

## 24 400 V

### **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1996 (onderdeel Ontwikkelingssamenwerking)**

#### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 februari 1996

1

*Enkele jaren geleden heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in de Eerste Kamer bij de begrotingsbehandeling aangekondigd, dat hij een andere benadering van de zgn. einde-jaarsproblematiek bij de besteding van de beschikbare middelen wilde overwegen. Is de problematiek intussen zodanig gewijzigd, dat een verandering van de systematiek niet meer hoeft te worden overwogen, of blijft de minister van oordeel, dat het huidige systeem aanpassing behoeft?*

De afgelopen jaren is door het departement zeer veel energie gestoken in het verkrijgen en behouden van een goedkeurende accountantsverklaring. Zowel het personeel in de financiële en ondersteunende diensten als in de primaire beleidsafdelingen zijn door middel van het volgen van cursussen geschoold in een beter financieel beheer. Dit heeft effect voor de financiële programmering. Hoewel een groot deel van de uitgaven nog steeds in de laatste drie maanden van het jaar verricht wordt, betekent dit niet dat de besluitvorming daarover in diezelfde periode plaatsvindt. Daarnaast wordt opgemerkt dat een groot deel van de uitgaven, welke door ander departement aan de homogene groep Ontwikkelingssamenwerking wordt toegerekend, eerst in december wordt gedeclareerd. Hierbij valt te denken aan de kosten van opvang van asielzoekers.

Beleidsvoorbereiding en -besluitvorming inzake de allocatie en aanwending van middelen binnen hoofdstuk V (Buitenlandse Zaken) vindt gespreid over het jaar plaats. Met ingang van 1996 zal besluitvorming inzake de macro-hulpverlening (import-support, betalingsbalanssteun en schuldverlichting) als de sectorale begrotingssteun in het begin van het jaar plaatsvinden, opdat zowel de beleidscoherentie met andere onderdelen van het te voeren beleid als met het beleid van multilaterale organisatie nagestreefd kan worden. Uitvoering van deze besluiten kan dan in de loop van het jaar plaatsvinden als aan de te stellen voorwaarden is voldaan.

2

*In toenemende mate zien deze leden dat multilaterale instellingen giften mengen met niet-concessionele leningen en aldus er in slagen, ook met behulp van nieuwere financieringstechnieken, tot vormen van public-private partnership te komen bij grotere projectfinancieringen en aanzienlijke particuliere fondsen aldus te dirigeren naar ontwikkelingsdoeleinden. Is het denkbaar dat in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingsfinanciering ook meer van deze modaliteiten gebruik gemaakt wordt, en is het denkbaar, dat in relatie met de zgn mult-bi-financieringen deze weg meer wordt gevolgd?*

Naast de bestaande modaliteit cofinanciering heeft de Wereldbank – afgezien van de bestaande garanties via MIGA een garantieschema in het leven geroepen voor het beperken van het risico bij private investeringen in – meest grote infrastructurele – projecten in ontwikkelingslanden, met meestal een lange looptijd. Door deze garantie is het mogelijk de looptijd van commerciële leningen te verlengen, waarbij de garantie wordt gegeven op niet betaling door de lokale overheid gedurende de verlengde looptijd en op het niet nakomen van door die overheid toegezegde en voor die projecten noodzakelijke maatregelen en bijdragen.

De vraag gaat er overigens aan voorbij dat bijvoorbeeld de FMO private financiering stimuleert door syndicating met commerciële banken en dat het ORET- en MILIEV-programma juist ook beogen private financieringen aan te trekken door deze te mengen met overheidsschenkingen om aldus projecten te financieren. Aangezien het ORET-programma transacties mogelijk maakt tot maximaal f 100 mln, het MILIEV-programma tot maximaal f 50 mln, is deze faciliteit toereikend om ook grotere infrastructurele werken te financieren, zij het niet de heel grote. Of nieuwe financieringstechnieken om private investeringen in ontwikkelingslanden te bevorderen binnen het instrumentarium van Ontwikkelingssamenwerking nodig en mogelijk zijn, is nog onderwerp van studie.

3

*Nu een aantal van de in de begroting genoemde landen, waarmee Nederland samenwerkt, erin slaagt om voor de eigen ontwikkeling op de internationale kapitaalmarkt leningen aan te trekken, en nu het perspectief bij een aantal opkomende landen daarop steeds groter wordt, doet zich de vraag voor of het instrument van kredietverstrekking niet breder ingezet kan worden dan met name bij de samenwerkingsprogramma's met het bedrijfsleven. Zouden nieuwe vormen van ontwikkelingsleningen denkbaar zijn?*

Het is de vraag of het noodzakelijk is nieuwe vormen van ontwikkelingsleningen te ontwerpen speciaal voor landen die op dit moment in staat blijken te zijn op de internationale kapitaalmarkt leningen aan te trekken en die daarnaast gebruik kunnen maken van leningen van multilaterale instellingen, eventueel gefinancierd door Nederland. Mogelijk is het wel noodzakelijk instrumenten te ontwerpen ter ondersteuning van particuliere financiering van projecten, die niet passen in de voorwaarden waaronder commerciële leningen doorgaans worden verstrekt, voorzover het in het antwoord op vraag 2 genoemde initiatief van de Wereldbank daarin niet al voorziet, of in aanvulling daarop. In een toenemend aantal landen worden grote projecten uitgevoerd op build-own-operate-transfer (BOOT) of build-own-operate (BOO) voorwaarden, omdat de lokale overheid deze projecten niet op eigen kracht kan of wil financieren en het beheer daarvan niet zelf ter hand kan of wil nemen. Op welke wijze de Nederlandse overheid kan bijdragen bij de totstandkoming van deze projecten is thans in studie.

4

*Nu de regering voornemens is de ontwikkelingsrelatie met de Volksrepubliek China te intensiveren, doet zich de vraag voor naar de relevantie van het ter beschikking stellen van schenkingsmiddelen aan deze in wezen kapitaalkrachtige staat, die zoals bekend op dit moment gemakkelijk in staat is aanzienlijke stromen commercieel kapitaal aan te trekken. Zijn er andere Westerse landen, die met schenkingsmiddelen directe armoedebestrijdingsprojecten in China financieren? Hoe verhoudt zich verder de nadruk, die de Nederlandse regering legt op de mensenrechtenproblematiek en soberheid met betrekking tot bewapeningsuitgaven met de praktijk van de Chinese Volksrepubliek? Is de regering op de hoogte van de recente maatregelen tot aanscherping van de restricties bijvoorbeeld terzake de uitoefening van de godsdienstvrijheid?*

De intensivering van de ontwikkelingsrelatie met China is onderdeel van de versterking en uitbreiding van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en China, waartoe het bezoek van de minister-president in juni 1995 een aanzet gaf. De stormachtige groei van China in de afgelopen jaren en de daarmee gepaard gaande versterking van de mondiale positie van China heeft het belang van verdere integratie van China in de wereldgemeenschap vergroot. Goede politieke en economische relaties met dat land kunnen die integratie mede bevorderen. In dit kader past ook het verbreden van de ontwikkelingsrelatie.

Bij de beslissing tot verbreding van de ontwikkelingsrelatie met China zijn de mensenrechtensituatie en de hoogte van de militaire uitgaven meegewogen. Op het gebied van de mensenrechten is er over langere termijn gezien een geleidelijke, zij het langzame, verbetering. Er is meer ruimte gekomen voor maatschappelijke differentiatie en voor de man in de straat is de vrijheid van meningsuiting toegenomen. Positieve ontwikkelingen op dit vlak blijven echter uiterst kwetsbaar voor zwenkingen van de politieke partijlijn in conservatieve richting, die tot hardere opstelling op het gebied van de mensenrechten leidt. Een dergelijke verharding valt recent waar te nemen, onder meer tot uitdrukking komend in harder optreden tegenover dissidenten en een verscherping van de beperkingen op het uitoefenen van godsdienstvrijheid.

De uitgaven voor defensie zijn op basis van de officiële gegevens, uitgedrukt als een percentage van het bruto binnenlands produkt, niet excessief en liggen onder de 2%.

China is zeker in staat om via de commerciële kapitaalmarkten aanzienlijke bedragen voor de financiering van zijn economische ontwikkeling aan te trekken. Daar staat tegenover dat de behoefte aan kapitaal voor verbetering van de infrastructuur en vernieuwing en uitbreiding van de produktiecapaciteit enorm is. In deze situatie is het verantwoord schenkingsgelden ter beschikking te stellen voor activiteiten in de sfeer van de armoedebestrijding en de milieuverbetering, die niet commercieel haalbaar zijn. De ORET- en MILIEV schenkingsmiddelen worden ingezet op projecten die volgens internationale afspraken op commerciële niet-haalbaarheid worden getoetst.

Ook andere Westerse donoren, als Australië, Canada en Duitsland stellen schenkingsgeld beschikbaar voor armoedebestrijding in China.

5

*Wat onderneemt de regering in de ontwikkelingsrelatie met Vietnam om de aldaar nog steeds aanwezige ernstige beperkingen op de vrije meningsuiting, de godsdienstuitoefening, het recht van vereniging en vergadering op te heffen en ook aanzetten tot democratisering te bevorderen?*

Aanzetten tot democratisering van overheidswege worden gestimuleerd door bij te dragen aan hervormingen van het bestuurlijk apparaat. In het kader van de EU en binnen de Consultatieve Groep Vietnam waar Nederland lid van is. Krachtens de aangevangen ontwikkelingsrelatie met dit land wordt samen met andere donoren de aandacht gevraagd van de Vietnamese autoriteiten voor aangelegenheden die de mensenrechten betreffen. Het werken zoals in andere landen, via lokale organisaties op dit terrein is niet mogelijk, aangezien deze in Vietnam verboden zijn.

6

*Waarom handhaaft de Nederlandse regering haar royale beleid ten aanzien van Tanzania nu én het economisch beleid, én het democratisch gehalte van de regering, én de medewerking ten aanzien van de vluchtelingenproblematiek uit naburige landen zoveel vraagtekens oproepen?*

Sinds 1993 is vooruitgang geboekt op een aantal belangrijke onderdelen van het hervormingsproces. Ook de begroting voor 1995/96 werd aanvankelijk positief onthaald door zowel het IMF als de donorgemeenschap. De ambitieuze doelstellingen voor belastinginning werden bovendien voor het eerste kwartaal gehaald. Voor het tweede kwartaal was dit echter niet meer het geval, hetgeen vooral geweten wordt aan de organisatie van de algemene verkiezingen in oktober/november 1995. De nieuwe Tanzaniaanse regering heeft zich meteen gecommitteerd aan eerder met het IMF gemaakte afspraken. Op dit moment wordt een IMF-schaduwprogramma opgesteld, dat naar verwachting op zeer korte termijn operationeel zal zijn. Medio 1996 zou een nieuw Enhanced Structural Adjustment Facilit van kracht kunnen zijn.

De president- en parlementsverkiezingen voor de Unie van Tanzania zijn weliswaar met name in Dar es Salaam rommelig verlopen, maar de uitslag weerspiegelt toch de wil van de meerderheid van de kiezers. Met betrekking tot de verkiezingen voor President en Parlement van Zanzibar zijn in een aantal gevallen ernstige onregelmatigheden geconstateerd bij de uiteindelijke optelling van de stemmen. De Nederlandse Ambassade te Dar es Salaam heeft de Nederlandse zorg hierover aan de Tanzaniaanse autoriteiten overgebracht. De Nederlandse hulp zal ten goede komen aan Tanzania zelf; het ligt in de huidige omstandigheden op Zanzibar niet in het voornemen nieuwe hulp te kanaliseren via de regering van Zanzibar.

Sinds de tweede helft van 1994 hebben honderdduizenden vluchtelingen uit Rwanda en Burundi tijdelijk onderdak gekregen in Tanzania. Het land herbergt nog altijd ruim 500 000 vluchtelingen, hetgeen naast financiële ook sociale problemen oplevert in het bijzonder voor de eigen bevolking in de betrokken regio in West-Tanzania. Desondanks heeft de internationale gemeenschap steeds met succes een beroep op Tanzania kunnen doen om de vluchtelingen niet terug te sturen. De constructieve rol die Tanzania speelt in de regionale problematiek wordt bovendien geïllustreerd door de diplomatieke inspanningen van oud-President Nyerere voor de vrede in de regio. Deze inspanningen worden gesteund door de huidige Tanzaniaanse president en regering.

7

*Welke consequentie trekt de regering momenteel uit de opstelling van de Kenyaanse regering, zowel wat het economisch beleid betreft, als terzake van mensenrechten, als in relatie met de problematiek in Rwanda?*

De afgelopen twee jaar is het macro-economische beleid in Kenya verbeterd. In 1995 heeft Kenya voor wat betreft het economisch hervormingsbeleid aan een aantal voorwaarden voldaan. De situatie op het gebied van behoorlijk bestuur, mensenrechten en democratie blijft echter nog steeds problematisch. Daarnaast is onduidelijk in welke

richting het beleid van de Kenyaanse regering zich zal ontwikkelen in de aanloop tot de presidents- en parlementsverkiezingen in 1997. In het kader van de dialoog tussen donoren (inclusief IMF en Wereldbank) en Kenya zal de voortgang van politieke en economische hervormingen nauwlettend gemonitord worden. Het evt. hervatten van de macro-economische steunverlening hangt hiervan af.

Ten aanzien van de problematiek in Rwanda kan worden opgemerkt dat de Kenyaanse regering na enige aarzeling inmiddels heeft ingezien dat men loyaal dient mee te werken aan de eventuele uitlevering van in Kenya verblijvende Rwandese onderdanen aan het Verenigde Naties Rwanda-tribunaal.

8

*Nu de regering haar voornemen om de hulp aan ex-Joegoslavië heeft omgezet in een verhoudingsgewijs zeer royaal aanbod aan Bosnië, rijst de vraag, of deze nieuwe ontwikkelingsrelatie al gekenmerkt wordt door het herijkingsprincipe. Is aan de zeer prominente Nederlandse positie ten aanzien van Bosnië de voorwaarde verbonden van een erkenning van ons land in de voor Bosnië in het leven geroepen overlegfora?*

*Is of wordt met de Bosnische regering aan de orde gesteld en eventueel geconditioneerd de actieve medewerking aan terugkeer van vluchtelingen, die nu in West-Europa verblijven?*

De ontwikkelingsrelatie met Bosnië sluit nauw aan bij het beleid dat gevoerd wordt in het kader van de buitenlandse politiek.

Nederland is vertegenwoordigd in de Peace Implementation Council (PIC), in het leven geroepen tijdens de Conferentie van Londen op 8-9 december jl., en wordt in de Steering Board van de PIC vertegenwoordigd door het EU-voorzitterschap. Wat betreft de humanitaire en wederopbouw hulp speelt Nederland een actieve rol in het internationale donoroverleg over Bosnië-Herzegovina onder voorzitterschap van de Wereldbank en Europese Commissie, alsmede in het donoroverleg over verschillende sectoren in Sarajevo.

De Nederlandse regering is van mening dat de terugkeer van Bosnische vluchtelingen/ontheemden door UNHCR dient te worden gecoördineerd in overleg met alle betrokken partijen. Een bilaterale regeling met de Bosnische autoriteiten wordt op dit moment niet overwogen.

9

*Nu er wat de landen in Midden- en Oost-Europa betreft weer nieuwe categorisering lijken op te treden ten aanzien van hun zgn. «DAC-status» is de vraag relevant, of en welke consequenties dit heeft ten aanzien van het Nederlandse hulpbeleid en ten aanzien van de toerekeningen aan het zgn. plafond. Kan de minister verder uitsluitel geven over de harmonisatie van de criteria, dit tot nu toe golden voor de hulpprogramma's die tot nu toe in beheer waren bij Economische Zaken, die rechtstreeks onder zijn verantwoordelijkheden werden uitgevoerd, en die welke tot de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken behoorden?*

De afspraken die zijn opgenomen in de nota «Herijking Buitenlands beleid» met betrekking tot de samenstelling van de Homogene Groep Internationale Samenwerking hebben de volgende consequenties. Met ingang van 1 januari 1997 kunnen uitgaven voor de samenwerking met landen die niet op de zogenaamde DAC-I lijst staan, niet langer ten laste van de homogene groep ODA (0,8% van het BNP voor netto ODA) worden gebracht. Dit geldt op dit moment voor Bulgarije, Moldavië en Roemenië. Moldavië heeft inmiddels een nieuw verzoek aan het Development Assistance Committee van de OESO gedaan om alsnog op deze lijst te

worden geplaatst. Bulgarije en Roemenië overwegen een dergelijk verzoek niet.

10

*Als de minister opmerkt, dat het begrip «herijking als zodanig» zelden in de context van de ontwikkelingssamenwerking is gebruikt (memorie van toelichting, blz. 74), betekent dat dan, dat voorbij gegaan wordt aan de als zodanig aangekondigde herijking van de ontwikkelingssamenwerking bij het aantreden van het Kabinet Lubbers-I? Is de minister bekend met deze operatie en met de daaraan ten grondslag liggende omvangrijke beleidsnotities, en met het gegeven, dat dit begrip wellicht juist via de ontwikkelingssamenwerking zo nadrukkelijk in het Nederlandse politieke idioom terecht is gekomen?*

De herijking bilaterale samenwerking, die in de kabinetsperiode 1982–1986 plaatsvond, is niet over het hoofd gezien. Dit moge blijken uit het gebruik van het bijwoord «zelden» in de aangehaalde zinsnede en in de verwijzing naar de desbetreffende nota in de voetnoot op blz. 107.

11

*Kan de minister aangeven, wat op basis van de nieuwe normstellingen van de herijkingsoperatie het gecumuleerde verschil is tussen de absoluut zeker gestelde zuivere bedragen voor ontwikkelings-samenwerking en de oorspronkelijke anderhalf procentsnorm?*

*Kan de minister verder op dezelfde wijze berekenen wat het verschil is, opgesteld over een periode van vier jaren, van het in het verkiezingsprogramma van de PvdA toegezegde bedrag voor ontwikkelings-samenwerking, respectievelijk dat van de coalitiegenoot D'66?*

Het betreft hier twee feitelijk niet met elkaar te vergelijken normen. De «oude» anderhalf procents-norm werd berekend aan de hand van het NNI, en betrof zowel ODA als non-ODA-uitgaven. De «nieuwe» 0,8% BNP-norm betreft alleen de feitelijke netto-ODA. Om de daadwerkelijke omvang van de voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen vast te stellen, dient deze 0,8% van het BNP te worden verhoogd met de geraamde te ontvangen aflossingen uit hoofde van, in het verleden verleende, bilaterale hulpleningen.

Onderstaand wordt aangegeven welke geraamde ODA-bedragen in de begroting 1996 en het meerjarenplan (1997–2000) bij deze begroting zijn opgenomen. Daarnaast wordt de 0,8% van het BNP weergegeven, verhoogd met de geraamde te ontvangen aflossingen:

Jaar	begroting 1996 & meerjarenplan	0,8% BNP incl. te ontv. aflossingen
1997	6003,7 mln	5877,0 mln
1998	6301,7 mln	6078,0 mln
1999	6635,6 mln	6314,0 mln
2000	7078,5 mln	6573,1 mln

In het PvdA-verkiezingsprogramma is de volgende tekst opgenomen: «[...] De PvdA wil die kansen graag benutten, al is het maar om andere EG-partners over de streep te trekken van bijv. 0,7% van het BNP als officiële en zuivere ontwikkelingshulp. In dit kader past ook een Nederlandse keuze voor zuivere ontwikkelingshulp (ODA) ter waarde van 1% van het BNP, hetgeen in de komende vier jaren dient te worden gerealiseerd. Additioneel wordt 0,1% BNP besteed als hulp van Nederland aan ontwikkelingslanden bij het oplossen van mondiale milieuproblemen».

Het D'66-verkiezingsprogramma 1994–1999 («Ruimte voor de toekomst») maakt gewag van: «[...] De dalende trend van de afgelopen jaren moet worden omgebogen in een stijgende, zodat in 1998 een niveau van 1 procent van het BNP aan zuivere ontwikkelingshulp (ODA) kan worden besteed, met de mogelijkheid van verdere doorgroei daarna. Nederland dient voorts de afspraak van de internationale milieuconferentie van Rio de Janeiro na te komen om additioneel 0,1 procent van het BNP aan te wenden voor internationaal milieubeleid».

Los van het door respectieve partijen voorgestane tijdpad waarin deze doelstellingen gerealiseerd zouden moeten zijn, staan de verkiezingsprogramma's van beide partijen een norm van 1 procent van het BNP voor zuivere ODA voor, te verhogen met 0,1% van het BNP voor het internationaal milieubeleid. Er zou in deze situatie 1,1% van het BNP geraamd moeten worden, te verhogen met de te ontvangen aflossingen.

Onderstaand wordt deze cijferreeks afgezet tegen de 0,8% voor netto ODA.

Jaar	1,1% BNP incl. te ontv. aflossingen	0,8% BNP, incl. te ontv. aflossingen
1997	7900,6 mln	5877,0 mln
1998	8207,0 mln	6078,0 mln
1999	8525,5 mln	6314,0 mln
2000	8882,2 mln	6573,1 mln

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk