsteun en substantiële vermindering van handelsverstoringe binnenlandse steun. Daarbij dienen de producten die van belang zijn voor arme ontwikkelingslanden een speciale behandeling te krijgen in de vorm van extra markttoegang en extra en versnelde reducties van interne steun en exportsteun. Het betreft producten zoals suiker, rijst, tabak, katoen, vlees, olijfolie, wijn, oliehoudende zaden en verschillende soorten groente en fruit. Dit kan in de vorm van: versnelde verlaging van tarieven

op MFN (Most Favoured Nation)-basis, verruiming van markttoegang binnen tariefcontingenten in geval van piektarieven, versnelde uitfasering van exportsteun en vermindering van handelsversturende interne steun. Van belang – mede gezien de te verwachten welvaartswinst voor ontwikkelingslanden – zijn ook extra stappen van ontwikkelingslanden ten aanzien van vergroting van de toegang tot elkaars markten (“Zuid-Zuid handel”).

Hierbij zijn ondersteunende maatregelen gewenst. Omdat verlaging van tarieven op MFN-basis en afbouw van interne steun, in ieder geval op de korte termijn, nadelig kunnen uitpakken voor bepaalde arme landen die nu een preferentiële behandeling ontvangen zijn passende overgangsmaatregelen voor deze landen op zijn plaats. Dit geldt ook voor netto voedselimporterende landen die geconfronteerd worden met extra kosten als gevolg van te verwachten hogere internationale prijzen van landbouwproducten. Verdere liberalisering van de wereldhandel in landbouwproducten levert voorts als zodanig geen garantie voor vergroting van de markttoegang van ontwikkelingslanden, in het bijzonder de MOL's. Versterking van de agrarische sector in die landen is noodzakelijk om adequaat te kunnen inspelen op de kansen voor vergroting van markttoegang. De ontwikkeling van agrarisch ketenbeheer, in samenwerking met het bedrijfsleven, en de bevordering van samenwerking tussen primaire producenten zijn belangrijke instrumenten om te komen tot verbetering van de mogelijkheden om primaire en verwerkte landbouwproducten op nationale, regionale en internationale markten te kunnen afzetten.

De bovengenoemde beleidssuggesties sporen met de huidige Nederlandse inzet, die is verwoord in de notitie beleidscoherentie OS-landbouw (zie hoofdstuk 3). De werkgroep is dan ook van mening dat deze notitie een goede stap vooruit is in het Nederlandse beleid in deze en kan zich vinden in uitvoering van de aldaar vermelde beleidsvoornemens.

Beleids optie 12 Tweesporen aanpak van non-tarifaire belemmeringen

Non-tarifaire maatregelen op het terrein van technische, sanitaire en fytosanitaire voorschriften hebben als doel om de invoer van plant- en dierziekten tegen te gaan, het milieu te beschermen en de productveiligheid voor de consument te garanderen. Dergelijke maatregelen kunnen in de praktijk handelsbelemmeringen opleveren voor ontwikkelingslanden, omdat deze landen meer moeite hebben om te voldoen aan de vereiste mate van “ketenbeheersing” en kwaliteitsborging. Product- en proceseisen en etiketteringvoorschriften in ontwikkelde landen op het gebied van voedselveiligheid, milieu en gezondheid blijven in frequentie en intensiteit toenemen, ook in sectoren die een belangrijke bron voor economische groei in ontwikkelingslanden vormen. Zo kunnen marktopeningen die ontstaan als gevolg van lagere tarieven, weer worden afgesloten door - toenemende - non-tarifaire belemmeringen. Overigens kunnen ook nieuwe kansen ontstaan voor milieuvriendelijke exportproducten uit ontwikkelingslanden.

Coherentie betekent hier dat de participatie van ontwikkelingslanden bij de ontwikkeling van (vrijwillige) internationale productstandaarden dient te worden versterkt. Het betekent verder dat bij de daarop gebaseerde toepassing van verplichte nationale regelgeving in de EU het belang van ontwikkelingslanden serieus wordt meegewogen. Aanvullende beschermende maatregelen moeten zoveel mogelijk op wetenschappelijke bewijsvoering rusten. Waar de toepassing van het voorzorgprincipe aan de orde is, dient dit consistent en zorgvuldig te geschieden.

Een coherente aanpak vereist daarom een tweesporenbeleid om de toegang tot de markten van ontwikkelde landen te vergroten:

- ontwikkelde landen en internationale standaardorganisaties dienen in hun standaardzettende activiteiten meer rekening te houden met de mogelijke effecten op de exportkansen van ontwikkelingslanden. Wanneer het noodzakelijke beschermingsniveau daarvoor ruimte biedt, moeten langere overgangsperiodes voor ontwikkelingslanden worden toegestaan om te kunnen voldoen aan deze eisen;

- in internationaal verband en in multi- en bilateraal ontwikkelingssamenwerkingsbeleid bevorderen van doeltreffende deelname van ontwikkelingslanden in standaardzettende internationale organisaties. Technische assistentie om te kunnen voldoen aan de internationaal overeengekomen standaarden en hulp bij capaciteitsopbouw, vormen daar een essentieel onderdeel van.

De werkgroep kan zich vinden in de tweesporenaanpak en evenwichtige beleidsvoornemens in de notitie Beleidscoherentie OS-landbouw op sanitair en fyto-sanitair (SPS)-terrein. De werkgroep stelt voor deze aanpak ook toe te passen op het gebied van technische voorschriften voor industrieproducten en op milieugebied.

Beleids optie 13 Markttoegang voor nijverheid, textiel en kleding

Ondanks het lage *gemiddelde* invoertarief voor industrieproducten in OECD-landen is nog steeds sprake van een relatief hoge afscherming van arbeidsintensieve industrieproducten (m.n. textiel- en kleding, schoeisel, leerproducten, etc.) uit ontwikkelingslanden. Hoge piektarieven en tariefescalatie belemmeren vele ontwikkelingslanden in hun verdere industriële ontwikkeling. Ook de Zuid-Zuid handel wordt gekenmerkt door hoge tarieven. Deze hoge tarieven beïnvloeden, vanwege de onderlinge koppelingen, tevens de omvang en richting van buitenlandse directe investeringen (FDI) in ontwikkelingslanden.

De Nederlandse inzet in het beleid in de EU en de onderhandelingen in de WTO ten aanzien van industrieproducten dienen daarom gericht te worden op:

- Een volledige afschaffing van de resterende kwantitatieve beperkingen voor textiel en kleding, een krachtige aanpak van piektarieven en tariefescalatie, en - forse - verlaging van tarieven met extra reducties voor de producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (inclusief afschaffing van het tarief). Tariefonderhandelingen op basis van een formulebenadering (in plaats van aparte afspraken per product) heeft daarbij de voorkeur vanwege de beperkte onderhandelingskracht en -capaciteit van de meeste ontwikkelingslanden;
- Eveneens dient de markttoegang in het kader van preferentiële handelsregelingen vergroot te worden door vereenvoudiging van handelsbelemmerende regels van oorsprong en administratieve procedures;
- Tenslotte moet worden voorkomen dat overeengekomen tariefverlagingen en de beoogde afschaffing van exportquota voor textiel en kleding die in 2005 van kracht worden, worden vervangen door onterechte anti-dumping- en vrijwaringmaatregelen door middel van aanscherping van de betreffende WTO-disciplines.

Beleids optie 14 Meer diensten en tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden

Bij vermindering van de handelsbelemmeringen op diensten valt een grote welvaartswinst te behalen gezien de huidige hoge beschermings niveaus, zowel voor rijke als arme landen. Voor industriële ontwikkeling en vergroting van de export zijn efficiënte dienstensectoren (met name financiële diensten, nutsinfrastructuur, basistelecommunicatie, post en vervoer) in ontwikkelingslanden onontbeerlijk. Daarbij kunnen buitenlandse directe investeringen een belangrijke rol spelen. Sommige ontwikkelingslanden zijn in bepaalde sectoren of leverantiemethodes ("mode of delivery" in het GATS-jargon) netto-exporteur, m.n. in toerisme en het verkeer van natuurlijke personen ("mode" 4) van professionele en automatiseringsdiensten en de bouw. Met verdere technologische vooruitgang in IT en verlaging van kosten voor telecommunicatie wordt verwacht dat steeds meer ontwikkelingslanden, zoals o.a. India en het Caraïbisch gebied, kansen zullen proberen te grijpen in grensoverschrijdende administratieve diensten en "call centra". Daarbij is geen sprake van verplaatsing van werknemers en immigratie ("mode"1).

De migratiedruk - zowel legaal als illegaal - zal naar verwachting in de komende jaren eerder toe- dan afnemen. In veel arme landen is immers nog steeds sprake van hoge bevolkingsgroei, een relatief grote populatie van jongeren en te weinig uitzicht op werkgelegenheid. Een belangrijke "pull"-factor bij illegale arbeidsmigratie is de vraag naar goedkope arbeid in bepaalde (diensten)sectoren in ontwikkelde landen die zonder die goedkope arbeid hier niet meer rendabel zouden zijn. Het voorkomen of verminderen van de aantrekkingskracht voor illegale immigratie vormt een extra argument voor handelsliberalisering van met name arbeidsintensieve goederen die lokale werkgelegenheid en "pro-poor" ontwikkeling aldaar kunnen bevorderen.

In het licht van de steeds grotere mobiliteit van goederen, diensten, kapitaal, kennis en ideeën zou een grotere mobiliteit van mensen in de vorm van tijdelijke migratie vanuit een economisch oogpunt eveneens logisch zijn. Tijdelijke migratie heeft voor herkomst- en bestemmingslanden zowel positieve als negatieve gevolgen. Bij krapte op bepaalde segmenten van de Nederlandse arbeidsmarkt en een overschot aan arbeid in vele arme landen zouden zowel arme als rijke landen kunnen profiteren van tijdelijke migratie. Voor ontwikkelingslanden vormen de overmakingen ("remittances") van migranten inmiddels omvangrijke financiële stromen, terwijl "brain drain" van hooggeschoolde mensen en een algehele cultuur van migratie (de alles overheersende wens om te vertrekken) als negatief worden gezien. Ontwikkelde landen zullen dus meer rekening moeten houden met de eisen die hun krappere arbeidsmarkten vanwege demografische ontwikkelingen stellen, maar terughoudend moeten zijn met de werving van hooggeschoolde en schaarse krachten in ontwikkelingslanden. Voor beide soorten landen is daarom beleid nodig om de negatieve aspecten tegen te gaan en de positieve te ondersteunen. Er bestaan geen simpele antwoorden of algemene recepten voor hervorming. Wat opvalt, is het relatieve gebrek aan kennis van de effecten van verschillende beleidsinstrumenten, een manco dat snel opgevuld moet worden om effectief beleid te kunnen maken.

Coherent beleid dient pragmatisch te zijn waarbij ook van ervaringen in andere landen moet worden geleerd. De relatief grote baten voor ontwikkelingslanden geven in ieder geval aanleiding voor ruimere mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie. Vanwege de nadelen en risico's voor zowel ontwikkelingslanden (brain drain) als Nederland van permanente aanwezigheid van grote aantallen arbeidsmigranten, dienen deze mogelijkheden tijdelijk te zijn en maatwerk te betreffen. De lopende GATS-onderhandelingen bieden nu de mogelijkheden voor een legale inbedding en een case-by-case aanpak van tijdelijke arbeidsmigratie, waarop ontwikkelingslanden overigens aandringen.

Concreet ziet de werkgroep de volgende opties:

- Verruiming van tijdelijke migratiemogelijkheden (mode 4) in specifieke dienstensectoren die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (zoals o.a. ICT en gezondheidszorg), daarbij rekening houdend met negatieve "brain drain" effecten. Verruiming van het aantal mensen uit ontwikkelingslanden dat tijdelijk kan werken in Nederland en de EU kan worden overwogen door bijstelling van het huidige EU-aanbod aan de hand van concrete verzoeken van ontwikkelingslanden in het kader van de lopende GATS-onderhandelingen. Wil deze handelspolitieke optie in de praktijk effect hebben, dan dienen in de EU ook administratieve obstakels in de toegangsprocedure te worden aangepakt, bijvoorbeeld door het afschaffen van "economic needs tests" ;
- Nederland zal nu en in de toekomst geen beperkingen opleggen aan ondernemingen die bepaalde diensten (w.o. administratieve "back-office" diensten, ICT-diensten en call centra) willen uitbesteden aan ontwikkelingslanden en bezien of en hoe juridische committering van deze beleidslijn in GATS-kader namens NL/EU opportuun is. Verder zou onderzocht moeten worden onder welke voorwaarden de mogelijkheden voor Nederlandse/Europese consumenten om gezondheidsdiensten in het buitenland te genieten, verruimd kunnen worden;

- In het hulpbeleid kan meer aandacht worden gegeven aan de bevordering van de overdracht van kapitaal en skills van de diaspora van migranten naar hun thuislanden.

5.2.2 Buitenlandse Directe Investeringen

Beleidsoptie 15 Bevorderen Buitenlandse Directe Investeringen (FDI)

Directe investeringen in en handel met ontwikkelingslanden zijn beide van groot belang voor ontwikkeling en kunnen elkaar wederzijds versterken. Overheden van rijke landen hebben beperkte mogelijkheden om directe investeringen in ontwikkelingslanden te stimuleren; het is primair aan de overheden van ontwikkelingslanden zelf om directe investeringen aan te trekken.

Uit onderzoek blijkt dat FDI vooral een positieve invloed heeft in die landen die al een bepaald ontwikkelingsniveau hebben bereikt en die over adequate infrastructuur en een beroepsbevolking beschikken die verdere groei kan ondersteunen. Zonder aanwezige capaciteit of binnenlandse markt, een cultuur van ondernemerschap en een gunstig binnenlands investeringsklimaat is er ook minder kans op dat FDI positieve overloopeffecten genereert. Of FDI een positief of negatief effect op armoede, lokale bedrijven en gemeenschappen en het milieu heeft, hangt derhalve voornamelijk af van het binnenlandse investeringsklimaat en de wijze waarop de overheid van het gastland met multinationale ondernemingen omgaat. Hoge tarieven en tariefescalatie in exportmarkten leggen beperkingen op aan de diversiteit van de FDI en de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie.

De voornamelijk indirecte mogelijkheden ter bevordering van directe investeringen in ontwikkelingslanden vanuit Nederland zijn:

- Een groter deel van de bilaterale hulp inzetten voor de versterking van het lokale ondernemings- en investeringsklimaat in ontwikkelingslanden en meer aandacht daarvoor vragen in het multilaterale kader van de PRSP's;
- Naast investerings-beschermingsovereenkomsten (IBO's) is meer aandacht nodig voor het bevorderen van een evenwichtig multilateraal raamwerkverdrag inzake investeringen in de WTO;
- Bevorderen van de "kwaliteit" van de directe investeringen in ontwikkelingslanden door nauwgezette uitvoering van het huidige OECD-akkoorden ten aanzien van omkoping, van de meerdere internationale verklaringen/aanbevelingen/ initiatieven¹¹⁶ ten aanzien van de economische en sociale effecten van het gedrag van MNC's, en meewerken aan nieuwe multilaterale initiatieven gericht op vergroting van de transparantie van FDI in de mijnbouw- en energiesfeer ("UK initiative for the extractive industries").

¹¹⁶ De OECD Guidelines for Multinational Enterprises, the ILO Tri-Partite Declaration on Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, The United Nations Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices and the Global Compact of the Secretary-General of the UN.

5.2.3 Bescherming van intellectueel eigendom

Beleidsoptie 16 Evenwichtige bescherming van intellectueel eigendom

In de huidige kenniseconomie is kennis een belangrijke factor in de nationale concurrentiekracht van een land. Het IPR (“intellectual property rights”) -systeem verschaft prikkels om uitvindingen te plegen en nieuwe technologieën te ontwikkelen die maatschappelijke voordelen kunnen opleveren. Ook in ontwikkelingslanden is een gepaste vorm van IPR-bescherming en afdwinging relevant, afhankelijk van het stadium van ontwikkeling. Het TRIP's-verdrag van de WTO legt in beginsel alle WTO-leden een minimumniveau op qua juridische bescherming van IPR's.

Bij IPR's gaat het steeds om het vinden van de juiste balans die samenhangt met het niveau van (industriële) ontwikkeling. Vooral de arme en kleine ontwikkelingslanden die zelf niet over een voldoende kennisbasis beschikken om op enige schaal octrooieerbare intellectuele eigendommen voort te brengen, kunnen als netto-importeur geconfronteerd worden met hogere prijzen van goederen en diensten (waarop die rechten rusten) dan het geval zou zijn bij minder octrooibescherming. Daarmee zijn de internationale spelregels met betrekking tot de bescherming van intellectuele eigendomsrechten (waaronder octrooien, merk- en auteursrechten) een ontwikkelingskwestie.

Het is wenselijk bij intellectuele eigendom rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden. De werkgroep ziet daartoe de volgende mogelijkheden:

- Er dient meer gebruik te worden gemaakt van de ingebouwde flexibiliteit in het TRIP's-Verdrag. Tevens moet meer synergie worden nagestreefd tussen de relevante internationale verdragen/organisaties, te weten WTO, WIPO, FAO, WHO, CBD (Convention on Biological Diversity) en het nieuwe “International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture”;
- Terughoudendheid van Nederland bij het onderhandelen over en afdwingen van hogere IPR-bescherming in arme en kleine ontwikkelingslanden in samenhang met additionele inspanningen om de R&D capaciteit aldaar te versterken. Aangezien van het IPR-systeem weinig stimulans uitgaat naar onderzoek naar ziektes die vooral arme mensen in (arme) landen treffen, zal de publieke financiering van dergelijk onderzoek substantieel moeten worden vergroot en de mogelijkheden van publiek/private initiatieven actiever benut;
- MOL's (en andere lage inkomenslanden) in staat stellen om gebruik te maken van hun mogelijkheid om de introductie van octrooibescherming in relevante sectoren uit te stellen tot 2016;
- Zorgdragen voor de toegang tot betaalbare medicijnen;
- Bevorderen van landbouwtechnologie en -onderzoek die ook relevant zijn voor arme boeren en een IPR-regime voor planten en zaden dat voldoende rekening houdt met traditionele “farmer rights”, en praktijken en ontwikkeling van “sui generis” regimes voor de bescherming van traditionele kennis en het ondersteunen van ontwikkeling.

5.2.4 Milieu

Beleidsoptie 17 Coherent internationaal milieu- en natuurbeleid

Coherent beleid, opgevat als rekening houden met de belangen van ontwikkelingslanden, betekent dat de belangen van de verliezers bij een slecht beheer van de leefomgeving in het oog worden gehouden en worden ondersteund. Armen zijn bijzonder kwetsbaar in dit opzicht. Beleid en instrumentarium moeten invulling geven aan een adequaat beschermingsniveau voor die kwetsbaren.

Gestreefd kan worden naar compensatie van de schade die de veroorzakers teweeg hebben gebracht. Die compensatie kan de vorm hebben van schade minimalisatie, bijvoorbeeld door het leveren van een bijdrage aan de bescherming van de laag gelegen gebieden tegen de zeespiegelrijzing. Hiervoor kunnen ODA-middelen worden aangewend. Maar voor de bescherming van de leefomgeving is ook en vooral van belang de landen zelf in staat te stellen hieraan hun bijdrage te leveren. Dit heeft twee aspecten: enerzijds ondersteuning bij de bescherming en verbetering van de directe leefomgeving en anderzijds de bescherming van mondiale ondersteunende functies (life support systems). Doorgaans is dit geregeld in mondiale of regionale afspraken en verdragen (zie beleidsthema 1 Internationale ordening). Ook bij het bedrijfsleven ligt een belangrijke rol om duurzaamheid te bevorderen in ontwikkelingslanden. De overheid kan het bedrijfsleven aanspreken op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, en kan vanuit ODA ook katalyserend werken op private investeringen in milieu-infrastructuur.

De volgende prioriteiten worden aangemerkt:

- Bescherming en verbetering van de (vervuilde) leefomgeving (drinkwater, sanitatie luchtkwaliteit steden, pesticidenrestanten etc.). Deze prioriteit voorziet, onder meer via gezondheidsverbetering, in basisbehoeften voor een menswaardig bestaan;
- Beleid gericht op aantasting en uitputting van de mondiale systemen waarvan het voortbestaan afhankelijk is. Dit betreft beleid voor klimaat, oceanen, biodiversiteit en andere natuurlijke hulpbronnen, verwoestijning, afvalstoffen etc. Dit wordt doorgaans in multilaterale en regionale verdragen geregeld;
- Bijdragen aan internationale samenwerking door steun bij de implementatie van internationale verdragen;
- Beleid gericht op het wegnemen van subsidies die niet-duurzame activiteiten stimuleren;
- Bevorderen van productietechnologieën die tot minder milieubelasting leiden alsmede overdracht van technologie en kennis aan ontwikkelingslanden;
- Beleid dat rekening houdt met negatieve effecten van product- en productiestandaarden op exportkansen van ontwikkelingslanden;
- Terughoudendheid bij exportkredietverlening voor activiteiten die mogelijk niet duurzaam blijken. Nader bezien van mogelijkheden tot meer terughoudendheid bij exportkredietverlening voor activiteiten die mogelijk niet duurzaam zijn, door mogelijkheden tot een operationele en objectieve toets op duurzame armoedevermindering bij de herverzekering van exportkredieten aan overheden in ontwikkelingslanden nader te onderzoeken.

Bijlage 1 Taakopdracht

IBO Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking

Aanleiding

In het Strategisch Akkoord geeft het Kabinet aan zich te zullen inzetten voor de bevordering van vrijhandel en in het bijzonder het wegnemen van barrières voor toegang tot de Europese markt. Daarnaast geeft het Strategisch Akkoord aan dat de effectiviteit van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking kritisch zal worden bezien. De samenhang tussen deze doelstellingen is helder: ontwikkelingshulp is niet of minder effectief in de vermindering van armoede als tegelijkertijd de ontwikkeling van de ontvangende landen wordt gefrustreerd door het beleid van ontwikkelde landen op andere terreinen, zoals handel, landbouw, financiën, milieu, migratie en werkgelegenheid. Effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking gericht op duurzame armoedevermindering vergt daarom aandacht voor factoren binnen het domein van de hulp (de wijze waarop de middelen besteed worden, de kanaalkeuze, het beleid van ontvangende landen) maar ook voor de coherentie met het beleid op andere terreinen. OS-coherentie is daarmee een factor van belang voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Het vergt een systematische bevordering van tal van beleidsmaatregelen in ontwikkelde landen en op internationaal vlak die een positief effect hebben op ontwikkelingslanden en duurzame armoedevermindering.

Probleemstelling

Welke mogelijkheden zijn er binnen het domein van de ontwikkelingshulp en daarbuiten op andere beleidsterreinen om de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gericht op duurzame armoedebestrijding te vergroten?

Onderzoeksvragen

- Op welke wijze wordt de effectiviteit van OS-programma's gericht op duurzame armoedebestrijding gewaarborgd, wat kan gezegd worden over de effectiviteit van het huidige ontwikkelingsbeleid, hoe kan de effectiviteit worden vergroot?
- Hoe kan de OS-beleidscoherentie worden bevorderd en welke consequenties heeft dat voor het huidige OS-beleid en andere relevante beleidsterreinen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek zal met name bestaan uit dossierstudie en interviews met (onafhankelijke) experts op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en andere relevante beleidsterreinen. Het is nadrukkelijk de bedoeling het onderzoek binnen de gebruikelijke periode af te ronden. Daarmee zijn de mogelijkheden het onderzoek uit te besteden beperkt. Dit betekent dat het zal steunen op bestaand materiaal en ervaring. Gezien de omvang en de diversiteit van het te onderzoeken beleidsterrein zullen de beleidsvarianten op hoofdlijnen worden geformuleerd.

Deelnemende departementen: AZ, BZ, Financiën, EZ, LNV, VROM en SZW. Tevens neemt het CPB deel, alsmede twee externe deskundigen.

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter:	prof. dr. L.B.M. Mennes	
Leden:	drs. W. Kingma	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. O.T. Genee	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	mr. drs. H.M. van der Gaag	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	drs. M.E.P. Dierikx	Ministerie van Economische Zaken
	drs. C.S.M. Beemsterboer	Ministerie van Economische Zaken
	drs. H.J. Hamer	Ministerie van Financiën
	drs. H. AE Medema	Ministerie van Financiën
	mr. J.P. Hoogeveen	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
	drs. M.L. Vernooij	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
	drs. A. Koopman	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. A.R. Blom	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. V.W.J. van den Bergen	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	ir. I. Lardinois	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	prof. dr. J.W. Gunning	Vrije Universiteit
	prof. mr. dr. C.J. Jepma	Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Amsterdam
	dr. ir. H.J.J. Stolwijk	Centraal Planbureau
Secretariaat:	drs. C. den Broeder	Ministerie van Financiën
	N. Jaarsma MBA	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bijlage 3 Resultaten Wereldbankexercitie

Analysis of the Allocation of Dutch Development Assistance

Our analysis of the poverty-efficiency of Dutch assistance is based on the research in *Assessing Aid* and the background papers for the report. This and other research established four important points about aid, growth, and poverty reduction:

- The impact of aid on growth depends on the quality of economic institutions and policy in the recipient country;
- Donors in general do not have a large effect on these institutions and policies;
- There are diminishing returns to aid, so that in any one year there is a limit to how much aid even a “good performer” can absorb; and
- There is a close link between growth and poverty reduction in developing countries.

Here, we are going to assume that donors have no influence on recipient country policies at all, and examine how aid should be allocated in this context. This should be viewed as an initial benchmark. One might want to deviate from this benchmark in specific country cases where there are good indicators of impending policy reform.

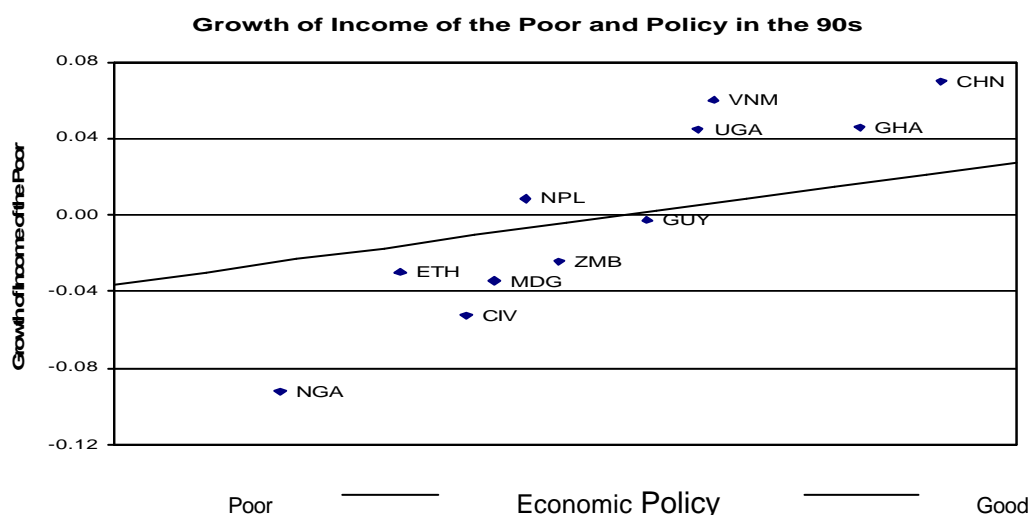
If we take recipient country policy as given, how should we allocate foreign aid in order to have the maximum effect on poverty reduction? The research results noted above provide the answer: aid should be allocated on the basis of how poor countries are and on the quality of their economic institutions and policies.

Box 1. What is good economic policy?

“Good economic policy,” conceptually, measures the extent to which government policy creates an environment for broad-based growth and poverty reduction. The World Bank measures this through its Country Policy and Institutional Assessment (CPIA); it has 20 components which can be grouped into four categories:

- **Macroeconomic policies:** whether fiscal, monetary, and exchange rate policies provide a stable environment for economic activity;
- **Structural policies:** the extent to which trade, tax, and sectoral policies create good incentives for production by households and firms;
- **Public sector management:** the extent to which public sector institutions effectively provide services complementary to private initiative, such as the rule of law (functioning of the judiciary, police), infrastructure, and social services;
- **Social inclusion:** the extent to which policy ensures the full participation of the society through social services that reach the poor and disadvantaged, including women and ethnic minorities.

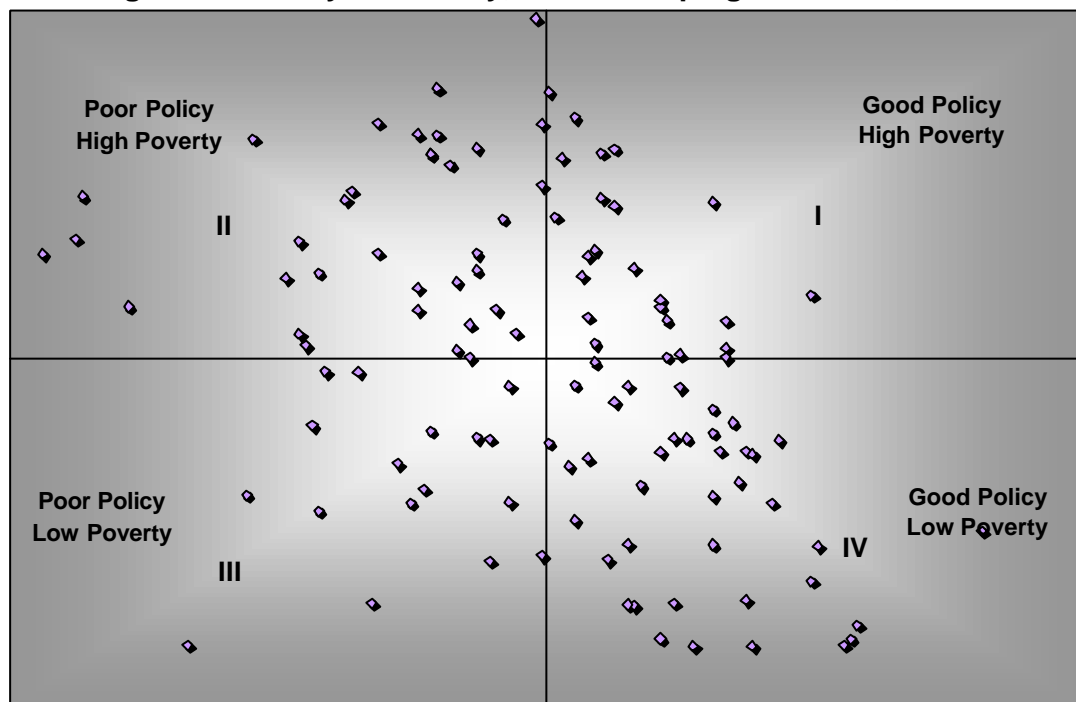
There is a very close relationship between this measure of policy and actual improvements in living standards of the poor. The figure below shows the average relationship between the CPIA and growth of income of the poor (defined as the bottom 20% of the income distribution) during the 1990s. The relationship is estimated across 80 countries; a few specific ones are identified as illustrations. Uganda, Vietnam, Ghana, and China all have good policy environments for low-income countries, and have had rapid growth of income of the poor. Zambia and Cote d'Ivoire would be examples of weaker policy environments in the 1990s, and Nigeria would be an example of a very poor policy environment. In these countries income of the poor declined during the 1990s.



As a practical matter, one may ask whether there *are* poor countries that have good institutions and policies. Certainly there is a lot of variation in the quality of institutions and policies in the developing world; quite a few countries have pursued vigorous governance and policy reform in the past decade or so.

As an illustration, Figure 1 provides a scatter plot of 130 developing countries with information from the late 1990s on the extent of poverty (share of the population living on less than \$2 per day) and on the quality of institutions and policy. The specific measure used here is the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, which is described in detail in Box 1.

Figure 1. Poverty and Policy, 115 Developing Countries, 1999



In general, aid is going to be more effective in the countries in quadrant I. The relatively good policy here means that assistance will be used effectively. The high poverty in these countries means that growth spurred by aid will have a large effect on poverty reduction. In quadrant IV, aid will also be effective at promoting growth, but it is not efficient to give a lot of aid to these countries because poverty is relatively low. Chile or Thailand would be examples of countries with good policies but relatively low poverty.

In quadrant II there are countries with severe poverty. However, the weak policies mean that aid is not that effective in generating growth and poverty reduction. The countries in quadrant III have poor policies and relatively low poverty (these are mostly transition economies such as Russia or Ukraine).

Figure 1 is useful as a heuristic device to emphasize that among poor countries there are large differences in economic policy and that aid will be more effective at reducing poverty in the countries that are in the upper right (high poverty, good policy). However, our model of efficient aid does *not* say that the moment you cross the line between quadrants II and I that aid suddenly becomes effective. Rather, the model says that aid becomes *more effective* at promoting growth as you move to the right in the figure, and growth becomes more effective at

reducing poverty as you move up vertically in the figure. We have devised a specific algorithm for allocating aid to have the maximum effect on poverty, an algorithm in which the amount of aid that a country receives increases with the quality of policy and also increases with the extent of poverty.¹¹⁷

For this exercise we calculated a “poverty-efficient” allocation of the world’s aid for 1998. We also calculated our estimate of the marginal impact on poverty reduction of an additional million dollars of aid in each developing country. Poverty efficiency requires that aid be allocated so that these marginal impacts are equalized. (Otherwise, there would be efficiency gain from shifting aid from where its effect is low to where its effect is high.) In the real world, total ODA is far from efficient, so that the marginal effect of aid varies to a considerable extent across countries. The specific point estimates should be taken with some caution as there is inevitably some uncertainty around them. But the estimate is essentially an index of the extent to which a developing country is poor, has reasonably good institutions and policies, and is not already overwhelmed with aid (the latter factor comes in because of the estimate diminishing marginal returns to aid – a poor country may have good institutions and policies, but if it is already a very large aid recipient relative to its GDP, then the marginal impact of another million dollars will be small).

With this as a foundation, one way to estimate the efficiency of different donors’ allocations of aid is through the following thought experiment. Suppose that there were an additional million dollars of aid, estimate its impact on poverty if it were allocated

- Proportional to the Netherland’s 1996 aid;
- Proportional to 1990s IDA;
- Proportional to 1990s ODA;
- Proportional to Netherland’s 2001 aid.

This provides a benchmarking of Dutch assistance relative to the average of total aid in the 1990s and to the average of the World Bank’s IDA assistance in the 1990s, and also reveals any changes in Dutch assistance during the past six years. Basically, we are asking what would happen if each of these aid programs had a small proportional increase. The answers tell us how well different aid programs are targeted to countries in which aid is effective.

We estimate that an additional million dollars allocated according to Dutch aid of 1996 would lift 306 people permanently out of poverty. One has to recognize that a specific point estimate like this has quite a bit of uncertainty around it. Nevertheless, it is a useful, broad estimate that is quite plausible. It says that it takes an investment of around \$3,000 to permanently lift someone out of poverty. The analogous thought experiment conducted using the Dutch 2001 allocation provides an estimate of 293 people lifted out of poverty per million dollars. So, the efficiency has gone down, but the change is small. Aid can jump around quite a bit from year to year, so we also compared the 1996-98 average to the 1999-2001 average: this comparison yields a figure of 293 for the first period, and 289 for the second. So, the basic impression is one of little overall change.

How does this level of efficiency compare to other donors? For 1990s ODA overall, our estimate is 262 people lifted out of poverty per million dollars. So, Dutch assistance is more effective than the average, which is not surprising given that some of the aid from the G-7 countries is clearly given for strategic and political reasons and goes to countries that either are

¹¹⁷ Collier, P. and D. Dollar (2002), “Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review*, 46, pp. 1475-1500.

not poor and/or have weak institutions and policies. While Dutch assistance is better than average ODA, its estimated efficiency is not as strong as that of the IDA facility: our estimate for the 1990s is 363 people lifted out of poverty per million dollars of IDA. This estimate reflects the fact that IDA is reasonably well targeted to countries that are poor, and among them tends to favor the ones with better institutions and policies.

Efficiency of different types of Dutch assistance

Beginning in recent years Dutch ODA is divided into different types, specifically

- (1) aid for 19 focus countries chosen as candidates in which aid should have a strong effect on poverty reduction (US\$460 million in 2002);
- (2) "structural aid" that is spread widely across developing countries (US\$726 million in 2002);
- and
- (3) Dutch ODA channeled through NGOs (US\$267 million in 2002).

It is possible to look at the poverty efficiency of each of these allocations independently, using the same methodology described above. What we find is that the "focused" assistance is more poverty effective: lifting an estimated 359 people out of poverty per million dollars of assistance. The "structural aid" has a lower efficiency of 298 people per million dollar. The aid channeled through NGOs has the lowest estimated efficiency (268 people per million dollars). However, the latter estimate needs to be interpreted with caution. The Collier-Dollar estimates are built up from historical data in which ODA is typically channeled to recipient governments. Their result is the plausible finding that giving money to the government in a country with weak institutions and policies has not typically supported growth and poverty reduction. Channeling aid through NGOs is in a sense then an experiment to see if better results can be obtained in countries with weak governance. It would require a detailed study of this new approach to see if it is effective. The estimate above simply tells us that the NGO-delivered assistance is targeted to countries with weaker governance than the recipients of, say, the "focus" assistance.

Thus, the "focused" assistance has achieved its objective of having a part of Dutch assistance that is sharply targeted to countries in which aid will have a large impact on poverty reduction. The estimated efficiency of 359 people per million dollars is remarkably similar to the estimate of the efficiency of IDA (363). But the focused assistance is only about 30% of Dutch aid, so that its impact on the overall efficiency of Dutch assistance is not as large as it could be.

Aid efficiency in terms of poverty gap

In the work above the efficiency of aid is evaluated in light of the effect of aid on headcount poverty. It is also possible to gauge the efficiency of aid in terms of reducing the poverty gap. The original Collier-Dollar paper suggests that the conclusions are generally the same regardless of poverty measure. We find something analogous in our analysis of the efficiency of Dutch assistance. The basic Collier-Dollar model is looking at the extent to which aid reduces a poverty measure across countries, taking account of the fact that countries differ in population (technically, the model allocates aid across countries to maximize the population-weighted reduction in a poverty measure). Where the poverty measure is the headcount, then the end result has a simple intuitive interpretation: how many total people are lifted above the poverty line. When the poverty measure is the poverty gap, then the result does not have a similar simple interpretation. It can best be thought of as an index of the extent to which aid is reducing the poverty gap across countries, again giving more weight with more population.

When the poverty gap is used to analyze the efficiency of the three types of Dutch assistance, the same ranking is found: the index numbers are 88 for the focus assistance, 76 for the structural aid, and 68 for the NGO-delivered aid. As noted, there is no simple intuitive interpretation of these numbers. We can say that the focus assistance is 15% more effective than the structural, and 30% more effective than the NGO-delivered aid, in terms of reducing the poverty gap in recipient countries. Those proportional differences are roughly the same as

the differences in efficiency that we found with the headcount measure. This finding for Dutch aid is consistent with the general finding in the original Collier-Dollar paper. Remember, we are analyzing the effect of aid on poverty measures operating through growth, and it turns out that in a country in which aid would have a large effect on headcount poverty as a result of growth, it would have a similarly large effect on the poverty gap.

Allocation of optimal aid, versus Dutch aid and IDA

Table 1 shows the "poverty efficient allocation" of aid, based on 2002 CPIA policy ratings. The table also shows the allocation of Dutch aid and of IDA.

Table 1. Optimal aid calculated with updated measures of poverty and policies (CPIA)

Code	Country	Optimal Aid as % of GDP	Amount of Optimal Aid (mln of US \$)	Allocation of Optimal Aid, %	Allocation of Dutch (2002) Aid, %	Allocation of IDA (2000) Aid, %
UGA	UGANDA	13,52	2861,78	7,15	4,01	4,20
TZA	TANZANIA	12,36	1903,74	4,76	8,48	2,61
RWA	RWANDA	9,07	697,98	1,74	1,88	0,74
ZMB	ZAMBIA	9,04	717,35	1,79	3,24	4,92
MLI	MALI	8,88	893,06	2,23	3,35	0,97
BFA	BURKINA FASO	8,71	895,57	2,24	3,08	0,84
MWI	MALAWI	8,25	641,84	1,60	0,47	1,94
ETH	ETHIOPIA	8,18	3535,05	8,84	2,44	2,76
MDG	MADAGASCAR	7,90	1003,35	2,51	0,02	1,84
MOZ	MOZAMBIQUE	6,82	1242,85	3,11	4,62	2,25
BEN	BENIN	6,62	475,13	1,19	0,23	0,72
GHA	GHANA	6,37	1579,89	3,95	7,05	4,27
NER	NIGER	6,33	575,43	1,44	0,20	1,43
NPL	NEPAL	5,98	2009,95	5,02	0,46	0,83
BDI	BURUNDI	5,69	222,32	0,56	0,10	0,66
NIC	NICARAGUA	5,69	511,82	1,28	2,20	2,05
SLE	SIERRA LEONE	5,64	194,23	0,49	0,08	1,63
TCD	CHAD	5,41	371,23	0,93	0,04	0,33
SEN	SENEGAL	4,73	707,31	1,77	0,55	1,84
ZAR	CONGO, DEM. REP.	4,48	1467,52	3,67	0,08	0,00
MRT	MAURITANIA	4,43	257,67	0,64	0,01	1,27
BGD	BANGLADESH	4,35	9470,23	23,67	2,59	6,58
GMB	GAMBIA	4,24	68,70	0,17	0,00	0,13
GNB	GUINEA-BISSAU	3,93	33,12	0,08	0,26	0,26
NGA	NIGERIA	3,62	3533,82	8,83	0,09	1,22
LSO	LESOTHO	3,00	87,32	0,22	0,00	0,13
KEN	KENYA	2,60	958,59	2,40	1,03	3,39
IND	INDIA	2,46		0,00	7,37	15,70
TGO	TOGO	1,50	58,57	0,15	0,00	0,24
PAK	PAKISTAN	0,83	2307,94	5,77	1,04	1,84
VNM	VIET NAM	0,40	659,48	1,65	2,92	4,13
YEM	YEMEN	0,32	65,24	0,16	3,37	1,23
AGO	ANGOLA	0	0	0,00	0,27	0,57
ALB	ALBANIA	0	0	0,00	0,58	1,54
ARG	ARGENTINA	0	0	0,00	0,01	0,00
ARM	ARMENIA	0	0	0,00	0,30	1,30
ATG	ANTIGUA AND BARBUDA	0	0	0,00	0,00	0,00
AUS	AUSTRALIA	0	0	0,00	0,00	0,00
AUT	AUSTRIA	0	0	0,00	0,00	0,00
AZE	AZERBAIJAN	0	0	0,00	0,01	0,65
BEL	BELGIUM	0	0	0,00	0,00	0,00
BGR	BULGARIA	0	0	0,00	0,06	0,00
BIH	BOSNIA AND HERZEGOVINA	0	0	0,00	1,81	1,06
BLR	BELARUS	0	0	0,00	0,00	0,00
BLZ	BELIZE	0	0	0,00	0,02	0,00
BOL	BOLIVIA	0	0	0,00	4,42	1,26
BRA	BRAZIL	0	0	0,00	0,77	0,00
BRB	BARBADOS	0	0	0,00	0,00	0,00
BWA	BOTSWANA	0	0	0,00	0,05	-0,01
CAF	CENTRAL AFRICAN REP.	0	0	0,00	0,02	0,18
CAN	CANADA	0	0	0,00	0,00	0,00
CHE	SWITZERLAND	0	0	0,00	0,00	0,00
CHL	CHILE	0	0	0,00	0,17	-0,02
CHN	CHINA	0	0	0,00	0,59	7,54
CIV	COTE D'IVOIRE	0	0	0,00	0,03	1,80

CMR	CAMEROON	0	0	0,00	0,26	1,16
COG	CONGO, REP.	0	0	0,00	0,00	-0,02
COL	COLOMBIA	0	0	0,00	0,70	-0,02
COM	COMOROS	0	0	0,00	0,00	0,03
CPV	CAPE VERDE	0	0	0,00	0,08	0,24
CRI	COSTA RICA	0	0	0,00	0,28	0,00
CZE	CZECH REPUBLIC	0	0	0,00	0,00	0,00
DMA	DOMINICA	0	0	0,00	0,00	0,00
DNK	DENMARK	0	0	0,00	0,00	0,00
DOM	DOMINICAN REPUBLIC	0	0	0,00	0,08	-0,02
DZA	ALGERIA	0	0	0,00	0,00	0,00
ECU	ECUADOR	0	0	0,00	0,62	-0,03
EGY	EGYPT	0	0	0,00	0,77	0,63
ESP	SPAIN	0	0	0,00	0,00	0,00
EST	ESTONIA	0	0	0,00	0,00	0,00
FIN	FINLAND	0	0	0,00	0,00	0,00
FRA	FRANCE	0	0	0,00	0,00	0,00
GAB	GABON	0	0	0,00	0,00	0,00
GBR	UNITED KINGDOM	0	0	0,00	0,00	0,00
GEO	GEORGIA	0	0	0,00	0,46	0,44
GIN	GUINEA	0	0	0,00	0,09	0,41
GNQ	EQUATORIAL GUINEA	0	0	0,00	0,00	-0,01
GRC	GREECE	0	0	0,00	0,00	0,00
GRD	GRENADA	0	0	0,00	0,00	0,02
GTM	GUATEMALA	0	0	0,00	1,08	0,00
HKG	HONG KONG, CHINA	0	0	0,00	0,00	0,00
HND	HONDURAS	0	0	0,00	0,43	0,86
HRV	CROATIA	0	0	0,00	0,00	0,00
HUN	HUNGARY	0	0	0,00	0,00	0,00
IDN	INDONESIA	0	0	0,00	6,86	0,79
IRL	IRELAND	0	0	0,00	0,00	0,00
IRN	IRAN	0	0	0,00	0,00	0,00
ISL	ICELAND	0	0	0,00	0,00	0,00
ISR	ISRAEL	0	0	0,00	0,09	0,00
ITA	ITALY	0	0	0,00	0,00	0,00
JAM	JAMAICA	0	0	0,00	0,29	0,00
JOR	JORDAN	0	0	0,00	0,00	-0,06
JPN	JAPAN	0	0	0,00	0,00	0,00
KAZ	KAZAKSTAN	0	0	0,00	0,10	0,00
KGZ	KYRGYZ REPUBLIC	0	0	0,00	0,08	1,24
KHM	CAMBODIA	0	0	0,00	0,37	0,87
KNA	ST. KITTS-NEVIS	0	0	0,00	0,00	0,00
KOR	KOREA	0	0	0,00	0,00	-0,08
LAO	LAOS	0	0	0,00	0,11	0,40
LBN	LEBANON	0	0	0,00	0,00	0,00
LCA	ST. LUCIA	0	0	0,00	0,00	0,01
LKA	SRI LANKA	0	0	0,00	1,87	0,68
LTU	LITHUANIA	0	0	0,00	0,00	0,00
LUX	LUXEMBOURG	0	0	0,00	0,00	0,00
LVA	LATVIA	0	0	0,00	0,00	0,00
MAC	MACAO	0	0	0,00	0,00	0,00
MAR	MOROCCO	0	0	0,00	0,05	-0,03
MDA	MOLDOVA	0	0	0,00	0,19	0,72
MEX	MEXICO	0	0	0,00	0,18	0,00
MKD	MACEDONIA (FORMER YUGOSLAV REP	0	0	0,00	1,60	0,92
MNG	MONGOLIA	0	0	0,00	0,13	0,34
MUS	MAURITIUS	0	0	0,00	0,00	-0,01
MYS	MALAYSIA	0	0	0,00	0,01	0,00
NAM	NAMIBIA	0	0	0,00	0,20	0,00
NLD	NETHERLANDS	0	0	0,00	0,00	0,00
NOR	NORWAY	0	0	0,00	0,00	0,00
NZL	NEW ZEALAND	0	0	0,00	0,00	0,00
PAN	PANAMA	0	0	0,00	0,01	0,00
PER	PERU	0	0	0,00	1,33	0,00
PHL	PHILIPPINES	0	0	0,00	0,75	0,17
PNG	PAPUA NEW GUINEA	0	0	0,00	0,06	-0,06
POL	POLAND	0	0	0,00	0,00	0,00
PRT	PORTUGAL	0	0	0,00	0,00	0,00
PRY	PARAGUAY	0	0	0,00	0,07	-0,04
ROM	ROMANIA	0	0	0,00	0,00	0,00
RUS	RUSSIA	0	0	0,00	0,00	0,00
SDN	SUDAN	0	0	0,00	0,30	-0,05
SGP	SINGAPORE	0	0	0,00	0,00	0,00
SLV	EL SALVADOR	0	0	0,00	0,40	-0,02
STP	SAO TOME & PRINCIPE	0	0	0,00	0,00	0,03
SVK	SLOVAK REPUBLIC	0	0	0,00	0,00	0,00
SVN	SLOVENIA	0	0	0,00	0,00	0,00

SWE	SWEDEN	0	0	0,00	0,00	0,00
SWZ	SWAZILAND	0	0	0,00	0,02	-0,01
SYC	SEYCHELLES	0	0	0,00	0,00	0,00
SYR	SYRIA	0	0	0,00	0,00	-0,03
THA	THAILAND	0	0	0,00	0,09	-0,08
TJK	TAJIKISTAN	0	0	0,00	0,03	0,54
TKM	TURKMENISTAN	0	0	0,00	0,00	0,00
TTO	TRINIDAD & TOBAGO	0	0	0,00	0,00	0,00
TUN	TUNISIA	0	0	0,00	0,00	-0,05
TUR	TURKEY	0	0	0,00	0,01	-0,14
UKR	UKRAINE	0	0	0,00	0,02	0,00
URY	URUGUAY	0	0	0,00	0,00	0,00
USA	UNITED STATES	0	0	0,00	0,00	0,00
UZB	UZBEKISTAN	0	0	0,00	0,03	0,00
VCT	ST. VINCENT AND GR.	0	0	0,00	0,00	0,00
VEN	VENEZUELA	0	0	0,00	0,01	0,00
ZAF	SOUTH AFRICA	0	0	0,00	2,18	0,00
ZWE	ZIMBABWE	0	0	0,00	0,90	0,17
ABW	ARUBA				0,00	0,00
AFG	AFGHANISTAN				2,47	0,00
ANT	NETHERLANDS ANTILLES				0,00	0,00
ARE	UNITED ARAB EMIRATES				0,00	0,00
BHR	BAHRAIN				0,00	0,00
BHS	BAHAMAS				0,00	0,00
BMU	BERMUDA				0,00	0,00
BRN	BRUNEI				0,00	0,00
BTN	BHUTAN				0,28	0,08
CUB	CUBA				0,05	0,00
CYM	CAYMAN ISLANDS				0,00	0,00
CYP	CYPRUS				0,00	0,00
DJI	DJIBOUTI				0,00	0,08
ERI	ERITREA				0,60	0,76
FJI	FIJI				0,00	0,00
FSM	MICRONESIA, FED.STATES				0,00	0,00
GUY	GUYANA				0,00	0,15
HTI	HAITI				0,23	0,04
IRQ	IRAQ				0,00	0,00
KIR	KIRIBATI				0,00	0,00
KWT	KUWAIT				0,00	0,00
LBR	LIBERIA				0,03	0,00
LBY	LIBYA				0,00	0,00
MDV	MALDIVES				0,00	0,07
MHL	MARSHALL ISLANDS				0,00	0,00
MLT	MALTA				0,00	0,00
MMR	MYANMAR				0,11	0,00
MNP	NORTHERN MARIANAS				0,00	0,00
MYT	MAYOTTE				0,00	0,00
NCL	NEW CALEDONIA				0,00	0,00
OMN	OMAN				0,00	0,00
PLW	PALAU				0,00	0,00
PRI	PUERTO RICO				0,00	0,00
PRK	KOREA, DEM. REP.				0,00	0,00
PYF	FRENCH POLYNESIA				0,00	0,00
QAT	QATAR				0,00	0,00
SAU	SAUDI ARABIA				0,00	0,00
SLB	SOLOMON ISLANDS				0,00	0,01
SOM	SOMALIA				0,18	0,00
SUR	SURINAME				1,08	0,00
TON	TONGA				0,00	0,00
TWN	CHINESE TAIPEI				0,00	0,00
VIR	VIRGIN ISLANDS				0,00	0,00
VUT	VANUATU				0,00	0,00
WSM	SAMOA				0,00	0,12
YUG	YUGOSLAVIA, FED. REP.				1,37	0,00

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

BNC	Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
CDM	Clean Development Mechanism
Club van Parijs	Forum waarin officiële bilaterale crediteuren collectief onderhandelen over (al dan niet concessionele) herstructurering van schulden met soevereine debiteuren die een aanpassingsprogramma met het IMF uitvoeren.
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen
Committing	Schriftelijk vastgelegde verplichting van een officiële donor, ondersteund door de nodige fondsen, om gespecificeerde hulp te bieden aan een ontvangend land of multilaterale organisatie.
Concessionaliteit	Mate van zachtheid van een krediet, welke het voordeel weergeeft dat de lener geniet ten opzichte van een lening tegen marktconforme voorwaarden.
Consolidatie	Omzetting van achterstallige betalingen in een nieuwe lening op dezelfde of gewijzigde voorwaarden.
CoRIA	Coördinatie Commissie voor Internationale Aangelegenheden
DAC	Development Assistance Committee
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
ECHO	European Committee Humanitarian Office
EFA	Education for All
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
Exportkrediet-verzekering	Beschermt de verzekerde (normaal de exporteur), in ruil voor een premie, tegen het risico van niet-betaling door de koper. De verzekeringsdekking kan zowel het commerciële risico (wanbetaling) als het politieke risico (niet-betaling als gevolg van overheidsingrijpen) omvatten.
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
GEF	Global Environment Facility
Gemengd Krediet	Krediet waarin bilaterale hulp (in de vorm van een schenking of concessionele lening) is gemengd met commercieel exportkrediet teneinde de leningsvoorwaarden van het totale pakket te verzachten.
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GMV	Goed bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIPC-initiatief	Wereldbank-IMF plan om de totale schuldenlast van de armste en meest verschuldigde ontwikkelingslanden in ruil voor langdurig volgehouden beleidshervormingen en met steun van alle (officiële) crediteuren tot houdbare proporties terug te brengen. Essentieel voor het initiatief is de verbinding van zware beleidsconditionaliteit

	met even harde schuldverlichtingsgaranties.
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries; Groep van (oorspronkelijk) 41 zwaar verschuldigde arme landen: 34 in Afrika, 3 in Azië en 4 in Latijns-Amerika, die de doelgroep vormen van het HIPC-initiatief.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instelling
ILO	International Labour Organisation
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IO	Internationaal Onderwijs
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IRHP	Interdepartementale Raad voor de Handels Politiek
ISOA	Institutionele Sector en Organisatie Analyse
JI	Joint Implementation
LIC	Low Income Country; Laag-inkomsland: BNP per hoofd niet meer dan US\$ xxx (in 2002).
Macro-georiënteerde programmahulp	Alle programmahulp welke niet ten behoeve van individuele sectoren wordt gealloceerd. Omvat in de praktijk: betalingsbalanssteun, schuldverlichting, algemene begrotingssteun en (co)financiering van structurele aanpassingsprogramma's op multisectoraal en/of sectoroverstijgend niveau.
Macrohulp	Macro-georiënteerde programmahulp
MDG's	Millenium Development Goals
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFP	Medefinancieringsprogramma
MOL's	Minst Ontwikkelde Landen; In 1971 door de VN gedefinieerd als een speciale groep van 42 landen met een laag (periodiek bijgesteld) BBP per hoofd, een aandeel van de industrie in de notionale economie van maximaal 10% en een alfabetisatiegraad van maximaal 20%.
NCM	Nederlandse Credietverzekeringsmaatschappij
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NUFFIC	Netherlands Universities Foundation for International Cooperation
ODA	Official Development Assistance; Schenkingen of leningen verstrekt (i) door officiële donoren (uit openbare middelen), (ii) op concessionele voorwaarden, d.w.z. met een schenkingselement van ten minste 25%, aan ontwikkelingslanden (iii) met als voornaamste doel de bevordering van economische ontwikkeling en welzijn.
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET/MILIEV	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties/Milieu en Economische Verzelfstandiging
Programmahulp	Verzamelnaam voor alle hulpbijdragen die beschikbaar worden gesteld voor algemene, niet projectmatige, financiële ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van een land.
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
RPER	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
Schuldtoets	Nederlands beoordelingsinstrument voor de ernst van achterstallig betalingsgedrag en de redenen daarvoor bij landen waarmee in het

	kader van de Club van Parijs een consolidatie-overeenkomst voor hun officiële buitenlandse schuld is gesloten. Het resultaat van de schuldtoets kan – in beginsel en achtereenvolgens- leiden tot een aansporing, een waarschuwing of vermindering c.q. stopzetting van macro-economische hulpverlening.
Sectorale programmahulp	Programmahulp die in één sector wordt gealloceerd. Omvat in de praktijk: sectorale begrotingssteun, sectorale (programmatische) basketfinanciering en (co)financiering van sectorale aanpassingsprogramma's.
Staartstukken	De onverzekerde gedeelten (5 a 10%) van door de NCM verzekerde exportkredieten.
Structurele aanpassing	Beleid gericht op versterking van de aanbodkant van een economie teneinde de potentiële productie en de exporten te vergroten (vooral door verhoging van de doelmatigheid).
TMF	Thematische MedeFinanciering
TRIP	Trade Related Intellectual Property rights
UNDP	United Nations Development Programme
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VMP	Vakbondsfinancieringsprogramma
VN	Verenigde Naties
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization