

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

- Voorzitter** Prof. drs. R.F.M. Lubbers
- Leden** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Prof. dr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
- Ambtelijk adviseurs** Dr. K.A. Koekkoek (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. E. Kwast (*Ministerie van Defensie*)

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

Voorwoord

Op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een commentaar opgesteld op de brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 (nr. 98183/DGIS), waarin de minister haar beleidsvoornemens uiteenzet inzake toepassing van criteria op het vlak van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp. (Zie bijlagen.)

Het commentaar is voorbereid in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV. Deze commissie bestaat uit de volgende personen: mw. dr. J. Bunders, mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (vice-voorzitter), prof. dr. F. van Dam, mw. drs. I.E.M. Dankelman, mr. dr. de Gaay Fortman, prof. dr. J.W. Gunning, prof. dr. E.J. de Kadt (voorzitter), drs. F.D. van Loon, prof. dr. ir. R. Rabbinge, mw. drs. A.H. Roemer, mw. drs. E.M. Schoo, prof. dr. N.J. Schrijver, mw. prof. dr. J. Th. Schrijvers, ir. J.F. Timmer, prof. dr. I. Wolffers. Het secretariaat wordt gevoerd door mw. drs. C.E. van Dulleman.

Het voorliggend advies heeft de AIV vastgesteld op 20 november 1998. Gezien de beperkte tijd die voor het opstellen van dit advies beschikbaar was, heeft de AIV zich moeten beperken tot het geven van een eerste visie op de in de brief geformuleerde beleidsvoornemens.

Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp

In grote lijnen onderschrijft de AIV de doelstellingen van de minister voor ontwikkelingssamenwerking, te weten het vergroten van de doelmatigheid, doeltreffendheid en de kwaliteit van de structurele bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De AIV ondersteunt het voornemen de hulp te concentreren en het aantal landen te verminderen waarmee Nederland een structurele bilaterale relatie aangaat of voortzet. Dit zal de uitvoering ten goede kunnen komen. Het commentaar richt zich enerzijds op de consistentie van de argumentatie (spanning tussen concentratie en zeggenschap van het ontvangende land, de plus- en minnen van donorcoördinatie, de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de multilaterale kanalen), die de minister aanvoert voor het bereiken van de door haar geformuleerde doelstellingen. Anderzijds gaat de AIV in op de inhoudelijke keuzes ten aanzien van de criteria (goed sociaal-economisch beleid en goed bestuur). Tevens worden enige kanttekeningen geplaatst bij de vooronderstellingen die in de keuzes liggen besloten. Ook wordt kort ingegaan op een aantal effecten van het voorgestelde beleid.

De beleidsvoornemens tot herstructurering hebben betrekking op tussen een vijfde en een kwart van de begroting. In de brief aan de Tweede Kamer worden 11 programma's uitgezonderd. Dit wekt bevreemding: als van de drie voorgestelde criteria een positieve uitwerking wordt verwacht, waarom zouden deze dan niet gelden voor alle hulpvormen (uitgezonderd noodhulp of bijdragen aan multilaterale instellingen of medefinancieringsorganisaties)? Ook de hierna genoemde programma's dienen, naar het oordeel van de AIV, te worden getoetst aan de criteria; het gaat om het onderzoeksprogramma, schuldverlichting (tenzij multilateraal sprake is van goede condities), het deskundigenprogramma¹, non-sectorale programmahulp, doelbijdragen en speciale activiteiten. Wel kunnen hier ook andere overwegingen gelden, die soms sinds het ontstaan van deze programma's een rol hebben gespeeld en nog steeds relevant blijven voor het toekomstig beleid.

Uitvoering - delegatie naar Ambassades

Van belang is dat de voorgestelde concentratie kan leiden tot een versterking van de *uitvoeringscapaciteit* van de Nederlandse ambassades. Sinds de herijkingsoperatie hebben de ambassades meer beslissingsbevoegdheden gekregen, zonder dat deze allemaal daarop goed zijn voorbereid. Concentratie van de hulp moet dan wel gepaard gaan met vernieuwing van het personeelsbeleid dat landen- of regio-expertise, gecombineerd met sector kennis, stimuleert en beloont.²

1 In een advies van de voormalige Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, is dit programma kritisch tegen het licht gehouden. NAR-advies 105, Herijking buitenlands beleid: een veranderende ontwikkelingssamenwerking in een veranderde wereld. Den Haag, 1995.

2 Idem, p. 26 e.v..

Een risico is evenwel dat de concentratie juist de zeggenschap en verantwoordelijkheid van het ontvangende land kan tegengaan en zelfs, in sommige gevallen, paternalisme van de donor in de hand kan werken. Een schaduwkant aan intensieve, langdurige hulprelaties is ook dat daarin elementen van automatisme en wederzijdse afhankelijkheid kunnen sluipen. Het verdient dan ook aanbeveling om de hulp met regelmaat te monitoren en op gezette tijden aan een gedegen evaluatie te onderwerpen.

De plussen en minnen van donorcoördinatie

Naast het concentreren van de Nederlandse inspanningen wil de minister dat bij de afweging van de behoefte aan hulp ook rekening wordt gehouden met het totale hulppakket dat het betreffende land ontvangt van de internationale gemeenschap. Onduidelijk blijft welke criteria worden aangelegd om te oordelen of een land al dan niet wordt 'overvoerd'. Hoewel enige donorcoördinatie is gewenst om een opeenstapeling van hulp te vermijden, is het de vraag of coördinatie van het hulpbeleid de effectiviteit van de uitvoering per definitie bevordert.

Een belangrijk neveneffect van donorcoördinatie betreft echter de relatie tussen donoren en hulpontvangende land. Intensieve samenwerking tussen donoren kan in het hulpontvangende land worden opgevat als het 'samenspannen' van donoren. Daar waar er in het ontvangende land sprake is van goed beleid en goed bestuur is donorcoördinatie in de meeste gevallen niet nodig, want voor zover coördinatie is gewenst wordt dit door het land zelf gedaan. Vergaand (internationaal) gecoördineerd donorbeleid kan makkelijk leiden tot uitholling van taken en functies van het ontvangende land. In zwak bestuurd landen zal sterke donorcoördinatie complicaties opleveren met betrekking tot de ontwikkeling van het eigen bestuurlijk apparaat en het eigen beleid en staat als zodanig op gespannen voet met de gewenste zeggenschap en goed bestuur.

Coördinatie van de hulp door het *ontvangende land* zou als conditie voor de Nederlandse hulp kunnen gelden. Waar dit, door zwakte van het overheidsapparaat, op problemen stuit, zou hulp – capaciteitsopbouw – zich daarop specifiek dienen te richten.

Mate waarin gebruik wordt gemaakt van multilaterale kanalen

De keuze voor een hulpkanaal is geen principiële keuze. Het is een afweging die wordt gemaakt met betrekking tot de uitvoering van het beleid in een bepaald land en in een bepaalde sector. Bilateraal en multilateraal beleid dienen op hun eigen merites te worden beoordeeld.

De AIV toont zich enigszins terughoudend tegenover de suggestie die in de brief wordt gewekt dat de hulp via multilaterale organisaties uitgebreid zou moeten worden. Daarentegen verwelkomt de AIV het voornemen om de bestaande hulp via multilaterale kanalen strikter op effectiviteit te toetsen.

Over vormen van consortia, waarin meer donoren gezamenlijk optreden in een bepaalde sector in een bepaald land, waarmee een middenweg wordt bewandeld tussen bilaterale-

en multilaterale hulp, wordt in de brief aan de Tweede Kamer niet gesproken. Deze vorm van samenwerking van een aantal grote donoren kan soms zeer doelmatig zijn.

criterium 1: goed sociaal-economisch beleid

Uiteraard zal het effect van de hulp groter zijn, naarmate een land beter presteert op terreinen van "macro-economische en financieel-monetaire stabiliteit, economisch structuur- en hervormingsbeleid en sociaal-economisch beleid" (zie p. 1 van de brief van de minister). De gemeten prestatie is echter eveneens verbonden met het selectieproces (wanneer ziekenhuizen erg zieke mensen weigeren hebben ze een hoger genezingspercentage). Uitsluiting van landen van hulp hoeft daarom niet per definitie bewijs van goed hulpbeleid te zijn.

Per geval dient duidelijk te worden gemaakt welke 'relevante multilaterale organisatie' van betekenis is voor het vormen van een oordeel op het gebied van sociaal en macro-economisch beleid. Iedere organisatie heeft zijn eigen mandaat, wat de invalshoek verschaft voor het maken van analyses en beleidsaanbevelingen. Mede om die reden hebben organisaties vaak een verschillend oordeel - vergelijk het standpunt over een bepaald land, op een bepaald moment, van het IMF, de Wereldbank, de relevante VN Regionale Economische Commissies, of UNICEF.

criterium 2: goed bestuur

In de brief van de minister worden twee aspecten van goed bestuur en goed beleid aan de orde gesteld: *governance* zoals dat oorspronkelijk door de Wereldbank is voorgesteld (met de nadruk op de handhaving van de rechtsorde) en het complex van mensenrechten en democratisering.

Het eerste lijkt betrekkelijk eenvoudig te hanteren met behulp van resultaat-metende indicatoren (*performance indicators*). Het verdient echter aanbeveling om naast de noodzakelijke accountantscontrole te streven naar het gebruik van meer kwalitatieve indicatoren.³

Het tweede aspect (handhaving mensenrechten en democratisering) is lastiger. Weliswaar geeft de minister aan dat het niet gaat om een momentopname, maar om een beoordeling van meerjarige trends en dat daarbij wordt vastgesteld of de overheid zich actief inzet voor de verbetering van de situatie. Het centrale probleem blijft hier uiteindelijk de *drempel*: zowel om een bilaterale relatie *aan te gaan*, als ook om die *af te breken*. Daarvoor is een *exit strategie* noodzakelijk niettegenstaande de lange-termijnvisie en het aanvaarden van de mogelijkheid dat er zich complicaties voordoen of dat er een terugval optreedt. Corruptie verdient in dit verband eveneens aandacht. Het is juist om de nadruk te leggen op de *mate* van corruptie. Alle vormen over één kam scheren maakt het probleem onbespreekbaar en bemoeilijkt het aanpakken van uitwassen.

3 Overigens is afstemming met andere donoren van belang voor de accountantscontrole. Het is wenselijk een gezamenlijk formaat te gebruiken, zodat het voor de ontvangende landen gemakkelijker wordt om aan de controlecondities te voldoen.

Andere aspecten relevant voor de criteria

In de brief wordt ook verwezen naar internationale conferenties die zich op sociale, ecologische en culturele aspecten van het beleid richtten. Daarbij ligt sterk de nadruk op de bestuurlijke en economische aspecten. Aangetekend kan worden dat het BNP per capita niet de enige maat is die een algemeen beeld kan weergeven. Het zou dan ook aanbeveling verdienen deze te hanteren in combinatie met het HDI-I (*human poverty profile*) van UNDP, zodat een gedifferentieerder beeld kan worden gegeven van een situatie in een (ontwikkelings)land waarin bijvoorbeeld ook verdelingsvraagstukken worden meegewogen. Ook het aantal mensen dat leeft in absolute armoede kan als indicator worden gebruikt.

Bovendien verdient het aanbeveling om een op rechten gebaseerde benadering in ogen-schouw te nemen (*rights-based approach*). Dit betekent dat landen, maar ook NGOs en wellicht hulpactiviteiten moeten worden beoordeeld naar de mate waarin zij niet alleen de burger- en politieke rechten van de mens bevorderen, maar ook bijdragen aan de naleving van economische, sociale en culturele mensenrechten.

Slotopmerkingen

Landen die in aanmerking komen voor het continueren van de hulp, worden getoetst aan additionele criteria, waarbij het onder meer gaat om 'de kwaliteit van het lopende ontwikkelings-samenwerkingsprogramma'. Is het de bedoeling dat een arm land met een goed beleid niet langer steun te verwachten heeft als de kwaliteit van het ontwikkelingssamenwerkingsprogramma onder de maat is? De AIV beschouwt dit eerder als een aansporing ter verbetering van het programma.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het overheidsbeleid, de beleidsuitvoering en de ontwikkelingsstrategie in de sector, noemt de minister het van belang te bekijken op welke wijze het ontvangende land bijdraagt in de investeringskosten en in de lopende kosten van door Nederland gesteunde activiteiten. In principe is dit een begrijpelijke voorwaarde. Echter, als het Nederlands beleid zich speciaal op arme landen richt, moet dit criterium niet mechanistisch worden toegepast.

"De synergie tussen de inzet van OS-middelen en van particulier kapitaal is maximaal als de ontwikkeling van de lokale particuliere sector wordt ondersteund door een flankerend overheidsbeleid dat zorgt voor een goed investeringsklimaat" (zie p. 4 van de brief van de minister). Het genoemde positieve samengaan van verschillende samenwerkingsrelaties is belangrijk, maar is weinig uitgewerkt. Investerings van Nederlandse bedrijven in zeer arme landen kunnen een schaduwkant hebben: er is daar vaak nauwelijks sprake van een lokale private sector. Deze te versterken is een van de doelen van ontwikkelingssamenwerking. Nederlandse investeerders hebben daarbij meestal geen direct belang. Het stimuleren van capaciteitsopbouwende relaties (*capacity building partnerships*) van het Nederlandse bedrijfsleven zou een belangrijke stap voorwaarts zijn. Ook is in dergelijke arme landen bescherming van de opkomende industrieën (*infant industry protection*) noodzakelijk – niet voor de multinationale ondernemingen die investeren, maar voor de nationale ondernemers.

Voor de opbouw van de civiele en democratische samenleving is een belangrijke rol voor NGOs weggelegd. Zelfs in situaties waar de overheid repressief is kunnen NGOs belangrijke ontwikkelingstaken vervullen. NGOs mogen echter niet als alibi fungeren of structureel de plaats innemen van een afwezige of zich terugtrekkende overheid.

Worden de in de brief van de minister genoemde criteria in de toekomst gehanteerd, dan valt een groep landen af; met name landen in een post-conflict situatie. Economisch zitten deze landen vaak volledig aan de grond en van een goed bestuur is nog nauwelijks sprake. Het blijkt dat het politiek veelal onmogelijk is om een land na een crisis geen hulp te geven. Bij post-conflict ontwikkelingshulp spelen wel vaak andere zaken een rol, zoals demobilisatie of ontmijning, trauma- en epidemiebestrijding, de opbouw van politie en het justitieel apparaat en van utiliteitsvoorzieningen. Dit vraagt een andere kennis en ook een andere aanpak dan gebruikelijk. Het moet, naar het oordeel van de AIV, mogelijk blijven landen in deze omstandigheden aan de lijst van hulpontvangende landen toe te voegen.

Zoals in het voorwoord is gesteld, is het bovenstaande niet meer dan een op verzoek in spoed opgesteld advies; een advies zodanig tijdig aangereikt dat het behulpzaam kan zijn bij de gedachtewisseling in de Tweede Kamer.

BIJLAGEN

Ministerie van
Buitenlandse Zaken

Prof. drs R.F.M. Lubbers
Voorzitter Adviesraad Internationale
Vraagstukken
Lambertweg 4
3062 RA Rotterdam

Stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie
SBO
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 10 november 1998
Kenmerk SBO-1056/98
Blad 1/1
Bijlage(n) geen
Betreft Brief aan Tweede Kamer d.d. 05/11/98, kenmerk
98183/DGIS; beleidsvoornemens inzake toepassing van
criteria op het vlak van structurele bilaterale hulp

Behandeld K.A. Koekkoek
Telefoon (070) 348 53 31
Fax (070) 348 42 58
E-mail a.koekkoek@sbo.minbuza.nl

Geachte heer ~~Lubbers~~, *Beste heer*

Onder verwijzing naar mijn brief aan de Tweede Kamer over beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale hulp verneem ik graag de opvattingen van de AIV/COS dienaangaande.

Een gelijklopende brief is tevens aan de voorzitter van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking gezonden.

Hoogachtend,



Eveline Herfkens
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



Ministerie van

Buitenlandse Zaken

Prof. dr. E.J. de Kadt
Voorzitter Commissie
Ontwikkelingssamenwerking
Flat 3 no. 4 Chichester terras
Brighton BN2 1FG Sussex
VERENIGD KONINKRIJK

Stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie
SBO
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 10 november 1998

Kenmerk SBO-1056/98

Blad 1/1

Bijlage(n) geen

Betreft Brief aan Tweede Kamer d.d. 05/11/98, kenmerk
98183/DGIS; beleidsvoornemens inzake toepassing van
criteria op het vlak van structurele bilaterale hulp

Behandeld K.A. Koekkoek

Telefoon (070) 348 53 31

Fax (070) 348 42 58

E-mail a.koekkoek@sbo.minbuza.nl

Geachte heer De Kadt,

Onder verwijzing naar mijn brief aan de Tweede Kamer over beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale hulp verneem ik graag de opvattingen van de AIV/COS dienaangaande.

Een gelijklopende brief is tevens aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken gezonden.

Hoogachtend,



Eveline Herfkens
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



Ministerie van
Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Directoraat Generaal Internationale
Samenwerking
DGIS/SC
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 5 november 1998
Kenmerk 98183/DGIS
Blad 1/1
Bijlage(n) 1
Betreft Brief beleidsvoornemens inzake
toepassing van criteria op het vlak
van structurele bilaterale hulp

Behandeld Marisa Gerards
Telefoon 070-348 4424
Fax 070-348 4881
E-mail gerards@dgis.minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter,

Mede verwijzend naar het verzoek van Uw Kamer d.d. 3 november jl ontvangt U in deze brief mijn beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

Eveline Herfkens



Onder het vorige kabinet is een aantal nota's verschenen over het Nederlands buitenlands- en ontwikkelingsbeleid. De nota 'Herijking' betrof het gehele buitenlandse beleid en had vanwege de daarin tot uitdrukking gebrachte 'ontschotting' belangrijke gevolgen, ook voor de organisatie van het departement en de posten. De nota 'Hulp in Uitvoering' leverde een belangrijke aanzet tot een beleids- en beheersmatige verbetering van de Nederlandse hulpinspanning. De hier genoemde nota's vormen ook de komende jaren een referentiekader voor de verdere verbetering van de uitvoering van het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking.

Het Regeerakkoord stelt dat "de steunverlening in het kader van ontwikkelingssamenwerking via regeringen plaatsvindt onder de conditie van goed beleid, w.o. economisch beleid, en goed bestuur, aan de hand van internationale maatstaven". Het budgettaire kader voor ontwikkelings-samenwerking, zoals vastgelegd in het Regeerakkoord, heeft eveneens consequenties voor het beleid. Nieuwe verplichtingen op het vlak van het internationale milieubeleid en de opvang van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden in Nederland, maar ook de sinds het aantreden van het kabinet aangevane verplichting bij te dragen in schuldverlichting voor Indonesië, dwingen tot het maken van scherpere keuzen voor bepaalde landen, sectoren en kanalen.

De beleidsvoornemens tot herstructurering hebben betrekking op structurele bilaterale hulp, d.w.z. op dat deel van de begroting dat gedelegeerd is aan ambassades (ongeveer 1,3 miljard gulden). Beoogd wordt om in de bilaterale hulp invulling te geven aan de internationale consensus zoals die zich in de eerste helft van de jaren negentig heeft afgetekend in de slotverklaringen van een reeks van internationale conferenties, zoals UNCED, de Bevolkings-conferentie, de Mensenrechtenconferentie, de Sociale Top, de Vrouwenconferentie en de Habitatconferentie. Donoren hebben op grond van die consensus hulpdoelstellingen geformuleerd zoals in "Shaping the 21st Century" (OESO/DAC). Voorts zijn relevant het VN-document "Financing for Development" en het EU-standpunt daarop, alsmede diverse Wereldbankrapporten. Al die documenten stellen dat de effectiviteit van de hulp in grote mate afhangt van de vraag of er in het ontvangende land sprake is van goed beleid en goed bestuur. Het gaat daarbij om de kwaliteit van het overheidsbeleid op een reeks van terreinen: macro-economische en financieel monetaire stabiliteit, economisch structuur- en hervormingsbeleid en sociaal-economisch beleid, maar ook om transparantie en integriteit van het overheidsapparaat, scheiding van machten, politieke vrijheid en respect voor mensenrechten. Naarmate een land op deze terreinen beter presteert, zal de impact van de hulp, gemeten in economische groei en armoedebestrijding, groter zijn. Tegen deze achtergrond moet een heroverweging van de keuze van landen, sectoren, kanalen en werkwijze ertoe leiden dat de Nederlandse hulp een maximale bijdrage levert aan armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Een zekere beperking van het aantal landen en sectoren waarin Nederland structureel met hulp actief is, maakt het bovendien mogelijk om de doelmatigheid van de hulp te vergroten.

In deze brief wordt aangegeven welke criteria in de komende periode bepalen of de Nederlandse bilaterale hulpinspanning in de landen waarmee samenwerkingsrelaties bestaan wordt gecontinueerd of op andere wijze wordt vormgegeven danwel (op termijn)

wordt beëindigd. Daarbij wordt eveneens bezien of een gerichter dan wel intensiever gebruik kan worden gemaakt van multilaterale kanalen om het Nederlandse hulpprogramma vorm te geven.

Over het aantal landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt bleek onlangs enige onduidelijkheid te bestaan. Dat aantal wordt bepaald door de manier waarop het begrip 'ontwikkelingsrelatie' gedefinieerd wordt. Zo werd in 1997 (exclusief asielzoekers, MFO's en de Nederlandse Antillen en Aruba) in 119 landen bilateraal OS-geld besteed. In een aantal gevallen gaat het daarbij om zeer kleine, incidentele bijdragen. Daarom richt de herwaardering van landen en sectoren zich vooral op de in bijlage opgenomen 78 landen, waaraan in 1997 meer dan 1 miljoen gulden aan bilateraal ontwikkelingsgeld werd besteed, ook als dit noodhulp betrof of hulp gericht op internationaal natuur- en milieubeleid. Deze landen worden getoetst aan de hand van drie criteria. Na eerste toetsing wordt voor de dan resterende landen bezien welke additionele overwegingen hebben gegolden voor het aangaan van de betreffende OS-relatie. Bezien wordt de mate waarin deze overwegingen nog van kracht zijn en welke andere overwegingen spelen. Met de groep van landen die voldoet aan de criteria van bovengenoemde selectie zal Nederland in de komende jaren een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie blijven onderhouden. De feitelijke selectie zal geschieden nadat met Uw Kamer overeenstemming is bereikt over de in deze brief neergelegde criteria.

Met de landen die niet in aanmerking komen voor een meerjarige structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie, kan door inzet van specifieke hulpinstrumenten een beperkte of incidentele samenwerkingsrelatie worden onderhouden. Hierbij staat de vraag van het ontvangende land en de impact van het in te zetten instrument centraal.

Voor zover er sprake zal zijn van afbouw van landen of sectoren, zal een zorgvuldige exitstrategie worden ontwikkeld om onverantwoorde kapitaalvernietiging te voorkomen. De betrouwbaarheid van Nederland als partner, ook in de bredere buitenlands-politieke zin, speelt hierbij eveneens een belangrijke rol.

Overigens blijft het verstrekken van noodhulp en hulp gericht op internationaal natuur- en milieubeleid in alle ontwikkelingslanden mogelijk.

Structurele samenwerkingslanden: selectie aan de hand van mate van armoede, kwaliteit van het beleid in het ontvangende land en hulpbehoefte

Voor het aangaan dan wel het voortzetten van een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie zijn in het Regeerakkoord twee criteria aangegeven, namelijk:

1. het sociaal-economisch beleid van het ontvangende land;
2. de situatie op het terrein van goed bestuur in het ontvangende land;

Voorts zal de mate van armoede en de behoefte aan hulp in het ontvangende land als derde criterium worden gehanteerd. Belangrijk onderdeel van de vigerende internationale consensus is dat schaarste aan concessionele middelen noopt tot het richten van de hulp op armere landen. T.a.v. de mate van armoede van een land wordt daarom een bovengrens gehanteerd van 925 \$ BNP per capita (definitie IDA operational cut off year 1999).

Bij het eerste criterium wordt het oordeel van de relevante multilaterale organisaties gevolgd op het gebied van sociaal en macro-economisch beleid. Biedt dit onvoldoende houvast dan wordt een eigen appreciatie gegeven.

Het tweede criterium, goed bestuur, vergt een beoordeling van de kwaliteit van het beheer van overheidsmiddelen (inclusief de mate waarin corruptie binnen het land voorkomt). Tevens wordt in beschouwing genomen de situatie op het terrein van de democratisering van de samenleving en de naleving van de mensenrechten. Hierbij gaat het niet om een momentopname, maar om een beoordeling van meerjarige trends. Daarbij wordt vastgesteld of de overheid zich actief inzet voor de verbetering van de situatie op beide terreinen.

Voor de toepassing van het derde criterium wordt bezien of het land in aanmerking komt voor de toekenning van IDA-middelen waarbij is inbegrepen de mate waarin het land toegang heeft tot de kapitaalmarkt. Bij de afweging van de behoefte aan hulp wordt ook rekening gehouden met het geheel aan hulp dat het betreffende land ontvangt van de internationale gemeenschap en de mate waarin de hulp gecoördineerd plaatsvindt. Immers, donorcoördinatie is van groot belang voor effectieve armoedebestrijding en om te voorkomen dat er een zodanige concentratie van hulpgelden optreedt dat deze de absorptiecapaciteit van het land te boven gaat.

De groep van landen die op basis van deze eerste selectie in aanmerking komt voor een structurele bilaterale hulprelatie met ons land, wordt vervolgens getoetst aan een serie additionele overwegingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een appreciatie van de kwaliteit van het lopende OS-programma, de actieve rol van een land in het ondersteunen van de rechtsorde in zijn regio (zoals de aanwezigheid van vredesinitiatieven), of om relaties met Nederland van sociaal-culturele of economische aard.

Voor landen die op basis van deze overwegingen niet meer in aanmerking komen voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie zal een zorgvuldige, en waar nodig, een meerjarige exit-strategie worden gevolgd, om onverantwoorde kapitaalvernietiging of een afbreuk van vertrouwen te voorkomen. Voor al deze landen blijft het wel mogelijk om in aanmerking te komen voor een beperkte samenwerkingsrelatie langs multilaterale of particuliere hulpkanalen of door inzet van specifieke hulpinstrumenten.

Voor landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie aangaat of continueert, wordt per land een sectorale benadering ontwikkeld in een beperkt aantal sectoren. In principe kan hiervoor het gehele beschikbare hulpinstrumentarium, via alle

kanalen, worden aangewend. Bij de invulling van een dergelijke samenwerkingsrelatie staat de vraag van het ontvangende land centraal (ownership). Deze sectorale benadering gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid en leidende rol van de overheid van het ontvangende land met betrekking tot sectorbeleidsontwikkeling. Uitgangspunt zal daarbij mede zijn het landenbeleid van de Wereldbank en VN-instellingen. Op basis van een grondige sectoranalyse in nauwe samenspraak met het ontvangende land zal een dialoog worden aangegaan met de overheid en andere actoren ten einde prioriteiten te stellen en afspraken te maken over coördinatie en uitvoering van meerjarige sectorale hulpprogramma's.

Uitgaande van de vraag van het land voor hulp aan een sector, dient het belang van de sector te worden vastgesteld c.q. herbevestigd voor de ontwikkelingsstrategie van het land. Vervolgens wordt bezien wat de kwaliteit is van het overheidsbeleid, de beleidsuitvoering en de ontwikkelingsstrategie in de sector. Daarbij spelen de wijze waarop het ontvangende land bijdraagt in de investeringskosten en in de lopende kosten van door Nederland gesteunde activiteiten een belangrijke rol. Tevens wordt een afweging gemaakt van de omvang van de Nederlandse hulp binnen het geheel van de hulp die het betreffende land in een bepaalde sector ontvangt van de internationale donorgemeenschap. Als er een goed functionerend multilateraal kanaal aanwezig is, zal dit eveneens kunnen worden benut voor het vormgeven van de bilaterale ontwikkelingsrelatie. Donorcoördinatie is ook op sectorniveau van groot belang onder meer om met andere donoren te bezien wat de mogelijkheden zijn voor wederzijdse herschikking. Zowel een te dichte donorpopulatie als te grote donorafhankelijkheid dient vermeden te worden.

Bij de besluitvorming is tevens van belang of de Nederlandse hulp aan een sector een significante invloed zal kunnen hebben op de sociaal-economische ontwikkeling van het land. Daarbij speelt de meerwaarde van de Nederlandse hulp vis-à-vis de hulp van andere donoren een rol, alsmede mogelijkheden om de hulprelatie te verbreden naar c.q. te integreren met andere relaties.

Binnen dit sectorale kader zal speciaal worden gelet op de mogelijkheid om vorm te geven aan ontschot ontwikkelingsbeleid. Investeren in mensen en het bevorderen van goed overheidsbeleid staan daarbij centraal. De bijdrage die de particuliere sector kan leveren aan het verminderen van open en verborgen werkloosheid, en daarmee aan armoedebestrijding zal daarbij expliciet in ogenschouw worden genomen. Meer dan voorheen zal de ambassade het Nederlandse bedrijfsleven trachten te interesseren voor investeringen in groei-sectoren. De synergie tussen de inzet van OS-middelen en van particulier kapitaal is maximaal als de ontwikkeling van de lokale particuliere sector wordt ondersteund door een flankerend overheidsbeleid dat zorgt voor een goed investeringsklimaat. Juist als een sector, na aanvankelijke OS-steun, zelfstandig verder groeit is er sprake van duurzame werkgelegenheid en armoedebestrijding en dus van effectieve hulp. Het is binnen dit kader dat intensievere samenwerking met het bedrijfsleven wordt nagestreefd.

Steun aan landen middels specifieke instrumenten en kanalen

Voor landen die op basis van bovengenoemde criteria en overwegingen niet meer in aanmerking komen voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie blijft wel blijft een beperkte samenwerkingsrelatie door inzet van specifieke hulpinstrumenten tot de mogelijkheden behoren. Het betreft het bedrijfslevenprogramma, het ambassade projecten programma, het samenwerkings-programma met internationale instituten, het onderzoeks-programma, het noodhulp-programma, het programma voor non-sectorale programmahulp, het programma voor schuldsverlichting, het deskundigenprogramma, het doelbijdragenprogramma, het programma voor speciale activiteiten, en het programma voor goed bestuur en democratisering. Hierbij zal expliciet worden gekeken naar het voor het betreffende instrument relevante ontwikkelingspotentieel in een land. Voorts zal het mogelijk zijn om via bepaalde hulpkanalen, bijvoorbeeld via multilaterale organisaties op beperkte schaal bijdragen te verschaffen aan deze groep landen.

Tenslotte

De in internationaal verband overeengekomen kwantitatieve hulpdoelstellingen blijven gelden voor de gehele Nederlandse hulpinspanning, maar deze behoeven niet in elk individueel land gerealiseerd te worden. Kwantitatieve doelstellingen kunnen zowel bilateraal als door nadere sturing en financiering via multilaterale organisaties worden gerealiseerd.

Activiteiten op het gebied van internationaal natuur- en milieubeleid kunnen, gegeven het grensoverschrijdend karakter van de problematiek, plaatsvinden in alle DAC-landen.

Noodhulp blijft, evenals humanitaire hulp (inclusief eerste aanzetten tot rehabilitatie en vredeshulp), mogelijk in alle DAC-landen. De afbakening tussen humanitaire hulp, rehabilitatie en structurele bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal punt van voortdurende aandacht zijn. Voorkomen moet worden dat humanitaire- en noodhulp langer dan noodzakelijk wordt verstrekt. Ook dient vermeden te worden dat er bij de landen die humanitaire-, nood-, of rehabilitatiehulp ontvangen onterechte verwachtingen ontstaan voor een meer structurele relatie op langere termijn.

Bijlage 1

LAND VAN BEGUNSTIGING *1)	BNP/cap US\$ 1997 *2)
1 Afghanistan	n.a. *3)
2 Albania	750
3 Algeria	1490
4 Angola	340
5 Armenia	530
6 Bangladesh	270
7 Benin	380
8 Bhutan	400
9 Bolivia	950
10 Bosnia & Herzegovina	n.a.
11 Brasil	4720
12 Burkina Faso	240
13 Burundi	180
14 Cambodia	300
15 Cameroon	650
16 Cape Verde	1090
17 Chile	5020
18 China	860
19 Colombia	2280
20 Congo, DR (ex-Zaire)	110
21 Costa Rica	2640
22 Cote d'Ivoire	690
23 Ecuador	1590
24 Egypt	1180
25 El Salvador	1810
26 Eritrea	210
27 Ethiopia	110
28 Federal Republic of Yugoslavia	n.a.
29 Gambia	350
30 Georgia	840
31 Ghana	370
32 Guatemala	1500
33 Guinea-Bissau	240
34 Haiti	330
35 Honduras	700
36 India	390
37 Iraq	n.a.
38 Jamaica	1560
39 Jordan	1570
40 Kenya	330
41 Korea, Democratic People's Republic	n.a.

42	Laos	400
43	Liberia	n.a.
44	Macedonia-FYROM	1090
45	Madagascar	250
46	Malawi	220
47	Mali	260
48	Moldova	540
49	Mongolia	390
50	Morocco	1250
51	Mozambique	90
52	Myanmar	n.a.
53	Namibia	2220
54	Nepal	210
55	Nicaragua	410
56	Niger	200
57	Pakistan	490
58	Palestinian Authorities	n.a.
59	Papua New Guinea	940
60	Peru	2460
61	Philippines	1220
62	Rwanda	210
63	Senegal	550
64	Sierra Leone	n.a.
65	Somalia	n.a.
66	South Africa	3400
67	Sri Lanka	800
68	Sudan	280
69	Surinam	1240
70	Tajikistan	330
71	Tanzania, United Republic	210
72	Thailand	2800
73	Tunisia	2090
74	Uganda	330
75	Vietnam	320
76	Yemen	270
77	Zambia	380
78	Zimbabwe	750

*1) Bron: DAS (Data Analyse Systeem)

*2) Bron: The World Bank Annual Report 1998 Appendix 6,
gehanteerde bovengrens 925\$ BNP per capita
(definitie IDA operational cut off FY 1999)

*3) n.a. = precise figures not available

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: NAAR EEN NIEUWE BEGRENZING, *november 1998*

* *Deze adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*