

DEN HAAG

29-8-1984

6157

SOMO

Paulus Potterstraat 20

1071 DA Amsterdam

BEDRIJFSLEVEN
EN
ONTWIKKELING ?

INHOUD

De Nieuwe Internationale Economische Orde- uitweg uit de crisis ? Jan P. Pronk	1
Multinationale Ondernemingen en internationale arbeidsdeling SOMO	6
De internationalisering van de nederlandse ekonomie SOMO	10
Nederlandse investeringen in India Fons van der Velden	16
Onderhandelingen tussen ontwikkelingslanden en transnationale ondernemingen G.A. Wagner	21 ^a
De nieuwe kosmetika van Eegje Schoo Paul Hoebink	23
Ontwikkelingsrelevante exportkredieten of exportrelevante ontwikkelingskredieten Jan Vingerhoets	27
Ontwikkelingssamenwerking op een kruispunt ? L.J. Emmerij	30
Gedragcodes voor ontwikkelingssamenwerking en bedrijfsleven SOMO	37
Bijdrage DIC-map wereld delen K. Fibbe	

De Nieuwe Internationale Economische Orde – uitweg uit de crisis?

SOMO

Paulus Potterstraat 20

1071 DA Amsterdam

JAN P. PRONK

De verzwakking van de wereldeconomie, die het resultaat was van de ineenstorting van de Westerse economische orde in de jaren '30, en de noodzaak de internationale economische orde na de Tweede Wereldoorlog te herstellen, waren de aanleiding voor de opbouw van een nieuwe internationale economische orde, die in het midden van de jaren '40 in het leven werd geroepen. De koloniale landen droegen niet bij aan haar totstandkoming. De landen van Oost-Europa deden niet mee vanwege de directe nasleep van de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog. Deze nieuwe internationale economische orde was dus in de grond werderom een door het Westen overheerste wereldeconomische orde.

Een tijdlang werkte het nieuwe internationale stelsel, tenminste in het kader van die landen die het systeem in het leven riepen. Spoedig vond er snel herstel van de geruïneerde wereldeconomie plaats. Er waren ongekend hoge percentages van economische groei in de deelnemende landen. Er was een grote mate van werkgelegenheid, met een werkloosheidscijfer dat in de meeste deelnemende landen onder de 3% bleef, en met nationale en internationale monetaire stabiliteit. De internationale handel bloeide als nooit tevoren. Het stelsel functioneerde aan het eind van de jaren '40, in de jaren '50 en in het begin van de jaren '60 in en voor die landen, maar het behelsde enkele fundamentele zwakke plekken.

De eerste was de afwezigheid van Oost en Zuid wat betreft formulering van en onderhandelingen over de grondwaarden en -beginselen van de orde. De waar-

den en beginselen die overeen werden gekomen, strekten niet zonder meer tot voordeel van die landen die een jonge economie hadden of een volkshuishouding die het slachtoffer was het koloniaal gebeuren. Een economie in de kinderschoenen of een volkshuishouding die lijdt onder de erfenis van het koloniaal proces kan de particuliere sector en het mechanisme van de vrije markt geen maximale speelruimte bieden. Internationaal gezien bestaat er zoveel ongelijkheid tussen deze landen en andere landen, dat vrije, open markten en een onbelemmerde particuliere sector slechts zullen leiden tot de versterking van de handelspartners die als moederland beschouwd kunnen worden, en niet van de economieën van de Derde Wereld. Hetzelfde geldt voor de afwezigheid van het Oosten. Het spreekt vanzelf dat de waarden en principes die de grondslag vormen van de nieuwe internationale economische orde van de jaren '40 nooit aanvaardbaar zouden zijn geweest voor de Oosteuropese economieën, die hun eigen binnenlands economisch stelsel om hun eigen ideologische redenen grondvestten op andere, tegenovergestelde waarden. Omdat het Oosten en het Zuiden niet deelnamen aan de besluitvorming ten aanzien van de nieuwe orde, konden ze het beleid dat het resultaat ervan was niet wezenlijk beïnvloeden. Het internationaal beleid inzake goederen en grondstoffen leidde dus automatisch tot zeer lage handelsprijzen en tot structureel verslechterende ruilvoeten van agrarische uitvoer en industriële invoer.

Ook was het internationaal beleid inzake energie in de jaren '50, net als in het koloniale tijdperk, gebaseerd op onttrekking van het economisch overschot in arme landen ten voordele van rijkere en machtiger landen in het Westen. Dit was van 1945 tot 1973 een zeer belangrijke factor in de mogelijkheid van het Westen groei te maximaliseren tegen lage kosten. Dit was, gekoppeld aan de afwezigheid van het Zuiden en Oosten van de GATT en de monetaire instellingen van Bretton Woods, een ingebouwde zwakte wat betreft de stabiliteit op lange termijn van het systeem.

De tweede grote zwakte van deze nieuwe in de jaren '40 gecreëerde internationale economische or-

Drs. J. P. Pronk is adjunct-secretaris-generaal van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) te Genève. Dit artikel is gedeeltelijk ontleend aan de tekst van zijn toespraak voor de 5th National Conference of Labour Economists in Canberra op 20 november 1981. Dit artikel dient tevens als preadvies voor het symposium van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clindendael' over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in de jaren '80, dat gehouden zal worden op 17 en 18 maart 1983. (Bekorting en vertaling van de Engelse tekst door eindred.)

de was dat zowel herstel- als groeibeleid stabiliteit als voorwaarde nodig hadden. Er waren geen beleidsbeperkingen in de nieuwe internationale economische orde die berekend waren op een situatie waarin binnenlandse economische processen in een belangrijk deelnemend land tot instabiliteit leiden, en het was onzeker of binnenlandse economische processen altijd stabiliteit zouden brengen.

Toen het economische proces vanwege economische en politieke mechanismen zowel in deelnemende landen als tussen hen en andere landen in de jaren '60 tot instabiliteit leidde, waren er geen pasklare antwoorden in de nieuwe internationale economische orde hoe zo'n situatie het hoofd te bieden.

De derde grote zwakte was dat er geen sancties stonden op gedrag dat in strijd was met de oorspronkelijk overeengekomen waarden en beleidslijnen. Er waren geen sancties indien een regering van een machtiger land het probleem van de binnenlandse instabiliteit verschoof naar andere landen en inflatie exporteerde.

Deze zwakte plekken werden langzamerhand duidelijk. Het probleem van de niet-deelneming van de landen van het Oosten was aanvankelijk geen groot vraagstuk - het systeem kon het aan, omdat er een Koude Oorlog was, hetgeen betekent dat de economische stelsels van Oost en West van elkaar geïsoleerd raakten. De afwezigheid van het Zuiden wordt vooral een probleem tijdens en na het tijdperk van dekolonisatie. Het systeem probeerde dit probleem op te lossen door verhoging van ontwikkelingshulp en door vele beloften te doen ten aanzien van andere beleidslijnen in de sectoren die van belang werden geacht door onafhankelijk geworden landen van het Zuiden. De strategie voor het eerste ontwikkelingsdecennium (1961-1970) was zo'n belofte, net als de stichting van de UNCTAD (1964). Eén manier om met deze vraagstukken in het reine te komen was deze beloften niet gestand te doen, maar oplossingen 'uit te stellen'. Een andere manier was economisch neokolonialisme, waardoor Westerse landen probeerden dezelfde economische verhoudingen te handhaven die ze altijd hadden gehad met landen van het Zuiden, ondanks de verandering in de officiële staatkundige en wettelijke verhouding na de onafhankelijkheid. Structurele verandering in de economieën van de Derde-Wereldlanden werd niet aangemoedigd. Ze moesten leveranciers van grondstoffen tegen lage kosten blijven ten einde snelle industrialisering in Westerse landen mogelijk te maken.

Als dat allemaal niet werkte, was er altijd de mogelijkheid van economische, politieke of militaire interventie ten behoeve van de internationale stabiliteit. De hele periode van de jaren '50 en '60 kan geken-

merkt worden door talloze interventies op politiek en militair terrein en op het niveau van politie en inlichtingendiensten van de kant van Westerse landen in Derde-Wereldlanden. Toch nam de internationale en binnenlandse instabiliteit in de jaren '60 toe, omdat de ontwikkelingslanden na de onafhankelijkheid steeds meer wrok koesterden over de lege beloften en inmenging.

De Koude Oorlog werd uitgevochten in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Oost en West begonnen gebruik te maken van conflicten die voortvloeiden uit het ontwikkelingsproces en hen te manipuleren, ten einde hun invloedssfeer te versterken en uit te breiden. Vietnam was misschien het belangrijkste voorbeeld van de instabiliteit die daardoor werd veroorzaakt, maar het was slechts één voorbeeld.

Er was ook toenemende binnenlandse instabiliteit in de economieën van de deelnemende Westerse landen. De vakbonden hadden in de jaren '50 zonder probleem het gemeenschappelijk doel van herstel en economische groei op basis van hoge besparingen en investeringen aanvaard, maar ze begonnen in de jaren '60 de vraag te stellen of economische groei niet uitgedrukt kon worden in een gelijkmatiger inkomensverdeling en hogere beloning voor de factor arbeid.

Bovendien rezen er nog andere problemen. De sociale zekerheid, die een heel belangrijk element in de economieën van de deelnemende landen was geworden, was op zich zelf een belangrijke bron van stabiliteit; maar ze leidde tot enige overbesteding, die een bedreiging ging vormen voor die zelfde stabiliteit. Overbesteding aan grote projecten - ruimtevaart, wapens, Vietnam - werd zo ook een belangrijke bedreiging voor de stabiliteit.

Al deze factoren resulteerden in nationale en internationale politieke instabiliteit in de jaren '60 en '70, in afremming van economische groei, in inflatie en in monetaire onevenwichtigheid, die uitliep op het einde van de vaste wisselkoers van de dollar in goud. Dat was het begin van een wereldomvattende economische crisis.

Er waren echter ook bedreigingen van buitenaf, zoals de oliecrisis en de exportgroei van de zg. nieuwe industrielanden, maar deze externe bedreigingen kunnen niet worden gezien als de oorzaak van ineenstorting van het systeem maar slechts als iets dat bovenop de interne systeembedreiging kwam. Men zou in zekere zin zelfs kunnen zeggen dat deze externe bedreigingen niet van systeemvreemde aard waren, maar dat ze het resultaat waren van de welbewuste keuzen die door de deelnemende landen gemaakt waren om de andere landen buiten het internationale politieke en economische systeem te houden.

Dit alles leidde in het bijzonder bij de landen van het Zuiden tot de eis van een ander stelsel, een 'nieuwe internationale economische orde' (NIEO). De eisen van het Zuiden werden het eerst door de ontwikkelingslanden verwoord op de Zesde Speciale Zitting van de Verenigde Naties in 1974, en sindsdien werden ze een belangrijk punt op de agenda van internationale economische onderhandelingen. Er is thans nauwelijks een element van internationaal economisch beleidsoverleg dat geen onderwerp van een belangrijke economische conferentie is geweest.

Een economisch stelsel of economische orde kan beoordeeld worden op twee criteria: doelmatigheid en billijkheid. De economische orde die geschapen was in de jaren '40 heeft tot meer ongelijkheid geleid dan er bestond toen het stelsel gecreëerd werd. Ook heeft ze meer ondoelmatigheid, overmatig gebruik en verspilling van schaarse bronnen en onderbenutting van bronnen als arbeid gebracht. Een systeem dat niet beantwoordt aan de belangrijke criteria van doelmatigheid en billijkheid moet beslist vernieuwd worden; anders functioneert het niet meer.

De bestaande internationale economische orde omspannt niet de hele wereld, maar is geconcentreerd op de ontwikkelde landen, hetgeen tot fundamentele zwakheden heeft geleid. Bovendien verdiende de 'orde' die in de jaren '40 geschapen was die naam niet. Weliswaar was zij een vooruitgang vergeleken met wat er in de jaren '20 en '30 was geweest, maar zij was te versnipperd. Er bestonden geen verbanden tussen het beleid op terreinen als financiën, handel, voedsel en energie noch tussen internationaal en nationaal beleid.

Op de crisis van de jaren '30 werd gereageerd met de schepping van het nieuwe stelsel van de jaren '40. De huidige crisis is in vele opzichten ernstiger. Toch wijst niets er thans op dat de voornaamste landen die deelnemen aan het internationaal economisch systeem de huidige crisis als zo'n ernstig verschijnsel zien, dat ze een nieuwe internationale economische orde in het leven willen roepen.

In de toekomst zullen de problemen zelfs groter worden. Volgens schattingen van de OESO zal de wereldbevolking groeien van vier miljard in 1980 tot zes miljard in het jaar 2000, negen miljard in 2025 en twaalf miljard in 2075. Het groeitempo van de wereldbevolking zal in het begin heel hoog zijn en zich stabiliseren in de tweede helft van de 21ste eeuw. De OESO schat dat aan de toegenomen vraag naar voedsel voldaan kan worden, maar alleen indien geweldige investeringen plaatsvinden in de voedselproductie door ontginning en nieuwe technieken en indien grote veranderingen plaatsvinden in verdelingsbeleid en het beleid van plattelandsontwikkeling. Dit

alles vereist heel bewust regeringsbeleid en intergouvernementele besluitvorming. Deze veranderingen zullen niet vanzelf plaatsvinden.

De overgang van traditionele energie naar nieuwe en niet-eindige bronnen van energie - te wensen ware niet-nucleaire energie - zal evenmin vanzelf gebeuren. Toenemende welvaart in wat thans arme landen zijn zal de produktie vereisen van meer energie in de toekomst, indien we energie niet willen behouden als voorrecht van de zeer rijken. Een en ander zal nieuwe techniek en enorme investeringen vereisen. Hetzelfde geldt voor de derde economische overgang die de wereld door moet maken, nl. van negatieve naar neutrale milieu-effecten van economische groei.

Deze drie overgangsentwickelingen moeten de komende decennia plaatsvinden. Ze kunnen niet uitgesteld worden. Om ze de baas te kunnen heeft de wereld vier vormen van nieuw beleid nodig, namelijk verhoging van investeringen, belangrijke wijzigingen van prioriteiten, beleidsmaatregelen die de ver grote investeringen leiden naar de nieuwe terreinen van prioriteit en ten slotte instellingen die in staat zijn beslissingen te nemen met betrekking tot de richting van technologische verandering en de samenstelling van economische groei, hetgeen niet gewoon aan het marktmechanisme kan worden overgelaten.

De nieuwe antwoorden die thans echter worden gegeven op de vraag naar verandering verschillen niet erg veel van die in het begin van de jaren '70, toen de reactie op de eis van een nieuwe internationale economische orde zeer negatief was. Er wordt beweerd dat de rijke landen het beste bijdragen aan de ontwikkeling van de Derde-Wereldlanden door orde op zaken in eigen huis te stellen. Dit is deels waar en deels onwaar. Het is waar omdat de instabiliteit in de Westerse landen vele slechte effecten voor de niet-deelnemers in de economische orde heeft gehad. Maar het is ook onwaar, omdat het onmogelijk is voor Westerse landen orde op zaken in eigen huis te stellen zonder vanaf het begin op het terrein van financiën, voedsel en handel samen te werken met het Oosten en met het Zuiden.

Een ander antwoord dat wordt gegeven is dat ontwikkelingslanden zelf hun eigen problemen moeten oplossen, omdat zij hun eigen economieën zo slecht beheren. Ook dit is een halve waarheid. Heel wat besluitvorming komt bijvoorbeeld alleen elites ten goede, maar ontwikkelingslanden die met of zonder een revolutie werkelijk hun economisch beleid veranderen ten einde te garanderen dat zo'n beleid alle lagen van de bevolking tot voordeel strekt, worden verwaarloosd of ze worden het slachtoffer van nieuwe vormen van inmenging. Elites worden gesteund in hun verzet tegen fundamentele sociale verande-

ring in Latijns-Amerika en zuidelijk Afrika. Landen waar zulke veranderingen feitelijk hebben plaatsgevonden worstelen met een internationaal economisch klimaat dat in het bijzonder jegens hen vijandig van karakter is.

Weer een ander antwoord is dat de particuliere sector het karwei moet klaren en dat regeringen niet te veel bij ontwikkeling betrokken moeten zijn. Ook dat is een halve waarheid. Lokale particuliere ondernemingen moeten aangemoedigd worden productie en werkgelegenheid te vergroten. De particuliere sector kan echter niet het karwei klaren dat bestaat uit de tijdige en juiste verschaffing van grondmateriaal en basisbehoeften aan iedereen, in het bijzonder niet indien voedsel, energie en kapitaal schaars zijn, indien er een scheve inkomensverdeling is en indien buitenlandse transnationale ondernemingen hun eigen prioriteiten stellen en doorvoeren. In zulke gevallen moet een belangrijk deel van het karwei door regeringen geklaard worden.

Nog een antwoord dat wordt gegeven op de eis van een nieuwe internationale economische orde is: 'U weet dat we een grote internationale economische crisis meemaken en u moet zich aanpassen. U moet niet mikken op zulke hoge groeipercentages ondanks het feit dat we de noodzaak van een groei van 6 à 7% in ontwikkelingslanden aanvaard hebben. U moet zich aanpassen aan de crisis en genoeg nemen met een groeitempo van 4 à 5%.' Dit betekent voor de ontwikkelingslanden dat ze zich moeten aanpassen aan een internationale economische crisis die door anderen veroorzaakt is in een internationaal economisch systeem waarin ze niet participeren op gelijkwaardige grondslag. Hun beleid kan inderdaad een bijdrage leveren aan de aanpassing van de wereldeconomie aan de crisis. Maar van hen moet niet worden verlangd dat ze zich aanpassen wanneer rijke landen hun beleid niet aanpassen. Vele rijke landen volgen een beleid van het doorgeven van de zwarte piet. Ze passen zich niet aan, maar beschermen zich en belasten anderen met de kosten van hun niet-aanpassen, hun protectionisme.

In het belang van de ontwikkelingslanden zowel als van die landen die het vigerende systeem opbouwden is het noodzakelijk zeer spoedig een veranderingsproces aan te vangen. De agenda voor de komende jaren bevat de volgende punten. In de eerste plaats is het nodig zo spoedig mogelijk te hulp op te voeren tot 0,7% van het bruto nationaal produkt. Het streefcijfer van 0,7% is hetzelfde als de 1% van het nationaal inkomen waarop men zich al in 1960 vastgelegd had. Nu, twintig jaar later, is dit streefcijfer nog niet gehaald, en de hulp is relatief zelfs gedaald. Maar toeneming van hulp is op zich zelf niet

genoeg. De overdracht van feitelijke bronnen ten einde een autonome ontwikkeling van Derde-Wereldlanden te bewerkstelligen moet ook plaatsvinden door een verbetering in hun ruilvoet - wat betekent hogere grondstoffenprijzen enz. - en door middel van grotere toegankelijkheid voor industriële produkten van ontwikkelingslanden op de markten van de rijke landen.

Op het terrein van de energie is het noodzakelijk het verbruik van traditionele energie in rijke landen te verminderen en passende middelen ter beschikking te stellen voor investering in alternatieve, niet eindige energiebronnen. Ontwikkelingslanden moeten compensatie krijgen voor de hoge kosten van energie. Ook moeten de OPEC-landen compensatie krijgen in ruil voor hun bereidheid veel meer energie te produceren en uit te voeren dan vereist zou zijn ten behoeve van een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van hun eigen volkshuishoudingen. Deze landen putten hun eigen energiebronnen uit, ten einde tegemoet te komen aan de wereldvraag, gedeeltelijk vanwege de overconsumptie in de rijke landen. Maar zij hebben nog geen gewaarborgde toegang tot nieuwe energiebronnen in de toekomst, wanneer hun eigen bronnen uitgeput zullen zijn. Bovendien nam tot voor kort de reële waarde van het kapitaal dat zij vergaarden door te veel te exporteren af vanwege de waardevermindering van de dollar en de inflatie in de industrielanden.

De vereisten op het terrein van de voedselvoorziening luiden investering in voedselproductie en voedselreserves - twee keer zo groot als het streefcijfer genoemd door de Wereldvoedselconferentie in 1975 - en vergroting van voedselhulp.

Op het terrein van de handel in textielgoederen en fabricaten bestaat er behoefte aan onderhandelingen om de mate van protectionisme te verminderen. Intussen zouden, nog voor onderhandelingen van de grond komen, de huidige niveaus van protectionisme bevroren moeten worden, zoals door alle lidstaten van de OESO een paar jaar geleden is beloofd. Deze belofte is door geen enkele lidstaat van de OESO nagekomen.

Op het terrein van de grondstoffen is de voornaamste taak te beginnen met de uitvoering van het geïntegreerde grondstoffenprogramma met passende financiële middelen. Dit zou grondstoffenprijzen stabiliseren en langzamerhand deze prijzen moeten steunen en verhogen, in het bijzonder voor zover de rijke landen geen middelen wensen over te hevelen naar ontwikkelingslanden via traditionele hulp. In het kader van het geïntegreerde grondstoffenprogramma moeten er werktuigen en passende financiële middelen komen voor de diversificatie van de

economieën van de grondstoffen exporterende landen, voor de plaatselijke verwerking van deze grondstoffen en voor de compensatie van de vermindering van inkomsten uit export.

Er staan nog twee elementen van wezenlijk belang op de agenda voor de jaren '80. In de eerste plaats is het uiterst noodzakelijk de komende jaren de Oost-Westrelaties te koppelen aan de Noord-Zuidbetrekkingen. De Koude Oorlog wordt niet langer in Europa uitgevochten maar in het Zuiden. In de landen van het Zuiden worden conflicten die verbonden zijn aan het ontwikkelingsproces gemanipuleerd en verruimd door het Oosten en Westen. De wapenwedloop verbruikt geweldige geldbedragen die ten voordele van de wereldeconomie besteed zouden kunnen worden. Het gebrek aan samenwerking tussen Oost en West heeft wereldomvattende pogingen verlamd zaken van wereldomvattend belang meester te worden. Daaronder vallen de internationale monetaire instabiliteit; het ontbreken van zekerheid met betrekking tot de beschikbaarheid van voedsel voor de armen; de energievoorziening voor de toekomstige wereldbevolking; en het beheer van het gemeenschappelijk erfdeel der mensheid: de oceanen en de ruimte.

Anderzijds moeten Oost en West bij het aanvatten van die vraagstukken elkaar niet weten te vinden uit besef van gemeenschappelijk belang bij goede samenwerking onder elkaar alleen, hetgeen ten koste van het Zuiden zou kunnen gaan. De enorme behoeften van sommige Oosteuropese landen - Polen, Roemenië, de DDR - voor hun schulden nieuwe financiering te vinden, zullen een aftapping betekenen van schaars internationaal kapitaal, dat dan niet beschikbaar zal zijn voor ontwikkelingslanden. De misoogsten in de Sovjetunie verleggen voedselhandelsstromen van koers en verhogten voedselprijzen ten nade-

le van armere voedsel importerende landen. De koppeling van Oost-Westkwesties aan Noord-Zuidkwesties is een vereiste voor duurzame oplossingen.

In de tweede plaats wordt in de Westerse landen terecht vaak gezegd dat aanvullende noodzakelijke veranderingen in het binnenlands beleid van de Derde Wereldlanden tot stand gebracht moeten worden. Maar het argument is vaak misbruikt door de nadruk slechts te leggen op de noodzaak van gezond binnenlands beleid in ontwikkelingslanden voorafgaand aan enige verandering in internationaal beleid. In theorie is het gerechtvaardigd internationale verandering te koppelen aan binnenlandse verandering in ontwikkelingslanden. Maar het is ook gerechtvaardigd haar te koppelen aan noodzakelijke wijzigingen in het nationaal beleid van de rijke industrielanden. Er moet verandering komen in de 'beggar my neighbour'-politiek van het doorspelen van de last der verandering naar de arme landen en in de manier waarop rijke landen proberen inflatie te bestrijden door middel van zeer strikt monetair beleid. Het ongekend hoge rentepercentage maakt dan weer slachtoffers onder Derde-Wereldlanden, die zich zo'n peil niet kunnen veroorloven bij hun poging toegang te krijgen tot kapitaalmarkten. De protectionistische maatregelen van rijke landen treffen arme landen meer dan andere rijke landen.

Natuurlijk zijn er veranderingen op til. In vele rijke landen worden discussies gevoerd over alternatieve werkgelegenheidsplannen, alternatief inkomens- en energiebeleid. Wanneer socialisten de verschillende keuzemogelijkheden bespreken voor structurele verandering in hun samenleving, moeten zij die alternatieven kiezen die de politieke mogelijkheid vergroten waarden, beleidslijnen en instellingen ingang te doen vinden die billijkheid en doelmatigheid in het bijzonder voor de Derde Wereld waarborgen.

Bron: Internationale Spectator, Februari 1983

Uitgave: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
"Clingendael"

Inleiding: Multinationale Ondernemingen en internationale arbeidsdeling

De rol van multinationale ondernemingen (MNO's) op het wereldtoneel is nog steeds groeiende. Steeds meer mensen worden voor hun werkgelegenheid, inkomen, toekomstkansen, konsumentenprodukten, nieuwsvoorziening en tal van andere zaken steeds afhankelijker van beslissingen die genomen worden in de direktiekamers van een beperkt aantal zeer grote ondernemingen, die in vele landen hun activiteiten ontplooiën. Met enige gegevens kan dit worden toegelicht.

Productie

Volgens het rapport van de Kommissie Brandt (V) bedroeg in 1976 het aandeel van MNO's in de wereldproductie ongeveer 30%, wat ongeveer overeen komt met het gekombineerde nationale produkt van alle landen in de Derde Wereld (exkl. OPEC). Voorspeld wordt dat in 1988 rond 40% van de wereldproductie afkomstig zal zijn van MNO's. Alleen al de gekombineerde bruto-omzet van de 200 grootste MNO's nam tussen 1970 en 1980 toe van 19 tot 29 procent van de totale bruto produktie (BBP) van de gehele westerse wereld. De vijf grootste Nederlandse MNO's namen 1,2 procent voor hun rekening in 1980.

Werkgelegenheid

Volgens schattingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) nam in landen van de Derde Wereld het aantal mensen dat bij een MNO werkte, van 1970 tot 1980 toe van twee miljoen tot vier miljoen. Het aantal mensen in de Derde Wereld dat indirekt (via afzet en toelevering) voor zijn werkgelegenheid afhankelijk is van MNO's, bedraagt nog een veelvoud daarvan.

In de geïndustrialiseerde westerse landen wordt de rechtstreekse werkgelegenheid bij MNO's midden van de jaren zeventig geschat op 25 tot 30 miljoen mensen. Voegt men daarbij nog de indirekte werkgelegenheid (toelevering, dienstverlening, etc.) dan komt men volgens de ILO op een werkgelegenheid van 35 tot 40 miljoen bij MNO's in het midden van de zeventiger jaren. Zowel in de ontwikkelde als in de minder ontwikkelde landen is de werkgelegenheid bij MNO's sterk gekoncentreerd in de industriële bedrijven. De 850 grootste industriële bedrijven ter wereld zijn voor veruit het grootste deel (multinationale) ondernemingen uit de ontwikkelde landen. Volgens de gegevens van Fortune hadden zij in 1982 samen 30,9 miljoen mensen in dienst, waarmee een omzet gemaakt werd van 9,1 triljoen (twaalf nullen) gulden. De

Handel

Nederlandse ondernemingen onder die 850 ondernemingen hadden een gezamenlijke omzet van 378 miljard gulden en hadden 959.000 mensen in dienst.

Uit de genoemde feiten wordt al duidelijk dat de MNO's tevens een immens belangrijke rol zijn gaan spelen in de internationale handel. Naar schatting verloopt ruim de helft van de totale wereldhandel via MNO's. Voor grondstoffen ligt het MNO-aandeel nog veel hoger. Een recente UNCTAD-studie schat dat in 1980 driekwart van de internationale handel in grondstoffen via de multinationals gaat. Voor de landen in de Derde Wereld is dit met name een faktor van groot strategisch belang.

Naarmate de multinationale ondernemingen in meer landen eigen vestigingen opbouwen zijn zij ook in staat tussen hun vestigingen onderling een internationaal netwerk van handel te organiseren. Het gevolg is dan ook dat een sterk groeiend deel van de wereldhandel buiten de 'markt' om gaat en in plaats daarvan plaats vindt binnen multinationale concerns. Verschillende schattingen en studies wijzen erop dat momenteel een kwart tot een derde van de wereldhandel in feite al tot de zogenaamde intra-koncernhandel kan worden gerekend. In 1977 was het zo dat 92 procent van de totale buitenlandse handel van de Verenigde Staten via MNO's verliep, en voor maar liefst 37 procent van die buitenlandse handel gold dat deze binnen afzonderlijke MNO's plaatsvond. De toename van intrakoncernhandel houdt in dat de betreffende MNO's de prijzen voor deze produkten (vaak grondstoffen en halffabrikaten) kunnen vaststellen op basis van hun eigen, interne belangen. Deze hoeven geenszins overeen te stemmen met de belangen van de ontwikkelingslanden van waaruit of waaraan geleverd wordt.

koncentra-
tie in
sektoren

De algemene gegevens over het aandeel van MNO's in handel en produktie worden nog sprekender wanneer gekeken wordt naar de concentratie op sektornivo. In steeds meer bedrijfstakken geldt dat de markt gekontroleerd wordt door een kleiner wordend aantal giganten. In de grafiek op de volgende pagina blijkt dat met name voor tal van grondstoffen geldt dat de wereldhandel voor het overgrote deel gedomineerd wordt door 15 of minder MNO's. De oliesektor wordt gedomineerd door een zevental 'zusters' (inmiddels 6), zoals deze bedrijven vaak genoemd worden, omdat ze in kartel verband optreden. Gezamenlijk waren ze in 1982 goed voor fl. 1070 miljard, ofwel ongeveer een kwart van de totale wereldhandel. In de bauxiet/aluminiumsektor controleren zes bedrijven meer dan tweederde van de wereldmarkt. In de tabakssektor hebben zeven bedrijven meer dan zestig procent van de totale wereldmarkt. Voor verschillende grondstoffen geldt dat de handel erin voor het merendeel door drie tot zes

Beheersing
technologie

bedrijven wordt bedreven. De lijst zou aangevuld kunnen worden met vele andere voorbeelden, maar het beeld lijkt zo reeds voldoende getekend. Niet alleen op bedrijfstaknivo neemt de concentratie toe. Verschillende grote MNO's gebruiken de winsten uit hun 'eigen' sektor, om zich in een snel tempo een belangrijke plaats te verwerven in andere sectoren. Een voorbeeld is hoe Shell in korte tijd een van de grootste ondernemingen is geworden in de sektor van de zaadhandel en zaadveredeling.

Het voorbeeld van de zaadveredeling geeft meteen ook een ander belangrijk aspekt van de macht van MNO's aan, namelijk dat technische kennis steeds verder gedomineerd wordt door deze bedrijven. Door middel van patenten, licenties en managementkontrakten reguleren deze concerns de spreiding en toepassing van deze kennis over de verschillende landen en markten. Dit geeft hen een bijzonder sterke positie in het internationale economische verkeer, met name t.o.v. bedrijven en regeringen in de Derde Wereld. De laboratoria en onderzoekscentra van MNO's zijn bijna allen te vinden in de geïndustrialiseerde landen. Juist nu een aantal Derde Wereld-landen bezig is meer greep te krijgen op de eigen economische ontwikkelingen treedt de technologische afhankelijkheid van MNO's steeds verder op de voorgrond.

Internat.
Financiële
systeem

De sterke positie van MNO's in de wereldeconomie uit zich ook in hun invloed op het financiële en monetaire systeem. Een groeiend deel van de internationale financiële transakties vindt plaats binnen en tussen multinationale concerns, op grond van handelsstromen, buitenlandse investeringen, winstoverboekingen en betalingen voor technologie, rente, etcetera.

Tussen 1979 en 1981 was bijvoorbeeld 81% van de stroom betaling voor technologie en dienstverlening die de USA binnenkwam, afkomstig van geaffilieerde concernmaatschappijen. Een groot deel van de financieringsstroom voor investeringen geschiedt via eigen internationale financieringsmaatschappijen van MNO's.

Voor hun zakelijke activiteiten beschikken de multinationale ondernemingen over grote hoeveelheden financiële middelen waarmee ze op wereldschaal kunnen schuiven. Volgens het zgn. RIO-rapport van een groep wetenschappers rond J. Tinbergen bedragen alleen al de vlottende middelen van de Amerikaanse MNO's ruim \$200 miljard. Dat is bijna tweemaal zoveel als de totale hoeveelheid dekkingsmiddelen van alle centrale banken en internationale monetaire instellingen samen. Door te speculeren met slechts één procent van deze vlottende middelen kunnen deze concerns een zeer grote druk uitoefenen op een bepaalde nationale munt, met als gevolg o.a. gedwongen devaluaties.

Schulden
Derde Wereld

Een aparte, maar uiterst belangrijke positie in het financiële wereldsysteem wordt ingenomen door de multinationale handelsbanken. In tien jaar tijd hebben zij de Wereldbank en het IMF voor een groot deel verdrongen uit de internationale kredietverstrekking. Zeer veel krediet hebben de internationale handelsbanken verstrekt aan Derde Wereld landen die MNO's met open armen ontvangen. Deze internationale partikuliere kredietverstrekking is niet aan enige controle onderhevig. De tien grootste Amerikaanse banken hebben vooral door internationale kredieten meer dan 150% van hun vermogen uitgeleend. De precaire gevolgen van de ongebreidelde partikuliere kredietverstrekking zijn de laatste jaren duidelijk aan het licht gekomen nu een aantal Latijnsamerikaanse landen niet of nauwelijks meer aan hun rente- en aflossingsverplichtingen voor de torenhoge schulden kunnen voldoen. Man en macht moet internationaal worden bijgezet om deze landen opnieuw zoveel te lenen dat ze in elk geval aan hun renteverplichtingen kunnen voldoen, zodat grote bankfaillissementen en daarmee een ineenstorting van het internationale financiële systeem kan worden voorkomen.

Betalings-
balans-
effekten

Kenmerkend is dat de multinationale handelsbanken, nu de zaak enigszins uit de hand is gelopen, de kredietverstrekking aan Derde Wereldlanden is toenemende mate weer overdoen aan overheden en internationale mone-taire instellingen. Doordat de banken nu hun korte termijn kredietverlening indammen, stellen zij de schulden-landen nog minder in staat om schulden de financieren. Door de sterke verslechtering van hun betalingsbalansen krijgen zij in onvoldoende mate de daartoe noodzakelijke deviezen binnen.

Ruilhandel

De verslechterde betalingsbalanssituatie van veel ontwikkelingslanden hangt niet alleen samen met de ontwikkeling van de olieprijs en de ruilvoet voor grondstoffen. Ook het binnen hun grenzen opereren van MNO's heeft aan hun betalingsbalansproblemen bijgedragen. Een recent rapport van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties komt tot de konklusie dat MNO's in Derde Wereld-landen meer betalingsbalansproblemen scheppen dan opheffen. De problemen van Derde Wereld-landen m.b.t. deviezen-tekorten en betalingsbalans hebben de laatste jaren tot een sterke stijging geleid van ruilhandel en andere vormen van internationale handel waarbij geen deviezen nodig zijn. In de zgn. terugkoop-overeenkomsten wordt door een onderneming technologie of een complete fabriek geleverd in ruil voor een toekomstige stroom produkten die ermee gemaakt worden. UNCTAD-onderzoekers schatten dat in 1982 al 25 tot 30 procent van de wereld handel bestaat uit ruilhandel en

Internatio-
nale arbeids-
deling

soortgelijke overeenkomsten. Bij MNO's en internationale handelshuizen schieten de in ruilhandel gespecialiseerde afdelingen als paddestoelen uit de grond. Omdat het bij deze transakties gaat om bilaterale overeenkomsten buiten 'de markt' om, hangen de prijzen waartegen de geleverde goederen onderling verrekend worden, in de eerste plaats af van de relatieve onderhandelingsposities van kontraktpartners. MNO's zullen zich daarbij vaak ten opzichte van ontwikkelingslanden in een gunstige uitgaanspositie bevinden.

Tegen de achtergrond van vornoemde gegevens kan gekonstateerd worden dat de MNO's de veranderingen in de internationale arbeidsdeling en de verhoudingen tussen 'rijke' en 'arme' landen in belangrijke mate bepalen en vorm geven. De MNO's hebben daarbij hun eigen belangen en doeleinden die vaak niet stroken met de wens van veel ontwikkelingslanden om te komen tot een niet-afhankelijke ontwikkeling die gericht is op de eigen mogelijkheden en behoeften.

De internationalisering van de nederlandse economie

Bij de analyse van de activiteiten van internationaal opererende bedrijven in Nederland in relatie tot de economische ontwikkeling in Derde Wereldlanden gaat het - zoals in de vorige paragraaf is aangegeven - om veel meer dan een analyse van (de gevolgen van) directe Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Op dit moment zijn internationale handel, technologie-overdracht, en financieringsrelaties van groter belang voor het Nederlandse bedrijfsleven en voor de ontwikkelingslanden dan directe investeringen.

1. Internationale Handel

Nederlandse bedrijven spelen - mede door de geografische positie van ons land - in de internationale handel een relatief grote rol.

a) grondstoffenhandel

Een belangrijk deel van de grondstoffen, die in West-Europa worden verwerkt en gebruikt is afkomstig uit ontwikkelingslanden. De handel en het vervoer ervan is meest in handen van MNO's, en hetzelfde geldt voor de verwerking.

MNO's door-
kruisen in-
internationale
grondstof-
overeenkomsten

Een voorbeeld van de dominante positie van MNO's is de cacao-sektor. Ongeveer 80-90% van de jaarlijkse wereld-produktie aan cacaobonen komt uit Afrika en Zuid Amerika. In deze werelddelen zijn meerdere landen voor meer dan 70% voor hun exportinkomsten afhankelijk van de cacao-opbrengsten. De wereldhandel in cacaobonen en -halffabrikaten is voor ongeveer 80% procent in handen van slechts 6 handelsondernemingen. De 15 grootste cacaoverwerkende ondernemingen nemen ongeveer 2/3de van de jaarlijkse verwerking van cacaobonen op wereldschaal voor hun rekening. Een aantal nederlandse ondernemingen speelt in die verwerking een belangrijke rol. In prakties alle gevallen zijn het dochterondernemingen van Engelse of Amerikaanse concerns met internationale belangen in de cacaohandel en -verwerking, zowel in de V.S. en Europa als in de Derde Wereld. Het belang van de Nederlandse (dochter)ondernemingen in de internationale arbeidsverdeling in de cacaosector blijkt uit het feit dat 'Nederland' de grootste exporteur van cacaohalffabrikaten ter wereld is. Het feit dat de Amsterdamse haven de grootste cacaohaven op de wereld is hangt daar nauw mee samen. Ongeveer 20% van de jaarlijkse cacaobonenproduktie wordt in Amsterdam behandeld, voor overslag en opslag.

De dominerende positie van een klein aantal MNO's binnen deze sektor is een belangrijke verklaring voor de uiterst geringe effectiviteit van de Internationale Cacao-overeenkomsten, een van de grondstoffenovereenkomsten, die in UNCTAD-verband in het afgelopen decennium tot stand kwamen.

Waar de onderhandelingen voor deze overeenkomsten zich afspelen tussen landen en het analysekader voornamelijk bestaat in de tegenstellingen tussen landen (Noord-Zuid, rijk-arm), doorkruist het beleid van het kleine groepje MNO's dit kader dagelijks in de praktijk, juist omdat hun belangen en activiteiten internationaal gespreid zijn in het rijke noorden en het arme zuiden.

b) afzet van goederen en diensten in ontwikkelingslanden

De internationale handel met Derde Wereldlanden is - hoewel minder dan de handel met EEG-landen - van aanzienlijk belang voor de Nederlandse economie. In totaal werd in 1982 voor 18 miljard aan goederen uitgevoerd naar ontwikkelingslanden. Daar staat een invoer van 11 miljard tegenover, zodat een belangrijk overschot in de Nederlandse goederenhandel met de Derde Wereld onstaat. In de ontwikkeling van de handelsrelaties aan het eind van de jaren zeventig tot nu (zowel goederen als diensten) zijn twee trends te ontdekken: Allereerst blijkt het overgrote deel van deze handel gericht op de 'rijkere' ontwikkelingslanden. Dat verklaart de lobby van het Nederlandse bedrijfsleven de laatste tijd om ontwikkelingshulp meer te richten op deze 'middel-inkomens-ontwikkelingslanden' in plaats van op de armste landen.

toenemende internationalisatie van bouwbedrijven

De tweede trend wordt zichtbaar in het verschijnen van een vrijwel nieuwe post op de tweede helft van de zeventiger jaren. Een post ter grootte van ongeveer miljard voor de 'uitvoering van werken' in ontwikkelingslanden. Het gaat hier om bouwprojekten en havenwerken van Ballast Nedam, Bos Kalis, Bredero, HBG, en Volker Stevin. Hun omzet in het buitenland is gestegen tot meer dan 10 miljard in de jaren '30. Daarmee is de totale omzet van deze 5 bedrijven na een proces van snelle internationalisatie nu twee keer zo groot als hun gezamenlijke omzet in Nederland. Na een aanvankelijke orientatie op werken in het Midden

Oosten verschuiven de internationale bouwactiviteiten de laatste tijd naar Afrika, Amerika en het Verre Oosten.

c) vervoersstromen

In veel gevallen bepalen degenen die de vervoerstromen in handen hebben en daardoor de handelskanalen wat degene, die de produkten produceert in de ontwikkelingslanden, kan verdienen aan de export. Het is niet toevallig dat juist op dit aspekt van de handelsrelaties tussen 'rijke' en 'arme' landen zoveel aandacht wordt gevestigd binnen het kader van bijv. de UNCTAD. Door de belangrijke im- en exportfunctie van de Rotterdamse haven met name speelt Nederland een belangrijke rol in verschillende vervoersketens. Tot nu toe is aan dit aspekt in Nederland onvoldoende aandacht besteed.

Zo zijn ontwikkelingslanden genoodzaakt om als gevolg van deze containerisatie in de stukgoedketen infrastructurele voorzieningen te treffen die echter geen aansluiting hebben met de vervoerstechnieken in het achterland.

En voor de export van kolen uit ontwikkelingslanden geldt de noodzaak van een aanpassing aan de ontwikkeling van de westerse vervoerstechniek (bulkcarriers). Rotterdam is voor de ontwikkelingslanden als doorvoerhaven voor zowel stukgoed als kolen (zuid-Afrika!) van groot belang en ontwikkelingen in dergelijke wereldhavens hebben in die landen grote gevolgen. De concurrentiepositie van Derde Wereldlanden op de internationale markt blijft zwak zolang ze niet zelf een belangrijk deel van hun export kunnen vervoeren en vervoerstechnieken krijgen opgelegd.

2. Internationalisering van bedrijven en investeringen in ontwikkelingslanden

Een belangrijke deel van de grondstoffenproductie en van de verwerkende industrie in Ontwikkelingslanden (OL) wordt uitgevoerd door dochters van westerse MNO's. Wat betreft de Nederlandse bedrijven gaat het dan vooral om de 'grote' MNO's die al decennia in OL actief zijn waarbij zich in de jaren '70 een toenemend aantal dochterondernemingen van middelgrote concerns heeft gevoegd. De vestigingen van de grote 4 - Philips, Shell, Unilever en AKZO - zijn gespreid over een groot aantal ontwikkelingslanden terwijl de meest investeringen van middelgrote bedrijven zich concentreren in een beperkt aantal OL: Brazilië, Suriname, Argentinië, Kenya, Taiwan, Singapore, India, Indonesië etc. Ten dele worden deze investeringen vanuit Nederland gefinancierd, hoewel de kapitaalstroom vanuit het particuliere bedrijfsleven naar OL de laatste jaren erg beperkt is. Daarnaast worden investeringen gedaan via subholdings in Zwitserland en de Antillen, door leningen op de internationale kapitaalmarkt of door lokale financiering. Bij een deel van produktieve investeringen van MNO's in OL gaat het om produktie die voorheen in West-Europa (en Nederland) werd uitgevoerd. Het gaat dan om het vraagstuk van de internationale industriële herstructurering en internationale arbeidsdeling.

ontwikkelingssamenwerking en herstructurering van de kunstmest-industrie

Een sektor waarbinnen die internationale herstructurering volop gaande is is de kunstmest. Bij die herstructurering van de Nederlandse kunstmestindustrie speelt met name de financiering via ontwikkelingssamenwerking een grote rol. In vijf jaar tijd (van '77 - '82) is ruim fl. 1,2 miljard voor kunstmestleveringen uitgetrokken door ontwikkelingssamenwerking hetgeen geleid heeft tot een maximum uitgave in 1981 van ruim fl. 350 miljoen. Dit betekent dat rond 1980 rond 20% van de Nederlandse bilaterale hulp aangewend werd voor de kunstmestleveringen. De kunstmestindustrie werd hiermee volledig afhankelijk van de overheid en van de ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder. In 1980 werd ongeveer 60% van de kunstmestleveranties aan de ontwikkelingslanden gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking. Momenteel blijkt dat dit kunstmatig in stand houden van de Nederlandse kunstmestindustrie ook geen eeuwig leven is beschoren, en zijn er omvangrijke reorganisaties in die sektor gaande en verder te verwachten. Een herstructurering van de sektor is op deze wijze een aantal jaren doorgeschoven, nieuwe oplossingen zijn echter niet geboden, evenmin zijn er garanties dat deze herstructurering nu geleidelijker en met meer aanpassingen zal

kunnen verlopen.

Het is ook zeer de vraag of dit beleid overeenkwam met de doelstellingen van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Immers vele studies stellen kritische vragen of de effecten van een grootschaliger landbouwproductie met gebruik van kunstmest wel zo voordelig zijn voor de armste groepen in de samenlevingen in de ontwikkelingslanden. Verder is er door dit beleid ook geen bijdrage geleverd aan het op poten zetten van lokale kunstmestindustriën in de ontwikkelingslanden zelf. Hoewel dit laatste wel in gang is heeft het Nederlandse DSM-UKF bedrijf de gelegenheid gekregen om extra produktiekapaciteit op te bouwen in het Midden Oosten en dat in belangrijke mate betaald door ontwikkelingssamenwerking en door leveringen tegen vaak ekstra hoge prijzen.

3. Export van technologie

Het overgrote deel van de praktisch toepasbare kennis in de wereld is in bezit van een beperkt aantal grote concerns en Ingenieursbureaus. Bij het opzetten van een zelfstandige economische ontwikkeling is het voor de OL onontkoombaar gebruik te maken van deze technische kennis, die echter juridisch wordt afgeschermd middels patenten en licenties. Voor OL is het daarom van evident belang te weten welke bedrijven welke technische kennis in bezit hebben en op welke manier en onder welke voorwaarden ze daarvan gebruik kunnen maken.

aktieve export op het gebied van landbouw-technieken en infra-structuur

In Nederland bestaan ca. 700 Ingenieursbureaus, waarvan er naar schatting 70 actief zijn in Derde Wereldlanden. De belangrijkste sectoren waarin ze actief opereren zijn: weg- en waterbouw, landbouw, management van bedrijven en overheden en - in mindere mate - industrie. In veel gevallen werken ze met andere Nederlandse bedrijven samen bij de uitvoering van projecten, vaak in vaste samenwerkingsverbanden.

De technologische kennis die Nederland heeft ontwikkeld op het gebied van waterbouw is alom bekend in de wereld. Het is ook met name deze kennis die ertoe geleid heeft dat in de jaren '70 de omzet van de Nederlandse grote aannemers zeer snel is toegenomen. Het gaat hier echter vooral om de eksport van technologie. Studie van SOMO wees namelijk uit dat van de totale buitenlandse omzet in de bouw en baggersector van ruim fl. 10 miljard in 1982 slechts 15% terecht kwam in Nederland. Dit laatste bestaat dan uit werk van ingenieursbureaus, leveren van materieel zoals baggervaartuigen e.d. De Nederlandse werkgelegenheid die bij deze gigantische bouwprojecten is betrokken is dan ook zeer gering en moet rond de 13.000 op jaarbasis geschat worden (inklusief toeleverende be-

drijven). De Nederlandse overheidssteun bij deze vorm van internationalisering van de bouw is daarbij aanzienlijk. Alleen al in 1982 werd rond de fl. 500 miljoen overheidssteun ter beschikking gesteld, waarvan fl. 400 miljoen bestond uit financiering van projecten door ontwikkelingssamenwerking en ruim fl. 100 miljoen uit ekstra ondersteuning door het ministerie van EZ.

4. Financieringsvraagstukken

In de relatie tussen Nederland en de Derde Wereld en in de rol die MNO's daarin spelen is het vraagstuk van de financiering van activiteiten steeds centraler komen te staan. Het gaat daarbij niet alleen om de financiering van activiteiten; feitelijk gaat het daar steeds minder om. Belangrijker zijn de financiering van (en verzekering van) transakties, de rol van de overheid via exportfinanciering en ontwikkelingshulp en de rol van de particuliere banken bij de financiering van staten en activiteiten in de Derde Wereld.

Voor een aantal bedrijven/sectoren blijkt ontwikkelingshulp een belangrijke ondersteuning te zijn bij het opzetten van activiteiten in Derde Wereldlanden. Dit geldt bijvoorbeeld voor DAF (zowel financiering via Defensie als via OS), Fokker, DSM-UKF, andere kunstmestbedrijven, de baggerbedrijven, HVA, VMF en de Ingenieursbureaus.

De Nederlandse buitenlandse investeringen nemen sterk toe (kapitaalexport). De ontwikkeling van de directe investeringen in ontwikkelingslanden loopt daarmee echter niet parallel. De particuliere geldstroom richting derde wereld groeit alleen voorzover het kredietverlening door de handelsbanken betreft, de directe investeringen lijken eerder af te nemen, en bedroegen in 1982 nog slechts 5% van de totale Nederlandse buitenlandse directe investeringen.

dalende investeringen in de armste ontwikkelingslanden

In de periode 1976-1980 werd nog 20% van de totale buitenlandse directe investeringen in ontwikkelingslanden gedaan, maar meer dan de helft daarvan verdween naar de Nederlandse Antillen. Van de directe investeringen in ontwikkelingslanden vanuit Nederland ging in de periode tussen 1977 en 1981 maar liefst 51% naar een kleinere groep 'rijkere' ontwikkelingslanden, de zogenaamde newly industrialised countries (NIC's), en slechts 11% naar de armste ontwikkelingslanden en concentratielanden.

Fons van der Velden

Sedert het aantreden van het kabinet Lubbers-van Aardennen heeft Nederland een staatssecretaris van Economische Zaken, mr drs F. Bolkestein, die zich in het buitenland Minister van Handel mag noemen. Bolkestein werkte zestien jaar als ondernemer bij Shell, en zat vervolgens vier jaar voor de VVD in de Tweede Kamer. In zijn huidige functie heeft hij als taak exporten vanuit Nederland te bevorderen. Verder is zijn beleid er op gericht om - vanuit de vooronderstelling "dat multinationale ondernemingen een gunstig effect hebben op de ontwikkeling van de Derde Wereld" - investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden te stimuleren.

In deze bijdrage wordt een analyse gegeven van de invloed van Nederlandse partikuliere investeringen op het industrialisatieproces in India. Van daaruit wordt de bovengenoemde vooronderstelling getoetst. Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een kort empirisch overzicht gegeven van de aard en omvang van de Nederlandse partikuliere investeringen in India. In de daarop volgende paragrafen wordt het effect daarvan op de Indiase economie geëvalueerd. In het laatste gedeelte worden vanuit deze evaluatie enige kritische kanttekeningen bij het Nederlandse beleid, en met name dat van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, geplaatst.

NEDERLANDSE BEDRIJVEN IN INDIA

Gedurende de achttiende en negentiende eeuw waren voornamelijk Britse investeerders op het Zuid-aziatische subkontinent actief. Toen na de Eerste Wereldoorlog de invloed van een aantal andere Westerse landen (waaronder vooral die van de Verenigde Staten) toenam, vestigden zich onder andere een aantal Nederlandse- en Engels/Nederlandse bedrijven in India.

Philips (1930) en Unilver (1931) startten in deze periode hun activiteiten. Later volgden Koninklijke Shell (in India Burmah-Shell, NOCIL en Wavin India), ondernemingen uit de (huidige) AKZO-groep (ENKA, Organon en Chevron), VMF-Stork en een aantal kleinere bedrijven zoals Vicon, Duphar, Marschmeyer en Océ van der Grinten.

De Nederlandse vestigingen in India zijn onder te verdelen in (1) dochterondernemingen die volledig in het bezit zijn van het moederbedrijf in Nederland (bijvoorbeeld ABN en AMRO), (2) dochterbedrijven met een meerderheidsdeelneming vanuit Nederland (Unilever in India Hindustan Lever) en (3) dochterbedrijven met een minderheidsdeelneming (onder andere Philips en Organon). (4) Daarnaast zijn er Nederlandse bedrijven die een louter technisch samenwerkingsverband of licentieovereenkomst met een Indiaas bedrijf hebben. (Het bekendste voorbeeld is Stamicarbon/DSM.)

Bij deze onderverdeling moet opgemerkt worden dat in het geval van minderheidsdeelnemingen en technische samenwerkingsverbanden de *feitelijke controle* over het dochterbedrijf in de regel in handen van het moederbedrijf blijft. Dit heeft met een aantal factoren te maken. Op de eerste plaats is het niet nodig een meerderheid van het aandelenpakket te bezitten om controle uit te oefenen. Volgens India's Nationale Bank (*The Reserve Bank of India*) kan het moederbedrijf reeds een effectieve controle uitoefenen met 25 % van het totaal aantal aandelen. Vooraanstaande Indiase economen gaan nog verder: zij zijn van mening dat met 10 % van het totale aandelenpakket al een beslissende invloed aangewend kan worden. Dit is met name zo wanneer de overige

aandelen over een zeer groot aantal Indiase aandeelhouders verspreid zijn, zoals het geval is voor Hindustan Lever en Peico (Philips India). Op de tweede plaats bezetten buitenlanders of door het moederbedrijf aangewezen personen ook bij minderheidsdeelnemingen in de regel nog steeds de belangrijkste posten binnen het bedrijf. Zo is de voorzitter en tevens algemeen directeur van Philips India nog steeds een Nederlander.

Op de derde plaats hebben alle dochterbedrijven technische samenwerkingsverbanden met het moederbedrijf, waardoor een afhankelijke relatie ontstaat. Deze afhankelijkheid wordt in een aantal gevallen nog versterkt door het cruciaal belang van het gebruik van de merknaam van het moederbedrijf.

De totale Nederlandse particuliere investeringen in India bedragen plm. 400 miljoen roepes (plm. 110 miljoen gulden) (1981). Dit is slechts 6 % van de totale buitenlandse investeringen in India en valt in het niet bij de omvang van de investeringen vanuit Groot-Brittannië (61 % van het totaal) en de Verenigde Staten (21 %).

In sommige sectoren van de Indiase economie is de Nederlandse invloed echter van doorslaggevende betekenis. Zo beheerst *Hindustan Lever* de zeep- en waspoedersector; is het bedrijf dominant in de voedingsmiddelensector in het algemeen en heeft het via Lipton Tea een belangrijk gedeelte (plm. 33 %) van de Indiase theemarkt onder controle. Bovendien behoort Hindustan Lever tot de grootste bedrijven van India. In de diverse "top tien-lijsten" staat het bedrijf op de vijfde (wat betreft aktiva), tweede (wat betreft omzet) en zelfs eerste (wat betreft winst) plaats.

Philips heeft in India ongeveer 7.000 mensen in dienst. Het bedrijf is de vijfendertig grootste onderneming van India en zijn productiepakket strekt zich uit van batterijen, radio's en tv's tot medische- en telecommunicatie-apparatuur. Bovendien controleert deze onderneming onder andere via de Indiase dochtermaatschappijen Hind Lamps en ELMI de gloeilampenindustrie bijna volledig. Hetzelfde geldt voor de markt van radio's.

Na de nationalisatie van (Burmah-)Shell in 1976 is de *Koninklijke Shell*-groep nog in India aanwezig via een deelneming in het snelgroeiende petrochemische bedrijf National Organic Chemical Industries India Ltd. (NOCIL) en Wavin India Ltd. Het laatste bedrijf behoort tot de grootste producenten van pvc-buizen (voor irrigatie en drinkwatervoorzieningen) in India.

AKZO is in India vertegenwoordigd via technische samenwerking en aandeelkapitaalparticipatie in Century Enka (vooral synthetische garens) en het farmaceutische bedrijf Organon.

VMF-Stork heeft in India deelnemingen in de recentelijk opgezette bedrijven Stovec Screens India en Stormac India.

MOTIEVEN

Als belangrijkste argumenten voor Nederlandse investeringen in de Derde Wereld noemt staatssecretaris Bolkestein "*De kapitaalstroom, de technische stroom, managementtechnieken en arbeidsverhoudingen; op al die terreinen kunnen Nederlandse bedrijven in de Derde Wereld veel doen en ook een voorbeeld zijn*". De argumenten van voorstanders van privé-investeringen vanuit het Westen in ontwikkelingslanden kunnen in het algemeen tot een vijftal kernpunten herleid worden: (1) dat er zo een kapitaalstroom vanuit het Westen naar de onderontwikkelde wereld plaatsvindt; (2) dat er arbeidsplaatsen worden geschapen; (3) dat multinationale ondernemingen een belangrijke bijdrage leveren aan de export vanuit ontwikkelingslanden; (4) dat de overdracht van technologie en technische kennis wordt bevorderd; en (5) de goede arbeidsvoorwaarden en verhoudingen bij multinationale ondernemingen een positieve uitstraling hebben op de rest van de industriële sektor.

In India wordt door ekonomen als S.K. Goyal, N.K. Chandra, D. Swamy en R. Sau veel onderzoek gedaan naar het effect van buitenlandse investeringen op de Indiase economie. Zij wijzen vooral op de negatieve effecten en gevaren van buitenlandse privé-investeringen, en komen tot de konklusie dat deze niet opwegen tegen de positieve gevolgen. Deze stelling is met betrekking tot Nederlandse bedrijven in India recentelijk verder onderzocht door een onderzoeksteam van het Derde Wereld Centrum van de K.U. Nijmegen en de Jawaharlal Nehru University uit New Delhi. Een aantal (voorlopige) resultaten van dit onderzoek worden in de rest van dit artikel in het kort weergegeven*.

KAPITAAL TOEVUER

Kapitaalgebrek wordt vaak als de oorzaak van onderontwikkeling in de landen van de Derde Wereld naar voren geschoven. Partikuliere investeringen vanuit het buitenland kunnen - volgens deze benadering - een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelingsproces. Met betrekking tot India moeten een aantal vraagtekens bij deze benadering worden geplaatst. Buitenlandse bedrijven maken in India in vergelijking met de inheemse industrie en de moederbedrijven hoge winsten. Volgens cijfers van de Indiase overheid liggen deze gemiddeld zo'n 250 % hoger dan die van Indiase bedrijven. Door deze gigantische winsten kunnen sommige buitenlandse bedrijven in India hun aanvangsinvesteringen in één à twee jaar terugverdienen.

Ook Nederlandse bedrijven maken in India aanzienlijke winsten. Zo was de bruto winst van Philips India in 1979 en 1980 ongeveer net zo groot als het totaal aandelenkapitaal. De bruto winst van Hindustan Lever, als percentage van het totale aandelenkapitaal, is van 60 % in 1962 omhoog geschoten tot 140 % in 1981.

Deze grote winsten leiden niet alleen tot een enorme groei van deze bedrijven maar ook per saldo tot omvangrijke overboekingen naar het buitenland.

Volgens berekeningen van de Indiase ekonoom Ranjit Sau hebben bedrijven met een meerderheidsdeelneming vanuit het buitenland in de periode 1963-1970 voor in totaal 966 miljoen roepees aan kapitaal ingevoerd, terwijl in deze periode de winstoverboekingen (in de vorm van dividenden) van deze categorie bedrijven 1.726 miljoen roepees bedroegen. Als daar nog eens de overboekingen naar de moederlanden in de vorm van winstdelingen (royalties) en vergoedingen voor technische assistentie bij opgeteld worden, dan is de kapitaal uitvoer van deze categorie bedrijven in deze periode in totaal zo'n 2.100 miljoen roepees.

Een netto verlies aan buitenlandse valuta m.b.t. deze categorie bedrijven van plm. 1.200 miljoen roepees over deze jaren. Uit recente cijfers van de Indiase overheid blijkt dat deze tendens zich voor alle categorieën buitenlandse investeringen in versterkte mate doorzet. Volgens berekeningen gepubliceerd in het gezaghebbende dagblad *The Times of India* bedroeg de kapitaal uitvoer door buitenlandse bedrijven i.h.a. in 1977 alleen al 1.153 miljoen roepees.

De Nederlandse bedrijven Unilever, Philips, Enka en Shell namen daarvan 42 miljoen roepees voor hun rekening (plm. 12 miljoen gulden). Over de periode 1973-1979 werd door alle Nederlandse bedrijven in India meer aan dividenden teruggeboekt naar Nederland dan er aan kapitaal werd ingebracht.

De werkelijke winsten en kapitaalvlucht vanuit India zijn waarschijnlijk nog veel omvangrijker door interne, welhaast oncontroleerbare, overboekingen tussen moeder- en dochterbedrijven.

Handel tussen moeder- en dochterbedrijven van multinationale ondernemingen onderling vormt momenteel ongeveer 40 % van de totale wereldhandel. Door het onderfakturieren van importen en overfakturieren van exporten kan het moederbedrijf daar de winst laten opduiken waar het voor haar het voordeligst is. De omvang van de kapitaalstroom die door dit systeem van *interne verrekenprijzen* India verlaat, is veel

groter dan die van de direkt zichtbare overboekingen.

Een kommissie van de Indiase regering bracht met betrekking tot Philips bijvoorbeeld aan het licht dat het bedrijf produkten naar Europa exporteerde onder de kostprijs (Lampen werden naar Nederland uitgevoerd voor 50 paisa (een halve roepee) en van daaruit doorverkocht voor 5 roepee per stuk. Er was alleen maar een ander label aangehangen.) Ook uit onderzoekingen met betrekking tot andere bedrijven blijkt, dat door het systeem van interne verrekenprijzen grote sommen geld uit India verdwijnen. De Indiase ekonomen Pillai en Subramaniam hebben bijvoorbeeld aangetoond dat de dochterondernemingen van buitenlandse bedrijven gemiddeld zo'n 125 tot 350 % meer betalen voor geïmporteerde grondstoffen dan zelfstandige Indiase bedrijven. Ekonomen van de Nehru Universiteit hebben m.b.t. de geneesmiddelen- sektor berekend dat de onzichtbare overboekingen ongeveer 170 % van de zichtbare, in de boeken geregistreerde, kapitaal uitvoer vormen.

WERKGELEGENHEIDSEFFEKT

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de uitvoer van kapitaal door buitenlandse bedrijven in India groter is dan de invoer. Bovendien wordt in het algemeen zo'n 60 % van de totale winst opnieuw in het bedrijf geïnvesteerd. Hierdoor komt een steeds kleiner gedeelte van het totale aandelenkapitaal uit het buitenland. Deze algemene trend geldt ook voor de Nederlandse multinationale ondernemingen in India. Van het totale aandelenkapitaal van Peico komt 19 % oorspronkelijk uit Nederland. De rest wordt gevormd door ingehouden winsten die omgezet zijn in aandelen. Voor NOCIL is dit percentage 17 %, voor Enka 13 % en voor Hindustan Lever slechts 9 %. Bovendien moet opgemerkt worden dat deze geringe invoer van kapitaal meestal is geschied in de vorm van kapitaal-goederen (machinerieën, apparatuur, fabrieksuitrusting, e.d.), waarvan de prijs moeilijk vast te stellen is. De "cash"-invoer van kapitaal is in de regel te verwaarlozen.

Door de *grote winsten* hebben de meeste Nederlandse bedrijven in India in de loop der jaren een stormachtige *groei* doorgemaakt: zo groeide het totale aandelenkapitaal van Hindustan Lever tussen 1969 en 1981 met 400 % en dat van Philips ongeveer met 500 %. Door deze snelle groei worden Indiase producenten die dezelfde produkten maken als buitenlandse bedrijven door deze nogal eens weggekonkurreerd met illegale - boven het via licenties toegestane aantal - produktiekapaciteiten. Philips en Unilever waren in 1977 binnen India de multinationals met het grootste aantal van deze overkapaciteiten (respektievelijk voor 12 en 11 produkten). Hierdoor wordt niet alleen *werkgelegenheid* bij inheemse bedrijven *teniet* gedaan, maar vindt ook een versnelde *koncentratie* van kapitaal in buitenlandse handen plaats. Een goed voorbeeld vormt in dit verband de lampenindustrie in India. Peico en haar dochterbedrijven hebben ongeveer 40 % van de markt in handen. Zij controleren echter de aanvoer van cruciale componenten waardoor de meeste andere lampenproducenten in India direkt van Peico afhankelijk zijn. Dit Nederlandse bedrijf controleert zo de gehele lampenindustrie in India. De gevolgen van deze controle en concentratie zijn duidelijk. In het begin van de zeventiger jaren waren er 127 kleinschalige producenten van gloeilampen in India; in 1977 nog slechts 50. Niet alleen m.b.t. lampen maar ook voor radio's heeft Philips in India zo'n dominante positie veroverd.

Het werkgelegenheidseffekt van buitenlandse investeringen in India blijkt gering of zelfs negatief te zijn. Dit heeft te maken met het feit dat multinationale ondernemingen kapitaals- in plaats van arbeidsintensief produceren. Daardoor worden vaak arbeidsplaatsen in de arbeidsintensieve sectoren vernietigd. Bekend is het voorbeeld van de

Zweedse luciferfabriek WIMCO welke de kleinschalige luciferproducenten in India uit de markt heeft gedrukt, hetgeen leidde tot een netto verlies aan arbeidsplaatsen.

Ofschoon de zeeproductie in India voor de kleinschalige sektor gereserveerd is, blijft Hindustan Lever een monopoliepositie in deze sector houden, waardoor het aantal arbeidsplaatsen daalt.

VERGROTING VAN DE EXPORT

Een ander argument dat vaak gehanteerd wordt voor het openstellen van de economie van een ontwikkelingsland voor buitenlandse bedrijven is, dat deze bijdragen aan een vergroting van de export; aan het verdienen van harde valuta. Voor de Nederlandse multinationale ondernemingen in India blijkt dit niet op te gaan. Philips India exporteert slechts 5 % van haar totale productie; Enka 1 à 3%; NOCIL 5 à 10 % en Hindustan Lever 7 tot 13 %.

Deze percentages liggen aanzienlijk onder het exportnivo waar de bedrijven volgens de Indiase wet toe verplicht zijn. Bovendien vindt een groot gedeelte van de export naar de Sovjetunie plaats (vooral die van Hindustan Lever en Organon). Deze uitvoer wordt meer door politieke (de traditionele vriendschapsbanden tussen India en de Sovjetunie) dan economische factoren bepaald.

De exporten, en de inkomsten daaruit, naar Westerse markten zijn te verwaarlozen.

OVERDRACHT VAN TECHNOLOGIE

"Via multinationale ondernemingen kan technologie en technische kennis worden overgedragen", stellen voorstanders van privé-investeringen in de Derde Wereldlanden.

Toch blijkt dat de verwachte overdracht van technologie in de praktijk nog eens problemen oplevert: de technische samenwerkingsovereenkomsten leggen beperkingen op met betrekking tot export van produkten en invoer van ruwe materialen en onderdelen aan Indiase bedrijven; de geïmporteerde technologie is vaak verouderd en sluit niet aan bij het behoeftenpatroon in India.

Sommige buitenlandse bedrijven hebben in het verleden een belangrijke bijdrage geleverd aan technologische ontwikkelingen in India, maar uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat (ook met betrekking tot Nederlandse bedrijven in India) daar vaker geen sprake van is. De verdere ontwikkeling van inheemse technologie wordt in veel gevallen zelfs gefrustreerd.

In dit verband moet ook opgemerkt worden dat de onderzoeksactiviteiten van de Nederlandse bedrijven in India zich meestal beperken tot kwaliteitscontrole.

ARBEIDSVORWAARDEN EN VERHOUDINGEN

Een laatste argument dat naar voren wordt gebracht om particuliere investeringen in India te stimuleren, is dat de arbeidsvoorwaarden en verhoudingen bij multinationale ondernemingen veel beter zijn dan bij inheemse bedrijven en er daardoor een positieve uitstraling naar de rest van de industriële sektor plaatsvindt.

Uit cijfers van de Indiase overheid en diverse studies (o.a. van Bill Warren) komt naar voren dat het reële inkomen van fabrieksarbeiders in India daalt en zich momenteel op het niveau van 1960 of zelfs 1939 bevindt. Feit is dat de lonen in de (Nederlandse-) multinationale ondernemingen in India iets boven het gemiddelde niveau liggen en een uitzondering op deze algemene trend vormen. Toch stagneert ook de koopkracht van deze groep werknemers de laatste jaren. Bovendien blijkt dat de stijging van de lonen van werknemers bij Nederlandse ondernemingen in India achterblijft bij de stijging van de omzet, de bruto winsten en de toegevoegde waarde.

Ook stellen Nederlandse multinationals in India in toenemende mate *dagloners* en *tijdelijke arbeidskrachten* - die veel goedkoper zijn dan de vaste arbeidskrachten en op welke categorie de op zich progressieve arbeidswetgeving geen betrekking heeft - tewerk. In Hindustan Lever's fabriek in Bombay werken op een totaal van 4.000 werknemers zo'n 1.000 werknemers in tijdelijke dienst of als dagloner.

Verder besteden ook Nederlandse bedrijven in India steeds meer werk uit aan *kleinschalige bedrijfjes*. Deze worden in de praktijk, vanwege de controle over de aan- en afvoer van producten, volledig door de multinationale ondernemingen beheerst. In deze productie-eenheden zijn de lonen zeer laag en de arbeidsomstandigheden erbarmelijk slecht. 60 % van de totale omzet van Peico wordt momenteel al in de kleinschalige industrie geproduceerd. Hierdoor kan Peico de arbeidswetten - die alleen voor grotere eenheden gelden - ontduiken. Een ander negatief effect van deze ontwikkelingen is dat door de overplaatsing van arbeid de kracht van de georganiseerde arbeidersbeweging in de buitenlandse bedrijven ondermijnd wordt. Bovendien worden bij deze overplaatsing in de meeste gevallen niet meer arbeidsplaatsen gecreëerd; worden de kostenbesparingen niet doorberekend in de consumentenprijs van de producten en leidt deze ontwikkeling makro-ekonomisch tot een verslechtering van de inkomensverdeling. "Small" is in deze gevallen dan ook alles behalve "beautiful" (Schumacher).

* Bij dit gedeelte heb ik gebruik gemaakt van (veelal nog) ongepubliceerde onderzoeksrapporten van mijn kollega's A.J. Rath, B. Rajender, S. Krishna, U. Menon en K. Lieten van het "Indo-Dutch project on Multinational Corporations in India".

Bron: Gezichten van India

Uitgave: India werkgroep Nijmegen

juli 1983

Onderhandelingen tussen ontwikkelingslanden en transnationale ondernemingen

Wanneer de regering van een land in onderhandeling treedt met een Trans Nationale Onderneming (T.N.O.) is hun gemeenschappelijk doel om overeenstemming te bereiken over activiteiten waarin zij beide zijn geïnteresseerd, ervan uitgaande dat elk zijn verplichtingen zal nakomen. Soms wordt het initiatief genomen door de T.N.O., maar het gebeurt ook heel vaak dat de regering van een land een maatschappij verzoekt met hen aan tafel te gaan zitten om te zien of men tot zaken kan komen.

Er is een dringende en groeiende noodzaak voor internationale economische ontwikkelingen. Geen enkel land kan volledig op eigen benen staan en zelfs de belangrijkste landen kunnen het bestaan van andere naties niet negeren zonder zelf ernstig risico te lopen. Dit vereist handel en investeringen, overdracht van kennis, goede communicatie, ongehinderde reismogelijkheden op nationaal, regionaal en mondiaal niveau.

Wanneer ik mij in dit korte commentaar beperk tot ontwikkelingslanden, dan is dat omdat voor hen de noodzaak het grootst is, terwijl zij vaak onvoldoende zijn uitgerust om de problemen aan te kunnen.

De ontwikkeling van achtergebleven landen is niet alleen in hun belang. Voor de geïndustrialiseerde wereld is er een morele plicht om hen te helpen, maar hulp geeft tevens blijk van gezond economisch en politiek inzicht. De regeringen scheppen het kader, unilateraal, bilateraal en multilateraal en ondernemingen moeten daarin een zeer grote rol spelen: ontwikkelingshulp is beslist noodzakelijk, maar zelfs met de beste wil van de wereld (die men helaas zelden aantreft) is die niet genoeg.

Het is derhalve zowel onvermijdelijk als gezond dat ondernemingen hun vleugels in het buitenland uitslaan en op deze wijze wordt de T.N.O. geboren. Dit is even natuurlijk als een rivier, die door verschillende landen stroomt. De T.N.O.'s zijn niet alleen instrumenten van ontwikkeling, maar zij zijn ook het resultaat daarvan: terwijl de meeste hun basis hebben in de geïndustrialiseerde wereld, particulier of in handen van de overheid, zien wij ook steeds meer T.N.O.'s ontstaan in ontwikkelingslanden. De landen in het oostblok zijn eveneens doende hun eigen multinationale ondernemingen op te richten. In feite gaat het er niet langer om óf ze zouden moeten bestaan, maar over de vraag hóe van de T.N.O.'s op de beste wijze gebruik kan worden gemaakt. Voor het ontwikkelingsland wordt deze vraag dringend, wanneer het met een T.N.O. in onderhandeling treedt.

Het is inderdaad juist dat sommige van deze landen nog slecht zijn uitgerust en bemand en dat zij hulp nodig hebben om tot constructieve overeenkomsten te komen. Ik geloof dat zulke hulp ook een goed ding is voor de T.N.O., omdat haar belangen niet gediend zijn met een zaak, waarbij de voordelen eenzijdig verdeeld zijn (societas leonina), dergelijke overeenkomsten zullen immers niet van lange duur zijn. De regering kan de hulp inroepen van particuliere adviseurs, of advies krijgen van internationale organisaties, in welk verband het Centrum van de Verenigde Naties voor Trans-Nationale Ondernemingen een zeer nuttige rol speelt.

Vaak wordt verondersteld, dat deze onderhandelingen zich altijd richten naar het voordeel (of de macht) van de T.N.O.. Maar de maatschappij stelt zich bloot aan grote risico's, met name in het geval van investeringen: niet alleen kunnen de economische ontwikkelingen een andere loop nemen dan zij had verwacht, maar zij moet ook rekening houden met de mogelijkheid van een arbitraire politieke interventie. In dit opzicht zijn de maatschappijen geheel en al overgeleverd aan de landen, waar zij hun zaken drijven en hun investeringen plegen. Soms wordt zelfs het recht om op het diplomatieke vlak ten behoeve van een dergelijke maatschappij tussenbeide te komen, betwist.

Beide partijen hebben hun sterke en zwakke punten en het is nutteloos te beredeneren wie het sterkst staat. Beide wensen zij een constructief en duurzaam resultaat in het belang van degenen, die zij vertegenwoordigen. Uiteraard is er een fundamenteel verschil tussen de politieke verantwoordelijkheid van regeringen en de „commerciële” verantwoordelijkheid van de T.N.O.'s.

Maar er mag geen twijfel over bestaan, dat de leiding van een maatschappij eveneens grote verantwoordelijkheid heeft, niet alleen jegens regeringen, maar ook tegenover haar medewerkers, aandeelhouders, crediteuren, vakverenigingen en leveranciers, waaronder niet in de laatste plaats de burgers van het ontwikkelingsland zelve. Al die belanghebbenden behoren tot het grote publiek en slechts weinigen zijn „vermogend”. De veronderstelling, dat onderhandelingen met T.N.O.'s zich in wezen afspelen tussen magnaten, die alleen op eigen belang uit zijn aan de ene kant en sociaal bewogen staatslieden en ambtenaren aan de andere kant, is derhalve een slechte karikatuur. De vertegenwoordigers van beide partijen staan in dienst van vele anderen. Het zij herhaald dat zij een gemeenschappelijk doel hebben: zij wensen een overeenkomst, die beide partijen tot voordeel strekt. Zoals bij alle onderhandelingen, vereist dit zowel „spelregels” als vertrouwen. Hoe duidelijker en hoe constructiever de spelregels, des te groter het vertrouwen.

In de eerste plaats zijn er de wetten van het betreffende land dat soeverein is. Misschien is de wetgeving in een vroeg stadium onvoldoende, omdat zij werd geschreven zonder een behoorlijk inzicht in moderne economische en sociale ontwikkelingen. Dit wordt echter voortdurend gecorrigeerd. De aard van de overeenkomst met die bijzondere organisatie, die de T.N.O. nu eenmaal is, en die zowel nationale als internationale trekken vertoont, is echter zodanig, dat aan beide zijden niet alleen juridische maar ook andere overwegingen meetellen. Ervan uitgaande dat de T.N.O. de wet zal respecteren, zou de regering zich b.v. kunnen afvragen, hoe de T.N.O. zich zal gedragen op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Van haar kant zal de maatschappij zekerheden en bescherming verlangen ten opzichte van arbitraire politieke beslissingen in het betreffende land. De T.N.O.'s zullen eveneens de voorkeur geven aan internationale arbitrage voor de beslechting van mogelijke geschillen, bijvoorbeeld met de hulp van de Wereld Bank of de Internationale Kamer van Koophandel, die met alle respect voor de wetten van het gastland en de toepassing daarvan, meer aanvaardbare garanties biedt voor objectieve uitspraken.

Wat betreft de gedragscode voor de T.N.O.'s wordt terecht gezegd, dat „richtlijnen” of „beginselen” niet waterdicht kunnen zijn. Niettemin bevorderen zij het inzicht in wat partijen kunnen verwachten en zij verlenen steun aan het vertrouwen dat nodig is om zaken op multinationale basis met succes aan te pakken.

De ondernemers bestrijden een dergelijke beperking van hun vrijheden niet, omdat zij realist zijn. Het is zelfs zo dat zijzelf door de Internationale Kamer van Koophandel op dit gebied baanbrekend werk verricht hebben door het opstellen van „Richtlijnen voor Internationale Investerings” (1972). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) volgde in 1976 met „Richtlijnen voor Multi-Nationale Ondernemingen”. Verder citeer ik de „Tripartite Ontwerp verklaring over de Beginselen van Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid” van de Internationale Arbeids Organisatie (ILO) van 1977. Dit zijn tot op heden de belangrijkste pogingen om codes voor T.N.O.'s te formuleren en hun gedrag te beïnvloeden. Zij bevatten ook aanwijzingen betreffende daarmee verband houdende regeringsgaranties. Verschillende andere ontwerpen worden nog besproken, het meest veelomvattende en verstrekkende is het project van de Commissie van de Verenigde Naties betreffende Transnationale Ondernemingen. Het is hier niet de plaats om de vooruitzichten van laatstgenoemd project te bespreken, maar ik hoop dat de Code van de Verenigde Naties, wanneer deze eenmaal gereed is, van praktisch nut

zal zijn en aan het belangrijke doel zal beantwoorden — bevordering van de internationale economische en sociale ontwikkeling, in het bijzonder in de onderontwikkelde landen — dit is van het grootste gewicht nu om verschillende redenen de ondernemingen veel selectiever moeten zijn bij hun multinationale activiteiten dan het geval was in de jaren vijftig en zestig.

Ik denk dat het zeer nuttig zou zijn als regeringen en T.N.O.'s met zoveel woorden zouden refereren aan geaccepteerde „richtlijnen” of „beginselen” of de relevante delen daarvan, als onderdeel van hun overeenkomsten. Dit zou verschillende voordelen hebben:

- a. Er zou een duidelijker inzicht ontstaan in de verplichtingen die men op zich neemt.
- b. De mogelijkheid van toekomstige geschillen wordt verminderd.
- c. De praktische betekenis van de Gedragscode zou onderstrept worden.
- d. De bedoelingen van deze Code zouden in de praktijk kunnen worden beproefd.

Indien het resultaat van het voorstel een dergelijke wijziging in de verdragen op te nemen, zou betekenen, dat geen overeenstemming tussen partijen kan worden bereikt, dan zou dit zeer te betreuren zijn. Maar het is nog erger als partijen op een later tijdstip verschil van mening krijgen. Rechten en plichten en een doelmatige aanpak voor de beslechting van overhoopte geschillen zouden duidelijk moeten worden vastgelegd als een integraal onderdeel van de overeenkomst. Dit zal het wederzijds vertrouwen doen toenemen, zonder dit vertrouwen zal er weinig vooruitgang worden geboekt.

Bron: Beschouwingen van een ondernemer.

Mr. G.A. Wagner

Uitgeverij: J.H. Kok,

Kampen

1979

De nieuwe cosmetika van Eegje Schoo

Voor velen binnen links Nederland is de Nederlandse staat toch ook nog een 'sociale staat'. Weliswaar vertoont dat sociale gezicht in crisistijd enige barsten en scheuren, maar toch blijft die staat het orgaan van de sociale uitkeringen, van een welzijnsbeleid, van voorzieningen voor kunst en cultuur. Deze januskop heeft aan de andere kant de harde trekken van subsidies aan het bedrijfsleven, van weinig controle op vervuilers, van de verdediging van de 'vrije markt'. Voor velen hoort ontwikkelingssamenwerking bij het 'sociale gezicht', bij de zorg voor de armen en de hulpbehoevenden. Het eerste en grootste misverstand over de ontwikkelingshulp is dan ook, dat deze vooral bestaat uit projecten overal in de wereld, waarin mensen onderwijs en medische zorg aangeboden krijgen.

Versterkt door Socutera-filmpjes en voorlichting van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking is ontwikkelingshulp toch vooral het boeren leren ploegen, het te eten geven van kinderen met oedeembuikjes. Toch is dit slechts de marge van het ontwikkelingsbeleid. Bij de meeste landen waarmee Nederland een speciale hulprelatie heeft, de zogenaamde concentratielanden, bestaat rond de twintig procent uit projekthulp of technische hulp. Anderen schatten het 'projektendeel' in de totale begroting op zo'n vijftien procent. Het sociale gezicht van de ontwikkelingssamenwerking is dus niet meer dan een kinderhoofdje. Rond de tachtig procent van de hulp van land aan land (bilaterale hulp) vloeit terug naar Nederland en ongeveer de helft van de hulp via internationale organisaties (multilaterale hulp). Uit multilaterale organisaties, zoals bijvoorbeeld de Wereldbank, krijgen we vaak twee keer zoveel terug in de vorm van orders voor de leverantie van goederen en diensten, als we erin stoppen. Een ruwe berekening leert dat van de 4,3 miljard gulden die er in 1984 op de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking staat, er ten minste 2,7 miljard in Nederland blijft hangen voor salarissen, leveranties door Nederlandse bedrijven, betalingen aan ingenieursbureaus en dergelijke. Het grootste part daarvan komt terecht bij een klein aantal grote exporteurs, die al van oudsher het gros van de ontwikkelingsgelden ontvangen.

Trouwe bondgenoot

Het begin van de moderne ontwikkelingshulp wordt in het algemeen geplaatst in 1949, toen de toenmalige president van de Verenigde Staten, Truman, aan het Marshall-plan een 'Point Four' toevoegde, dat dit plan moest ombouwen in de richting van de ontwikkelingslanden. Het is duidelijk dat de man die het 'ijzeren gordijn' in Europa neerliet, dit programma plaatste in het kader van de bestrijding van het kommunisme op wereldschaal: het overgrote deel van de (Amerikaanse) hulp ging naar landen die als een gordel om de socialistische landen heen liggen (Taiwan, Zuid-Korea, Turkije etcetera). Nederland voegde zich als trouwe bondgenoot in dit programma, mede omdat het na het verlies van Indië met een overschot aan tropen-deskundigen zat.

Het echte begin van de ontwikkelingshulp volgens de huidige formules moeten we dan ook in de jaren zestig plaatsen. Dan zien we ook de eerste grote discussie: moeten we de hulp bilateraal gaan geven, direkt van Nederland naar het ontwikkelingsland, of multilateraal, via de internationale organisaties? Politiek en humanitair bewogen Nederland sprak zich nagenoeg unaniem uit voor multilaterale hulp. Nederland was maar een klein land, zo was de redenering, en zou op zijn eentje niets spektakulairs tot stand kunnen brengen. Bij bilaterale hulpverlening zouden politieke en economische belangen in engere zin van het donorland een veel te belangrijke rol gaan spelen. Gespecialiseerde internationale organisaties zouden met veel meer deskundigheid en een beter gevoel voor prioriteiten de hulp kunnen kanaliseren. De werkgeversorganisaties, en binnen hun Commissie voor Ontwikkelingslanden vooral de grote exporterende bedrijven, was deze duidelijke voorkeur een doorn in het oog. In december 1960 kwamen zij met een nota waarin een krachtig pleidooi werd gehouden voor het geven van vooral bilaterale hulp.

De werkgeversverbonden klaagden vooral over de 'valse concurrentie' die er dreigde te ontstaan, doordat andere industrielanden wel een bilateraal hulpprogramma aan het opzetten waren en Nederland achterbleef.

Het bedrijfsleven kreeg zijn zin echter niet zo snel. In de *Nota over de hulp aan minder ontwikkelde landen* uit 1962 wordt de uitgesproken voorkeur voor multilaterale hulp gehandhaafd met ook argumenten als: „Het gevaar bestaat dan ook dat als Nederland tot het geven van bilaterale hulp aan enkele willekeurige landen zou besluiten, ons land onder politieke en economische druk komt te staan om op uitgebreidere schaal hulp te verlenen dan zijn financiële capaciteit veroorlooft”. Bilaterale hulp werd niet geheel uitgesloten, maar kreeg slechts 'een aanvullende plaats', bij voorkeur binnen de konsortia van hulpverleners die de Wereldbank voor verschillende ontwikkelingslanden aan het oprichten was.

In 1964 komen de werkgevers dan ook met een nieuwe serie nota's *Voorstellen inzake samenwerking met ontwikkelingslanden*, waarin zij opnieuw krachtig de uitbreiding van de bilaterale hulp bepleiten „om op deze wijze bij te dragen tot de ontwikkeling van het handelsverkeer, de vestiging en de versteviging van de overzeese ondernemingen en de intensivering van de technische en kulturele uitwisseling”. Niet voor de eerste en zeker niet voor de laatste maal zochten zij daarvoor steun bij het Ministerie van Economische Zaken, dat in zijn begroting 1964 had gesteld dat „hulp en exportbevordering in belangrijke mate in elkaars verlengde kunnen liggen, zodat men het ontwikkelingsland kan dienen en het eigen bedrijfsleven kan bevorderen”. In feite was daarmee het pleit voor een groot deel beslecht. De eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Bot (april 1965 tot april 1967), kwam in 1966 met de *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*, waarin ineens werd gekonstateerd dat de tegenstelling tussen multilaterale en bilaterale hulp „nu niet meer van controversiële aard is”.

Fijne driekleur

Daarmee lag het Nederlandse hulpverleningsbeleid vast en hadden de 'idealisten' de slag definitief verloren: het grootste deel van de hulppot was voor het bedrijfsleven en in de marge waren er nog wat 'leuke projektjes' om de exportlading een fijne driekleur mee te geven. De bilaterale hulp groeide zeer snel en was in 1968 al drie keer zo groot als de multilaterale hulp en, indien men de hulp aan Suriname en de Nederlandse Antillen meerekent, al het vijfvoudige. De opvolger van Bot, minister Udink (april 1967 tot juli 1971), niet voor niets afkomstig van de *Centrale Kamer voor Handelsbevordering*, formuleerde het met een duidelijkheid die ook zijn kollega's in het buitenland in die periode eigen was: „Alle ontwikkelingshulp die wij geven aan landen als India, Pakistan, Kenia, Colombia, Peru, Tunesië, die wordt allemaal voor honderd procent in Nederland besteed”. Hij noemde de ontwikkelingshulp een „werkgelegenheidsinstrument”, voor Nederland wel te verstaan.

Eind 1969 werden voor het eerst en voor het laatst enige resultaten van de besteding van ontwikkelingsgelden in Nederland duidelijk gemaakt. Uit de toen gepubliceerde gegevens bleek dat een vijftal grote ondernemingen ongeveer zeventig procent van alle leveranties aan India en Pakistan uit de ontwikkelingspot voor hun rekening had genomen. We kunnen gevoeglijk aannemen dat Philips daarvan het grootste deel, ongeveer een kwart van alle bestedingen, inpikte. De bedrijfstak chemie, en dat betekent zeker in latere jaren kunstmest van DSM, zorgde voor twee vijfde van de leveranties. Machines en apparatuur voor fabrieken kwamen van VMF/Stork, zo'n zesde tot een zevende van de hulppot. De sektor vervoermiddelen, Fokker en DAF, schommelt door de jaren heen nogal wat, tussen ongeveer een tiende en een vierde. Zowel voor DSM als voor DAF geldt, dat regeringen hier de ontwikkelingshulppot gebruikten toen deze bedrijven in moeilijkheden dreigden te komen.

Witte olifanten

Met zo'n sterke bedrijvenlobby op de voor- en achterhand doen doelstellingen voor een ontwikkelingsbeleid er eigenlijk niet meer toe. Op zichzelf is het natuurlijk niet zo'n probleem dat Nederlandse bedrijven een graantje meepikken uit de ontwikkelingshulppot. Maar om bijvoorbeeld de armsten te bereiken, nog steeds een van de twee doelstellingen van het Nederlandse beleid, zou dit wel moeten betekenen dat de overheid in het desbetreffende land een beleid heeft dat nadrukkelijk met die allerarmsten rekening houdt, een 'op herverdeling gericht' beleid' voert, zoals dat dan in ontwikkelingsjargon heet. Dat nu kan men van de meeste concentratielanden van de Nederlandse hulp niet direkt zeggen. Nederland heeft, ook wat de keuze van landen betreft, nauwelijks een eigen beleid gevoerd, maar is de Wereldbank gevolgd in de oprichting van hulpkonsortia. Pronk heeft als minister van Ontwikkelingssamenwerking van mei 1973 tot december 1977 wel enige landen kunnen toevoegen, maar die werden voor het merendeel (Jamaica, Cuba) door zijn opvolger weer afgevoerd. En tot het schrappen van landen (Indonesië) bleek hij al helemaal niet in staat.

Bovendien, door de verschillende donorlanden worden ontwikkelingslanden opgescheept met verschillende soorten machines, vrachtwagens, elektronische systemen en dergelijke. Grote voorraden onderdelen voor reparatie of nabestellingen blijken vaak moeilijk te financieren. Zodoende ontstaan nieuwe vormen van (hulp)afhankelijkheid die ook landen met een progressief ontwikkelingsmodel kunnen dwingen in een niet gewenst stramien (Tanzania).

Zo ontstaan de *witte olifanten*, prestigieuze hulpprojekten of hulpgoederen waarmee niets meer wordt gedaan. Ook de *Inspektie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* kwam recentelijk in een zeer kritisch rapport met een aantal voorbeelden van dit soort leveranties. Een van de meest bekende voorbeelden is wel de leverantie van *Fries stamboekvee*. Onze volbloed Friezen blijken het in de tropische zon en luchtvochtigheid niet al te goed te doen. In verschillende landen blijkt dan al snel dat de beesten niet, zoals het programma voorschrijft, onder de kleine boeren kunnen worden verdeeld. Dan moet er uit Leeuwarden een stal worden gehaald om de beesten te kunnen plaatsen en moet een uitgebreid vervolprogramma worden gefinancierd om de koeien tot acceptabelere vormen om te fokken. In Tanzania staat een voor veertien miljoen gulden neergezette koelhuisketen weg te rotten. In Peru viswerkingsfabrieken. In hetzelfde land zijn dertien jaar na het afsluiten van de eerste lening vijf melkfabrieken nog altijd niet afgebouwd. Op Sri Lanka staat een serie röntgenapparaten zonder elektriciteit of in een ongeschikte ruimte. De lijst kan langer worden gemaakt.

Trickle-down'-effekt

Wat men in de jaren zestig wel had ontdekt, was dat hulp op een centraal niveau, vooral gericht op de infrastructuur van de desbetreffende landen, niet automatisch doordruppelde naar de armste lagen van de bevolking; het zogenaamde 'trickle-down'-effekt, waarop verschillende economen, Rostow voorop, hun hoop hadden gevestigd, bleek nauwelijks op te treden. Vanuit de Wereldbank, vooral bij monde van zijn directeur Robert McNamara (in een beroemd geworden rede in Nairobi in 1973), kwamen geuiden dat men ontwikkelingshulpprogramma's vooral op de armsten moest gaan richten. Min of meer in navolging van Kennedy's *Alliance for Progress* waren hier verlichte kapitalistische geesten aan het woord, die uit vrees voor de steeds groter wordende kloof tussen armen en rijken in de ontwikkelingslanden en voor een opstand van de armen (land- en pacht)hervormingen voorstelden.

Pronk sloot zich hierbij aan door een *doelgroepenbeleid* van de grond te tillen. Voor het eerst kreeg het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een serie consistente doelstellingen opgeplakt, met als belangrijkste: de Nederlandse hulp zal „zoveel en zo direkt mogelijk voor de armsten moeten zijn”. De landen waarmee Nederland een hulprelatie had, zouden „een op verdeling gericht beleid” moeten voeren.

Zoals aangegeven kon Pronk echter weinig veranderen in de lijst van concentratielanden. Ook het terugdringen van de invloed van bedrijven en consultants ten behoeve van meer projecten voor de armsten bleek uiterst moeilijk: ook onder Pronk bleef ondanks een gedeeltelijke ontbinding van de hulp het percentage van besteding in Nederland rond de negentig procent hangen om pas daarna te dalen tot rond de tachtig procent. Daarover schreef een van de meer kritische beschouwers van de praktijk van de Nederlandse ontwikkelingshulp, professor Breman: „De grondslag van ontwikkelingssamenwerking geeft over een lange reeks van jaren een grote mate van continuïteit te zien (...). Een regelmatige verschuiving in accentuering heeft weinig te maken met konkrete beleidsvoering, maar veel meer met de presentatie, samenhangend met de politieke stellingname van de verantwoordelijke ministers en de ontwikkelingsmode.”

Men kan er over twisten of er onder Pronk nu echt aan iets nieuws is begonnen en of de doelstelling van armoedebestrijding een soort blok aan het been is van ambtenaren van met name Economische Zaken, die vooral export willen bevorderen. Feit is dat het grootste deel van de stroom hulp gelden nog steeds richting Nederland gaat. En ondanks de mooie en vele debatten over doelstellingen en de hoogte van de hulp gelden, gaat het toch vooral om de richting van de geldstroom.

Laksheid

Minister De Koning (december 1977 tot september 1981) herformuleerde de doelstellingen in een *tweesporenbeleid*, waarbij het ene spoor het bereiken van de armsten en het ander het bereiken van 'self-reliance', door De Koning vertaald als „een gelijkwaardige positie in de internationale economische relaties”, moesten zijn. Pronk had al opgemerkt dat beide doelstellingen elkaar zouden kunnen bijten, want 'self-reliance' kan identiek zijn aan de prioriteiten die de heersende elite zichzelf stelt en dan komt men slechts zelden bij de armsten uit. Deze doelstelling heeft dan ook in de afgelopen jaren kunnen functioneren als de sluis, waar alle leveranties door het bedrijfsleven rustig doorheen hebben kunnen vloeien. Desondanks moest De Koning constateren dat het bedrijfsleven weinig alert reageerde op de ruimere mogelijkheden die hij met zijn verzaking dacht te hebben ingeruimd voor dat bedrijfsleven. „Laksheid”, zo verweet hij de ondernemers.

Onder zijn opvolgers Van Dijk (september 1981 tot november 1982) en Schoo (vanaf november 1982), de eerste VVD-minister op deze plaats, veranderde het klimaat pas echt. De door het bedrijfsleven gesignaleerde en zo verafschuwde geur van kleinschalige en weinig winstgevendende projecten, werd, zo die al in alle vertrekken hing, door de 'nieuwe zakelijkheid' weggeblazen. Hoogleraren uit Groningen en Rotterdam en een staatssecretaris afkomstig van Unilever, dromden ineens naar voren om onder de banier van het 'nieuwe realisme' leuzen uit de jaren zestig als „het aansluiten bij de aanbodcapaciteiten van de Nederlandse economie” voor te zingen.

Binnen dat kader moet ook de nieuwe nota van Schoo worden gezien als een cosmetische procedure: het oude gezicht wordt wat opgehelderd en van wat matte blauwe kleuren voorzien. Niet meer en niet minder. Schoo laat immers nog meer vragen open dan ze beantwoordt. Neem bijvoorbeeld het tweede aandachtsveld naast plattelandsontwikkeling, de industrialisatie. Hoe en waar die industrialisatie vorm moet krijgen, het staat nergens geformuleerd. Vanuit de landbouw? Hoe verhoudt het zich met regionale ontwikkeling? Met wat voor soort bedrijven moet er worden samengewerkt - met de dochters van Nederlandse ondernemingen, met koöperatieve bedrijven of met partikuliere? Voor alle andere paragrafen kan een zelfde serie vragen worden geformuleerd.

Procentje extra

Wil het bedrijfsleven dan nog meer uit de pot dan die minimaal twee miljard die het er nu al uit vist? Dat zou meegenomen zijn, maar lijkt niet de hoofddoelstelling. Minister Schoo heeft de direkte armoedebestrijding inderdaad doorgeschoven naar de medefinancieringsorganisaties

(NOVIB, CEBEMO, ICCO, HIVOS). Die krijgen daarvoor dan een procentje extra boven de zes à zeven procent die ze nu hebben. De minister heeft het geloof in het 'trickle-down'-effekt weer hersteld en de kleinschaligheid de deur uitgewerkt. Dit pleidooi om armoedebestrijding te weren uit de bilaterale begroting heeft ze dus van de ondernemers overgenomen en de rest van de pot kan nu ook worden ingezet voor exportbevordering.

De hoofddoelstellingen van het bedrijfsleven lijken echter toch ergens anders te liggen. Ook hier moeten we luisteren naar de goeroe van ondernemersland, oud-Shell-direkteur Wagner. Op een studiedag in oktober 1982 voor de *Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking* hield hij vooral een warm pleidooi voor betere contacten en samenwerking tussen ontwikkelingsinstanties en ondernemers. Al in het prilste stadium van projectvoorbereiding wil het bedrijfsleven bij het overleg worden betrokken. Ook bij het bestedingsoverleg wil zij aan de tafel aanzitten. Iets dat ook naar voren komt uit andere pleidooien, bijvoorbeeld van de sekretaris van de christelijke werkgevers, Meuffels, en van ex-staatssekretaris Dik, nu weer terug naar Unilever. In de afgelopen jaren zijn die contacten in die zin al verbeterd, dat er op het ministerie en bij verschillende internationale instellingen de gevraagde contactmensen voor het bedrijfsleven zijn aangesteld. Evenals in de jaren zestig willen de ondernemers bovendien economische deskundigen op de ambassades benoemd zien.

Een tweede doelstelling van het bedrijfsleven betreft de zogenaamde *verbreding*, waarbij de 'nieuwe' relatie met India als voorbeeld geldt. De ontwikkelingshulp moet worden ingepast in het geheel van economische en handelsrelaties met het desbetreffende ontwikkelingsland. Ook de investeringen van Nederlandse ondernemingen worden nadrukkelijk in deze vraag betrokken. „De premie voor het politieke risico”, zegt Wagner na te hebben gekonstateerd dat Nederland achterloopt bij het afsluiten van investerings-beschermingsverdragen, „moet het ministerie voor zijn rekening nemen”.

Uivers

Daar heeft Wagner bijzondere redenen voor. De export van Nederland naar ontwikkelingslanden bedroeg in 1983 ruim 20 miljard gulden. Dat was ruim elf procent van de totale export en vergeleken met bijvoorbeeld 1980 nog een lichte daling. Minimaal tien procent van die export wordt gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking. Toen halverwege de jaren zeventig de groei van de handel tussen de industrielanden begon te dalen en bijvoorbeeld die tussen de Verenigde Staten en Europa afnam, vingen de meeste Europese industrielanden en ook de Verenigde Staten dit op door sterk stijgende exporten naar ontwikkelingslanden, vooral naar de zogenaamde nieuwe zich industrialiserende landen. De Nederlandse exporteurs bleven hier duidelijke

lijkt bij achter. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de export van Nederland is nog niet de helft van dat van de rest van de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling*. Bovendien verzorgen de sectoren landbouw en voedselmiddelen een belangrijk deel van die export. Daarnaast steunen de sectoren chemie en metaalproducten voor hun export naar ontwikkelingslanden sterk op de hulppost.

In de olie-exporterende landen hebben, door de export van diensten, de Nederlandse exporteurs zich nog redelijk weten te redden. Voor de Aziatische ontwikkelingslanden zijn er de afgelopen jaren tal van ministers, staatssecretarissen en *Uivers* richting Oosten gevlogen. *Op de markten van die landen die nu een snelle groei is toebedacht, de midden-inkomenlanden, mag geen tweede kans worden gemist.*

Vandaar de wens tot het opnemen in de programma's van een aantal van deze landen, de vraag om industrialisatieprojecten, om aanwezigheid bij voorstudies en/of het bestedingsoverleg, om verbreding van het beleid. *Het belangrijkste voor de ondernemers nu is minder het part uit de pot, maar meer de richting waarin de gelden worden besteed*, een voor hen juiste keuze van sectoren, een langer durend contact met ontwikkelingslanden, met een grote toegang tot de markt en meer kans op vervolgoorders.

Een tweede kanttekening betreft de investeringen. In de programma's van de jaren zestig waren er nog potjes voor 'drempelprojecten', 'exploratieprojecten' en 'proefprojecten'. De *Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)* werd opgericht om Nederlandse investeringen overzee te stimuleren, maar deze werd onder Pronk geheel onder de staat gebracht en werkt sindsdien eigenlijk ook meer als exportbevorderaar. Van Pronks *herstructureringspot*, waaruit bedrijven konden putten die hun bedrijf hier wilden sluiten om het in een ontwikkelingsland voort te zetten, is slechts door enkele textielbedrijven en, weer, Philips gebruik gemaakt. Erg veel heeft het bedrijfsleven hieruit dus niet gehaald of kunnen halen. Verzekering van investeringen was, gezien ook de inhoud van de verschillende nota's, toch het belangrijkste. Dat lijkt nu nog het geval. Maar er gaan meer en meer stemmen op om ook voor investeringen, bijvoorbeeld voor voorstudies, weer toegang tot de pot te krijgen.

Ideologische ballonnetjes

En hoe verging het ondertussen de Derde-Wereldbeweging in Nederland? Na de publikatie van bijvoorbeeld het *Tijdschrift voor Anti-Imperialisme-Scholing* in 1973 en de discussie daaromheen, leek de belangstelling van de Derde-Wereldbeweging voor de ontwikkelingshulp weggeëbd. Vooral door toedoen van de *Landelijke Vereniging van Wereldwinkels*, SOMO, de NIO-vereniging en de *India-werkgroep* is de discussie sinds enige jaren weer aangezwengeld. Soms leek het daarbij of de discussies van het begin van de jaren zeventig weer waren vergeten. Een leuze als „*tegen de afbraak van de ontwikkelingshulp*” voor een discussiedag getuigt daarvan. Vaak krijgt men de indruk dat men eigenlijk met verwondering naar de staat staat te kijken: ontwikkelingshulp was toch voor de armsten en moeten we nu, teleurgesteld, konstateren dat het bedrijfsleven zo veel uit de pot krijgt? Dat het bij de ontstaangsgeschiedenis en de normale taken van die staat hoort om het algemene en bijzondere functioneren van het kapitaal en het bedrijfsleven te verzekeren, lijkt niet te worden opgemerkt. Toch is ontwikkelingshulp een prachtig thema om de ideologische ballonnetjes van die staat door te prikken. Daarbij zou dan centraal moeten staan dat die ontwikkelingshulp nooit voor de armsten was bedoeld, dat ook hier het bedrijfsleven alle faciliteiten en voorkeuren heeft gehad, dat ook in dit onderdeel van zijn beleid, zoals in zijn gehele economische politiek, het kabinet-Lubbers kiest voor de grote exporterende bedrijven, hun belangen synoniem stelt aan die van de gehele economie en zelfs van het gehele Nederlandse volk.

Dat het bedrijfsleven een graantje meepikt van de hulp, is daarbij niet het belangrijkste, maar wel dat die hulp niet bij de allerarmsten terecht komt. Enquêtes van bijvoorbeeld de NOVIB geven aan, dat de Nederlandse bevolking het belangrijker vindt dat de hulp terecht komt bij de allerarmsten dan dat het Nederlandse bedrijfsleven er ook van meeprofiteert. Dit leidt dan tot twee eisen: onverkorte handhaving van de doelstelling dat de hulp aan de allerarmsten ten goede moet komen; geen hulp aan regimes die geen op herverdeling gericht, maar een repressief beleid voeren, en het opnemen van landen, waarin wel een poging tot herverdeling wordt gedaan.

De NOVIB heeft een actie aangekondigd voor de tweede week van juni om Latijns Amerika ook binnen de bilaterale hulp gehandhaafd te houden. Ondanks enige goede elementen („*Nicaragua moet programmalaand worden*”) is deze actie zo ongespecificeerd, dat bijna een ruil wordt aangeboden („*laten we dan Colombia maar houden*”). Verschillende Derde-Wereldgroepen komen de volgende week met een protestnota tegen de herijkingsnota, annex brochure, die als een van de belangrijkste eisen heeft een keuze voor landen, waar een doelgroepenbeleid mogelijk is (het afvoeren van Indonesië en Pakistan, het opvoeren van Nicaragua en Mozambique). Verschillende groepen, zoals de NCO en de *Kontaktgroep Nederlandse Vrijwilligers*, hebben discussiedagen aangekondigd voor het begin van de volgende maand. De discussie laait in ieder geval op en het is eigenlijk een raadsel dat die discussie zo lang is weggeweest.

PAUL HOEBINK

Ontwikkelingsrelevante exportkredieten of exportrelevante ontwikkelingskredieten

Jan Vingerhoets

De begrotingspost 'ontwikkelingsrelevante exportkredieten' is door minister Schoo verhoogd van 100 miljoen tot bijna 120 miljoen gulden. Dit past in haar beleid een grotere rol toe te kennen aan het bedrijfsleven. Maar is hier nog wel sprake van hulpverlening of gaat het in feite om bevordering van de Nederlandse export? De procedures en de praktijk wijzen op het laatste, wordt hieronder betoogd door dr. Jan Vingerhoets, wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de economische faculteit van de Katholieke Hogeschool Tilburg.

In 1979 werd op de begroting voor ontwikkelings samenwerking voor het eerst 100 miljoen gulden uitgetrokken voor ontwikkelingsrelevante exportkredieten. Dit programma was voor Economische Zaken een welkome aanvulling op het in 1976 ingestelde 'matching fonds'. Dit fonds helpt Nederlandse exporteurs die het slachtoffer dreigen te worden van concurrentievervalsende exportkredieten van andere landen. De staatssecretaris van Economische Zaken sprak dan ook enthousiast over een 'nieuwe vorm van exportbevordering'. De toenmalige minister De Koning betoogde echter dat de leningen bestemd waren 'voor projecten en leveranties met een duidelijke ontwikkelingswaarde'. Als compensatie voor zijn medewerking aan de exportbevordering kreeg hij van Financiën toestemming om jaarlijks 100 miljoen dure kapitaalmarkt middelen om te zetten in begrotingsmiddelen. Tot en met 1983 werden de termen *ontwikkelingsgericht* en *ontwikkelingsrelevant* door elkaar gebruikt. Het valt dan ook op dat in de begroting voor 1984 consequent gesproken wordt van ontwikkelingsrelevante kredieten. Deze eerlijkheid van minister Schoo valt te prijzen. Hieruit heeft zij echter niet de consequentie getrokken dat het bij deze leningen dus niet gaat om hulpverlening. Integendeel, zij heeft het zogenaamde 50 miljoen-programma van Economische Zaken overgenomen. Dit programma werd in 1981 ingesteld ter bevordering van de Nederlandse exporten naar ontwikkelingslanden. In 1982 werd de omvang van dit programma verlaagd naar 19 miljoen. In 1983 heeft Schoo dit programma overgenomen en een post van 119,5 miljoen verschijnt op haar begroting voor 1984.

Kriteria

Bij de zogenaamde ontwikkelingsrelevante exportkredieten gaat het om het verstrekken van het hulpdeel van gemengde kredieten voor de financiering van de export van kapitaalgoederen en de uitvoering van werken. Nooit is in één openbaar document vastgesteld welke criteria worden toegepast voor de goedkeuring van ingediende aanvragen. Deze ontstonden in een Kamermotie en uit overleg tussen Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers werd aangekondigd dat de criteria zouden worden versoepeld, terwijl Schoo in de begroting voor 1984 zegt dat ze uitvoeriger zijn geformuleerd. Bij navraag op het ministerie blijkt dat enige criteria, zoals het maximumbedrag per transactie en per land zijn versoepeld. Anderzijds is uitvoeriger geformuleerd, dat betere voorzorg, begeleiding en nazorg nodig zijn. Ook is vastgelegd dat er naar gekeken moet worden of de transactie past in een meer duurzame relatie met het Nederlandse bedrijfsleven. Hopelijk geeft de minister binnenkort een volledig overzicht van de operationele richtlijnen en beoordelingscriteria.

In een motie van Van Dijk van 1979 werd vastgelegd dat door dit programma de hulp niet mag verschuiven van de armste naar de meer koopkrachtige ontwikkelingslanden. Het programma werd dan ook opgenomen onder de hulpverlening aan concentratielanden, waarvoor onder andere een armoedekriterium geldt. Dit verdraagt zich echter minder goed met het doel van exportbevordering en daarom werd reeds door De Koning bepaald dat het programma slechts in beginsel gericht was op de concentratielanden.

In het programma wordt gestreefd naar een spreiding over de Nederlandse sectoren en bedrijven. Een dergelijk vereiste is volkomen vreemd aan de ontwikkelingsproblematiek. Een goed criterium is dat er geen sprake mag zijn van prijssubsidie voor exporteurs die te duur zijn. De Nederlandse exporteur moet concurrerend zijn om te voorkomen dat de binding van 'hulp' leidt tot hogere prijzen voor ontwikkelingslanden.

Het vierde criterium is dat de gefinancierde transacties technologisch moeten passen in het importerende land (motie-Van Dijk). Door het departement is dit vertaald in de voorwaarde dat van de geleverde kapitaalgoederen waarschijnlijk een goed gebruik zal worden gemaakt en dat de levering moet passen in het landenbeleid van Ontwikkelingssamenwerking.

Dit criterium verliest op deze manier alle betekenis. In de eerste plaats is nooit duidelijk geworden wat het zogenaamde landenbeleid inhoudt en voor niet-koncentratielanden kan een landenbeleid zelfs niet bestaan. In de tweede plaats kan in een aantal ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld India, een goed technisch gebruik gemaakt worden van de meest geavanceerde en kapitaalintensieve technologieën.

Het, op papier althans, meest belangrijke criterium is dat de transakties een hoge ontwikkelingsprioriteit moeten hebben en dat door dit programma de doelgroepengerichtheid van de Nederlandse hulp niet mag verminderen (motie-Van Dijk). In de begroting voor 1982 stelt De Koning echter het effect op de sociale en economische ontwikkeling van landen voorop. Daar wordt dan aan toegevoegd dat tevens aandacht geschonken zal worden 'aan de mogelijke implicaties voor de armere bevolkingsgroepen'.

Aandacht voor 'mogelijke implicaties' is naar onze mening echter heel iets anders dan *gerichtheid* op de doelgroepen. Bovendien werd — zo blijkt uit een in 1982 uitgevoerde, maar niet gepubliceerde interne evaluatie — speciaal voor dit programma bepaald dat 'ontwikkelingsrelevantie niet uitsluitend de doelgroepengerichtheid omvat, maar ook de structurele verzelfstandiging van het ontwikkelingsland'.

Structureel wordt daarbij gedefinieerd als het leveren van een langere termijn-bijdrage aan de economische ontwikkeling en rendabel zijn. Dit betekent dat een doelgroepengerichtheid in het geheel niet vereist wordt. De ontwikkelingsrelevantie wordt in de praktijk getoetst aan het criterium van de verzelfstandiging van landen.

Procedures

Ontwikkelingslanden *kunnen* het initiatief nemen om gebruik te maken van de ontwikkelingsrelevante exportkredieten. In de praktijk komt dit echter (bijna?) niet voor. Soms is een aanvraag afkomstig van een importeur. Meestal is het echter de Nederlandse exporteur die op zoek gaat naar goedkoop exportkrediet. Zo ligt het startpunt van de 'hulpverlening' aan de verkeerde kant.

Volgens de evaluatie van 1982 zijn in dit programma internationale inschrijvingen uitzondering in plaats van regel. Volgens het ministerie is dit niet juist, omdat vaak ook offertes gedaan worden door een beperkt aantal bedrijven. Wel refereert men open inschrijvingen. Indien die niet plaatsvinden wordt door een Nederlandse instelling gecontroleerd of de prijs concurrerend is. In het algemeen zal hierbij korrekt gehandeld worden, al werd in 1982 gerapporteerd dat deze regel in de praktijk soms 'flexibel' wordt toegepast.

Waar nodig worden projectbeoordelingsmissies uitgezonden. Tot voor kort konden deze niet kijken naar alternatieve projecten of technologieën. De jongste regel schijnt te zijn dat de missies wél naar alternatieven moeten kijken. De vraag is echter in hoeverre dit zinvol kan gebeuren binnen het programma, omdat de aanvragende exporteur een alternatieve leverantie misschien helemaal niet kan verzorgen.

In de begroting voor 1984 wordt gemeld dat Ontwikkelingssamenwerking het voorzitterschap van de algemene Beleidskommissie voor dit programma heeft overgenomen van Economische Zaken (EZ). Veel belangrijker is echter dat EZ het voorzitterschap van de uitvoerende commissie heeft behouden, omdat die commissie de aanvragen beoordeelt. EZ blijft de sleutelpositie innemen. In de praktijk beslist de commissie bij unanimititeit. Deze institutionalisering is volstrekt fout. In de procedure zit ingebouwd dat overwegingen van exportbevordering expliciet worden meegewogen. In Ontwikkelingssamenwerking behoren echter alleen vanuit de ontwikkelingsproblematiek de prioriteiten voor de besteding van hulp gelden te worden bepaald.

Praktijk

Onder de niet-koncentratielanden die kredieten kregen, vindt men Tunesië en Mexico, waar het gemiddelde inkomen per hoofd aanzienlijk hoger is dan in de koncentratielanden (met uitzondering van Colombia). In strijd met een Kamermotie verschoof de Nederlandse hulp naar meer koopkrachtige ontwikkelingslanden.

In de praktijk wenden exporteurs zich meestal pas tot Ontwikkelingssamenwerking *nadat* zij gemerkt hebben dat buitenlandse concurrenten met gunstige financieringsvoorstellen komen. De hulp gelden worden tegen een commercieel project aangeplakt en het is niet zo dat geprobeerd wordt om meer hulpprojecten te financieren door gedeeltelijk gebruik te maken van leningen uit de private sektor. Hieruit wordt in de interne evaluatie van het departement gekonkludeerd 'dat het *primair gaat om Nederlandse exportbevordering*'.

Tot medio 1982 zijn van projecten in dit programma géén evaluaties of inspecties achteraf uitgevoerd. Recentelijk zijn wel enkele projecten onder de loupe genomen. Over de resultaten hiervan wordt slechts medegedeeld dat sommige positief en andere negatief beoordeeld werden.

De leveranties bestaan tot 1982 uit: een kraanschip, een opleidingsschip, baggermateriaal, F-28 vliegtuigen, een kassavefabriek en een palmoliefabriek, garage-uitrusting, vracht-, vuilnis- en brandweerwagens, (riool)waterziveringsinstallaties, pompen voor drinkwaterinstallaties, spoorwegbeveiligingsapparaat, mestkuikenstallen, elektriciteitsvoorzieningen, textielmachines en de uitvoering van een wegproject. Recentelijk is onder andere nog de levering van een F-28 aan Boven Volta onder het programma gebracht.

Enige grote projecten werden in de normale procedure als zeer twijfelachtig gekwalificeerd, dan wel zonder meer negatief beoordeeld. Steeds heeft de minister persoonlijk ingegrepen en is de transactie, op wat men dan noemt, 'politieke gronden' toch doorgestaan. Het betreft hier de levering van F-28 toestellen aan Bangladesh, een telekommunikatieproject in Soedan, een opleidingsschip voor Mexico en de *volledige* financiering van een sleepzuiger voor Indonesië.

Ontwikkelingsrelevantie

Naar onze opvatting zou doelgroepengerichtheid absolute prioriteit moeten hebben in de hulpverlening. Ontwikkelingslanden moeten zó groeien dat de doelgroepen daarvan in hoge mate profiteren. De ontwikkelingsrelevante exportkredieten worden evenwel getoetst op hun bijdrage aan de verzelfstandiging van landen. In het onderstaande accepteren we dat deze toetssteen gebruikt wordt.

Het voor de Nederlandse hulpverlening belangrijke begrip 'verzelfstandiging' is echter nooit uitgewerkt. Het is afkomstig uit het internationale structuurbeleid (zie de zogenaamde Structuurnota van De Koning). Door multilaterale regelingen wil men bereiken dat ontwikkelingslanden een meer gelijkwaardige positie krijgen in de wereld economie.

Bij overplanting van het begrip 'verzelfstandiging' naar de hulpverlening, werd het ingevuld als het bevorderen van de groei en verbetering van de externe economische positie (zie de Bilaterale Nota van De Koning). Groei werd niet

nader gekwalificeerd. Verbetering van de externe positie werd omschreven als toename van de exporten en/of invoervervinging. Een uitwerking van 'verzelfstandiging' is niet zo hard nodig wanneer men, zoals De Koning van plan was, verzelfstandigingshulp alleen op grotere schaal verstrekt aan concentratielanden 'waar de sociaal-ekonomische structuur een redelijke mate van gelijkheid vertoont'. Wanneer men dergelijke hulp echter aan vele ontwikkelingslanden gaat geven, wordt een nadere uitwerking wèl noodzakelijk.

In een aantal ontwikkelingslanden is, over de langere termijn gezien, het gemiddelde inkomen per hoofd aanmerkelijk toegenomen, evenals de exporten. Zijn deze landen tegelijkertijd zelfstandiger geworden? Wanneer we verzelfstandiging aanduiden als het vermogen van een land om zelfstandig aan zijn ontwikkeling te werken, dan moet deze vraag voor de meeste landen ontkennend worden beantwoord.

Brazilië kan hierbij als een standaardvoorbeeld dienen, maar het gaat ook op voor landen als India en Indonesië. In de groei namen de inkomensverschillen toe, evenals de afstand tussen moderne sectoren en de traditionele/informele sectoren, terwijl de landloosheid en werkloosheid groeiden. Intern zijn daardoor de sociaal-ekonomische spanningen zo hoog opgelopen, dat bezwaarlijk gesproken kan worden van *een-land-als-eenheid*, dat zelfstandiger aan ontwikkeling kan werken. Ook extern is de afhankelijkheid eerder toegenomen dan afgenomen, door grote verschuldiging (Brazilië), de noodzaak van kapitaalimport (India) en eenzijdige exporten (Indonesië, aardolie).

Willen groei en invoervervinging leiden tot verzelfstandiging, dan zal aan additionele voorwaarden voldaan moeten zijn. Meer nadruk dient gelegd te worden op publieke basisvoorzieningen en de lokale produktie, inclusief voedsel voor mensen met lage inkomens. De groei moet minder kapitaalintensief zijn. Diversifikatie van het exportpakket is noodzakelijk. Konsumptie en investeringen moeten minder importintensief zijn (niet aangewezen blijven op importen van reserve-onderdelen!).

Alleen dergelijke criteria kunnen inhoud geven aan het begrip verzelfstandiging. De konkretisering van deze criteria, die voor elk concentratieland enigszins verschillend zullen moeten zijn, is niet gemakkelijk. Het is echter wel absoluut noodzakelijk om te waarborgen dat een programma als dat van de ontwikkelingsrelevante exportkredieten voldoet aan de minimale eis van het leveren van een bijdrage aan de verzelfstandiging van ontwikkelingslanden. Zolang dit niet het geval is blijft het mogelijk om ook de leverantie van een F-28 aan Boven Volta te beschouwen als ontwikkelingsrelevant.

Momenteel is het toeval wanneer een leverantie bijdraagt aan de verzelfstandiging van een land. Dat het primair gaat om exportbevordering is echter wèl zeker. Is het dan niet beter om te spreken van Exportgerichte Ontwikkelingskredieten?

Ontwikkelingssamenwerking op een kruispunt?

Noodzaak tot omvorming van het Nederlandse beleid en apparaat

L. J. EMMERIJ

Op allerlei terrein worden de kaarten opnieuw geschud, ook op dat van Ontwikkelingssamenwerking. Het is min of meer duidelijk dat accenten worden verlegd. Soms is dit een façade, waarachter in werkelijkheid de zaken nog vrijwel op dezelfde manier als vroeger doorgaan. Maar vaak gaat het toch om meer dan puur verbaal geweld en is er inderdaad sprake van belangrijke verschuivingen in de beleidsopstelling.

In dit opzicht is het van belang een aantal gebieden aan te stippen waarop in vergelijking tot, zeg, tien jaar geleden zulke verschuivingen zijn te constateren:

- van post-industriële maatschappij naar herindustrialisatie;
- van nadruk op kwartaire sector naar concentratie op industrie en commerciële diensten;
- van nulgroei naar economische groei 'à tout prix';
- van energieschaarste naar relatieve overvloed;
- van de rol van de staat naar het belang van de markt;
- van 'zachte' subsidies naar 'harde' spierballen;
- van een streven naar aanpassing van de internationale orde aan de noden van individuele, arme landen naar aanpassing van deze landen aan de bestaande orde;
- van volledige werkgelegenheid naar vreugde over een stabilisatie van de werkloosheid op een niveau van 20 procent;
- van de 'Trente Glorieuses'¹ naar de 'Grote Depressie';
- van de verzorgingsstaat naar . . . ?

Zo zou men nog een tijd door kunnen gaan, maar de hier genoemde punten zijn genoeg om te beseffen hoe snel en ook hoe radicaal de verschuivingen dreigen te

worden of reeds zijn. Volgens mij zijn we dan ook beland in een nogal a-typische overgangperiode, waarin alle essentialia opnieuw worden geschud.²

Het grote gevaar dat in zo'n periode dreigt, is niet dat er belangrijke veranderingen worden ingevoerd, integendeel. Maar wel dat men gemakkelijk door zou kunnen slaan naar een ander uiterste, hetgeen de toekomstige situatie slechter zou maken dan de huidige.

Bouwstenen voor een breder ontwikkelingsbeleid

Dit artikel gaat over het ontwikkelingsbeleid van Nederland in het kader van de politieke en maatschappelijke verschuivingen zoals hierboven aangegeven. In november 1983 publiceerde ik met drie collega's een artikel waarin een aanzet wordt gegeven tot de noodzakelijke discussie over de toekomst van ons ontwikkelingsbeleid.³ In bedoeld artikel wordt een lans gebroken voor het voeren van een principiële discussie over de toekomst van Ontwikkelingssamenwerking, die zich op ten minste zeven vragen zou moeten toespitsen.

1 Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ontwikkelingspraktijk van de jaren '70 en hoe moeten deze worden verwerkt in het beleid van de toekomst?

2 Welke plaats en inhoud moet het ontwikkelingsbeleid hebben in de internationale

(1) Utdrukking die verwijst naar de dertig glorieuze jaren (1948-1978) gedurende welke de OESO-landen een ongekennde opmars maakten op economisch en sociaal gebied. Zie bijv. Raymond Aron, *Mémoires - 50 ans de réflexion politique*, Julliard, 1983.

(2) Zie P. Thoenes, 'Crisis als Uitdaging', in: *Het Einde van het Begin - vier essays over de wankele basis van onze welvaarts-cultuur*, Europese Culturele Stichting, Amsterdam, 1983, blz. 19.

(3) H. C. Bos, J. C. Breman, L. J. Emmerij en W. Tims, 'Vastgelopen Ontwikkelingsbeleid', in: *NRC Handelsblad*, 24 november 1983 (het mag bekend verondersteld worden dat auteurs geen invloed hebben op de koppen, die boven hun artikelen worden geplaatst door de redactie).

Prof. dr. L. J. Emmerij is rector van het Institute of Social Studies te 's-Gravenhage. Met dank aan prof. dr. J. C. Breman voor nuttige wenken bij de totstandkoming van dit artikel. Hem treft natuurlijk geen enkele blaam voor eventuele zwakheden die aan het artikel kleven.

betrekkingen van Nederland met de Derde Wereld, die zich steeds verder differentieert?

3 Welke uitleg moet gegeven worden, mede in het licht van 1 en 2, aan de doelstellingen van het huidige twee-sporenbeleid, nl. armoedebestrijding en verzelfstandiging?

4 In hoeverre kan bij het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid rekening worden gehouden met de binnenlandse belangen van de Nederlandse samenleving, zoals het scheppen van werkgelegenheid?

5 Welke zijn de mogelijkheden van en de grenzen aan erkenning en intensiever inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven en andere actoren bij de uitvoering van het beleid van Ontwikkelingssamenwerking?

6 Welke departementale taakverdeling kan voorkomen dat Ontwikkelingssamenwerking ten onder gaat in een concurrentiestrijd met en tussen andere ministeries?

7 Hoe kan de capaciteit van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) worden versterkt, zowel kwantitatief als kwalitatief?

Er zijn veel reacties gekomen op ons artikel, en vaak werd de vraag gesteld waarom wij gemeend hebben ons te moeten beperken tot het stellen van vragen in plaats van ons te wagen aan het geven van antwoorden. Twee antwoorden hierop. Het eerste en meest belangrijke is dat het de bedoeling van het artikel was om de discussie in *inhoudelijke* banen te leiden. Het tweede, en ietwat frivole, dat het net tot de mogelijkheden behoort voor vier 'prima donna's' om gezamenlijk een aantal vragen te stellen, maar nauwelijks om op dezelfde golfen te blijven als het gaat om de beantwoording van die vragen! In dit artikel zal ik daarom - en ditmaal alleen - trachten een eerste antwoord te formuleren op de zeven vragen.

Vraag 1: Welke lessen?

Er bestaat, naar ik meen, verschil van mening over de vraag of de sociaal-economische doelstellingen voor ontwikkelingslanden zoals die geformuleerd werden gedurende de jaren '70, nog wel geldig zijn. Deze doelstellingen waren erop gericht economische groei en herverdeling van inkomen en vermogen in een simultane sociaal-economische benadering te realiseren. Het onuitgesproken doel daarbij was de overgangperiode - aan het eind waarvan de gehele bevolking (inclusief de 20% in de allerlaagste inkomensgroep) in staat zou moeten zijn aan de meest essentiële levensbehoeften te voldoen - te verkorten, liefst tot één generatie. Dat was toch wel een verschil met de doelstelling de economische groei te maximaliseren in de overtuiging dat alle andere zaken dan wel

vanzelf recht getrokken zouden worden binnen een menselijk aanvaardbare en politiek verantwoorde periode. Ik meen te mogen stellen dat de groei- en herverdelingsaanpak in alle donorlanden nog overeind staat, te oordelen bijvoorbeeld naar de meest recente *Development Review* van de OESO.⁴

De discussie die nu gaande is, gaat niet zozeer over de vraag of het huidige beleid in ontwikkelingslanden die doelstelling na moet blijven streven, maar *hoe* de uitvoering van dat beleid aangepast moet worden. Dit wordt vrij goed verwoord in de zojuist geciteerde *1983 Review*, waar gezegd wordt:

'There exists unresolved tension between simultaneously pursued models of rural development, one which seeks to reduce poverty through economic efficiency and aggregate growth, while the other seeks to assure equity by directly relieving poverty and deterring the growth of income disparities.'⁵

Hier wordt voortgeborduurd op een oude discussie, die volgens een aantal onder ons reeds tot een goede oplossing was gebracht. Het gaat niet om *of* economische efficiëntie en groei, *of* een directe aanval op de armoede (die dan impliciet *inefficiënt* zou zijn), maar om een geïntegreerd beleid van economische groei en herverdeling.⁶ Hiermee wil ik niet zeggen dat er geen verrassingen in de 'growth record' van de jaren '70 zijn geweest. Sommige landen, bijv. in Zuidoost-Azië, hebben het een stuk beter gedaan dan andere, bijv. in Afrika.

In het licht hiervan moet er een aantal vragen worden beantwoord, zoals die of misschien te veel nadruk wordt gelegd op de rol van de staat of juist op de rol van de markt; op de rol van planning van bovenaf of juist op de rol van het individuele initiatief, terwijl tevens de vraag rijst of er wel een juist evenwicht in stand is gehouden tussen de maatregelen die de economische groei moeten stimuleren en een beleid dat zich toespitst op de herverdeling van de vruchten van die groei. Ten slotte is er de vraag of men voldoende nadruk heeft gelegd op de benodigde kwantiteit en kwaliteit van het *management* en of men genoeg in het oog heeft gehouden dat er niet alleen geïnvesteerd moet worden in de fysieke infrastructuur, maar ook in de menselijke.

(4) OECD, *Development Cooperation - Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee - 1983 Review*, Parijs, 1983.

(5) *OECD 1983 Review*, a.w., blz. 22 (voetnoot 11).

(6) Zie o.a. Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974 en ILO, *Employment, Growth and Basic Needs - A One-World Problem*, Genève, 1976.

Dit zijn voorbeelden van vragen die beantwoord moeten worden bij de evaluering van wat er in de afgelopen tien tot vijftien jaar zowel goed als slecht is gegaan in de ontwikkelingslanden. Daarbij moet natuurlijk rekening worden gehouden met het slechter wordende wereldeconomische klimaat en de twee 'olieschokken' gedurende de jaren '70, waardoor de armere landen veel meer getroffen werden dan de rijkere.

Hoe heeft nu het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ingespeeld, zowel op het helpen bereiken van de tweeling-doelstelling hierboven genoemd, als op de nieuwe vragen die nu opkomen en waarvan ik zojuist enkele voorbeelden heb gegeven?

Zeer kort samengevat: Nederland heeft in het armoedebestrijdingsspoor van zijn beleid het voornemen geuit zich te concentreren op doelgroepen: door middel van zo nauw mogelijk omschreven projecten de armsten direct proberen te bereiken. Dit beleid heeft weliswaar een reden van bestaan op zich zelf, maar het zet natuurlijk geen structurele zoden aan de dijk, zolang in de ontwikkelingslanden op nationaal en sectorniveau geen sociaal-economisch beleid wordt gevoerd dat overeenkomt met deze micro-projecten. Met andere woorden, het Nederlands beleid op dat gebied heeft slechts werkelijk zin, indien de klokken worden gelijkgezet op de verschillende niveaus van de beleidsvormingsstructuur.

Dat was overigens de zin van het bekende derde Pronkiaans criterium, dat betrekking had op het sociaal-economisch beleid dat in ontwikkelingslanden werd gevoerd. Nog verder samengevat: landen moeten eerst zichzelf helpen alvorens geholpen te worden. Dat is een van de redenen waarom armoedebestrijding ook in het eigen beleid zo weinig uit de verf is gekomen.

Vraag 2: *Plaats en inhoud van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de internationale betrekkingen*

Het is niets nieuws om te beweren dat de zogenaamde Derde Wereld geen homogene groep van landen omvat. Het is wel terzake dienend te constateren dat de differentiatie binnen de Derde Wereld gedurende de jaren '70 sterker naar voren is gekomen. Zo moet er tenminste duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de semi-geïndustrialiseerde landen (NICs), de lage-inkomenslanden (LICs) en midden-inkomenslanden (MICs).⁷

Hier hebben we dus drie groepen van landen, en voor ieder van deze groepen zou Nederland een hoofdinstrument van beleid moeten hanteren.

Voor de eerste groep is dat uiteraard het internatio-

naal handelsbeleid, met inbegrip van het tegengaan van protectionistische tendensen en dus van het verzekeren van afzetmarkten *hier* voor de landen *daar*.

'Ontwikkelingssamenwerking' in de gangbare zin van het woord moet nu voor honderd procent geconcentreerd worden op de tweede groep van landen - de lage-inkomenslanden.

Voor de derde groep, die van de midden-inkomenslanden, moet een speciaal hoofdinstrument van beleid worden ontworpen op Europees niveau, een instrument dat ik heb genoemd 'stimulering van de internationale vraag' met de daarbij behorende additionele kapitaaloverdrachten.⁸

Het is verheugend te constateren dat de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking in ieder geval de richting uit wil van een grotere concentratie van ontwikkelingsgelden op de lage-inkomenslanden. Ik ben bedroefd over het gebrek aan politieke visie met betrekking tot de lancering van een plan ter stimulering van de internationale vraag. Ten slotte ben ik geïntrigeerd door het gebrek aan duidelijk beleid met betrekking tot de semi-geïndustrialiseerde landen.

Men moet iets te bieden hebben voor *elke* groep landen. Indien dat niet het geval is, gebeurt er wat we in Belgrado zagen gedurende UNCTAD VI in juni 1983. Het Plan-Schoon stichtte algehele verwarring, zowel bij de rijke landen als binnen de Groep van 77, die het Plan als een nul-som zag: wat méér gaat naar één groep wordt in mindering gebracht bij de andere.

Vraag 3: *De toekomst van het twee-sporenbeleid*

De twee nog steeds van kracht zijnde sporen, waarop het Nederlandse beleid steunt, zijn die van 1 directe armoedebestrijding en 2 de verzelfstandiging van ontwikkelingslanden. Terwijl het eerste spoor vrij duidelijk, hoewel niet smetteloos in de presentatie naar voren is gekomen, kan hetzelfde bepaald niet worden gezegd van het tweede spoor, dat altijd slechts in wazige contouren gehuld en nauwelijks zichtbaar is gebleven. Het interessante van 'wazige

(7) NICs - Newly Industrialising Countries; LICs - Low Income Countries; MICs - Middle Income Countries. Voor definities hiervan, zie bijv. *World Development Report 1983*, Oxford University Press, 1983, tabel 1 op blz. 148-149, waar overigens een nog fijnere classificatie wordt gehanteerd.

(8) L. J. Enmerij, 'Interdependenties tussen Noord en Zuid en internationale stimulering', in: H. de Haan en C. J. Jepma, *Ontwikkelingssamenwerking maakt er werk van* (verschijnt binnenkort).

contouren' is natuurlijk dat een ieder daarbinnen zijn eigen inzichten kan projecteren.

Uit de antwoorden op de eerste twee vragen zal reeds duidelijk zijn dat het door mij voorgestane beleid een breder gebied bestrijkt dan ontwikkelings-samenwerking 'tout court'. Het twee-sporenbeleid moet dus vervangen worden door het breder *drie-sporenbeleid*, als vermeld bij vraag 2.

Met betrekking tot het spoor dat zich richt op de lage-inkomenslanden, waarop Ontwikkelings-samenwerking in de enge zin van het woord zich in deze optiek dient te concentreren, zal men weer geconfronteerd worden met de moeilijkheid van een consistente benadering van de problematiek op *alle* besluitvormingsniveaus. Dat kan alleen worden opgelost door de nieuw te kiezen concentratielanden binnen deze groep te selecteren op basis van hun *nationaal* beleid, dat overeen dient te komen met de simultane doelstelling van groei en herverdeling.

Anders gezegd: de opnieuw te selecteren concentratielanden, die zich nu dus slechts binnen de groep van de lage-inkomenslanden zullen bevinden, moeten een beleid voeren dat op alle niveaus tegemoet komt aan de tweeling-doelstelling van groei en herverdeling. Maar daarbij moet eveneens de uitvoering van dat beleid in de beoordeling worden betrokken, bijv. in de geest van de antwoorden op de serie vragen zoals onder vraag 1 gesteld. Het is niet zo, dat *alle* wegen naar Rome leiden, maar hoogstwaarschijnlijk zijn er meer dan één - ook in dit geval. Dat moet in de selectie worden meegenomen.

Vraag 4: *Nederlandse belangen*

Uit de recente discussie schijnt tenminste één zaak duidelijk naar voren te komen, nl. dat de vraag 'to link or to de-link', binding of niet-binding van ontwikkelingssamenwerking (d.w.z. als conditie stellen dat hulpverlening moet plaatsvinden in de vorm van levering van nationale goederen en diensten aan het ontvangende land), grotendeels achterhaald lijkt te zijn.⁹

Te constateren valt bijvoorbeeld dat een land als de Duitse Bondsrepubliek een veel lager percentage gebonden hulp geeft dan de meeste andere donorlanden, waaronder Nederland, maar daarentegen een veel groter gedeelte van deze hulp ziet terugvloeiën in de vorm van orders door de ontvangende landen geplaatst bij het Duitse bedrijfsleven. De verklaring daarvoor is even simpel als moeilijk in de praktijk uit te voeren: de economische structuur, alsmede de samenstelling van het exportpakket van landen is in wezen veel belangrijker dan het 'verkramp't verlenen van hulp. Een land dat een actief economisch

herstructureringsbeleid voert en dat zich daardoor heeft medeontwikkeld in samenhang met en liefst anticiperend op de veranderingen in de wereld-economische structuur, slaat per definitie een veel beter figuur in de internationale handel in het algemeen, maar plukt bovendien meer vruchten zowel van de eigen ontwikkelingssamenwerkingsinspanning als die van andere donorlanden indien het daarenboven een exportpakket heeft dat ook aansluit op de behoeften van de snelst uitbreidende markt, t.w. die van de Derde Wereld.

Dit toont alweer aan hoe belangrijk het is het beleid ten aanzien van de drie groepen van landen duidelijk aan elkaar te relateren in de vorm van het drie-hoofd-sporenbeleid, zoals eerder uiteen gezet. In zo'n drie-sporenbeleid zijn immers de economische herstructurering en de samenstelling van het exportpakket uitdrukkelijk opgenomen naast het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zoals dat nu nog wordt gedefinieerd.

Wat zou dit alles inhouden voor de verdeling tussen multilaterale en bilaterale hulp? Duidelijk is dat de eerste twee hoofdsporen, nl. die van internationale handel en stimulering van de internationale vraag, een hoofdzakelijk multilaterale of, beter gezegd, regionale (Europese) aanpak nodig maken.

Het derde hoofdspoor, dat gericht is op de lage-inkomenslanden, zou men echter veel meer bilateraal kunnen richten dan nu misschien het geval is. Dat behoort een kwestie van afweging te zijn tussen de doelmatigheid van Nederlandse bilaterale hulp en hulp die gegeven wordt via zulke multilaterale kanalen als de Verenigde Naties en haar gespecialiseerde organisaties. Het zou mij persoonlijk niet verbazen, indien de bilaterale hulp kosten-effectiever en doelmatiger zou zijn dan de multilaterale. Op dit ogenblik is er een ambitieuze studie aan de gang over de doelmatigheid van zowel bilaterale als multilaterale hulp, geïnitieerd door het Development Committee van de Wereldbank en gecoördineerd door prof. R. Cassen van het Verenigd Koninkrijk. De resultaten daarvan kunnen belangrijk zijn.¹⁰

(9) Zie de artikelen van L. B. M. Mennes en van H. de Haan en C. J. Jepma over de invloed van de ontwikkelingssamenwerking op de Nederlandse economie in de reeds eerder geciteerde bundel onder redactie van H. de Haan en C. J. Jepma, *Ontwikkelingssamenwerking maakt er werk van*.

(10) De kort geleden verschenen *Nota Doelmatigheid Multilaterale Kanalen* geeft geen uitsluitel om een vergelijking met de bilaterale kanalen mogelijk te maken. Dat zal de Cassen-studie wél doen voor alle donorlanden en alle multilaterale hulp.

Zou wat hier is gezegd ook invloed hebben op de keuze van de concentratielanden? Dat is hoogstwaarschijnlijk. Eén benadering, een extreme weliswaar, zou kunnen zijn dat men kijkt naar die landen in de Derde Wereld die het meest overeenkomen qua economische structuur met de samenstelling van het Nederlandse exportpakket, om die dan tot concentratielanden uit te roepen.¹¹ Hierbij dreigt men de onderscheiden landengroepen en de beleidsinstrumenten door elkaar te halen. Het is echter vooral een statische keuze, die geen rekening houdt met de wenselijke economische structuurveranderingen.

In het kader van het hier voorgestelde drie-sporenbeleid geldt de keuze van de concentratielanden alleen met betrekking tot het derde spoor, en daar zal, zoals gezegd, het criterium van het gevoerde *interne* sociaal-economisch beleid de hoofdrol moeten spelen, eerder dan puur zakelijke belangen, die veel meer thuishoren in de eerste twee sporen van het voorgestelde beleidspakket. Dat zou tevens inhouden dat programmahulp en betalingsbalanssteun veel belangrijker worden dan in het tot op heden gevoerde beleid, waar projecthulp een grote plaats inneemt.

Vraag 5: Rol van het Nederlandse bedrijfsleven en van andere actoren

Zoals reeds aangegeven is, zal de rol van het bedrijfsleven in twee van de drie sporen belangrijk zijn. In het eerste geval is dat zo per definitie; in het tweede geval is die rol potentieel belangrijk, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. In het geval van het eerste spoor, dat zich vooral richt op de semi-geïndustrialiseerde en de bovenmoot van de middeninkomenslanden, moet gewaakt worden tegen een te defensieve en protectionistische houding.

Bij het tweede spoor moet men oppassen voor het gevaar dat bedrijven die niet meer mee kunnen dingen op de wereldmarkt het plan ter stimulering van de internationale vraag aangrijpen om hun produkten te dumpen op de markten van de middeninkomenslanden. Dat zou contra-productief werken, zowel voor het ontvangende land als voor de Nederlandse economische structuur, en zou daarom bijna per definitie niet lang kunnen werken.

Dit punt toont weer aan dat de samenstelling van het exportpakket moet mee-evolueren met de eisen gesteld door het tweede spoor en dus een verdere economische herstructurering vereist. Met andere woorden, het economische herstructureringsbeleid en het beleid ter stimulering van de internationale vraag zijn eerder complementair dan tegenstrijdig.¹²

Wat betreft de rol van het bedrijfsleven in het derde

spoor, gericht op de lage-inkomenslanden, is het hopelijk duidelijk dat deze hier minder groot kan zijn dan in de eerste twee sporen. De lage-inkomenslanden staan op een ontwikkelingsniveau waar het bereiken van een absoluut niveau van basisbehoeften voor de gehele bevolking nog een prioritaire rol speelt, zodat Zuid-Zuidhandel waarschijnlijk van groter direct belang is dan Noord-Zuidhandel. Ook om 'verzelfstandigingsredenen' is het daarom wenselijk hier andere actoren naar voren te schuiven, eerder dan het bedrijfsleven. Het is overigens wenselijk dat dit derde spoor voornamelijk uit programma-hulp zou bestaan enerzijds en betalingsbalanssteun anderzijds.

In het algemeen moet gesteld worden dat de zg. privatisering (uitbesteding) van belangrijke onderdelen van het beleid aan een grote verscheidenheid van actoren de beleids-cohesie zeer negatief kan beïnvloeden en dat tot op zekere hoogte reeds doet.

Vraag 6: Departementale taakverdeling

Het hier voorgestelde drie-sporenbeleid vraagt om een gecoördineerd en liefst geïntegreerd beleid van al die zaken die nu in verschillende departementen worden uitgevoerd. Ik wil dan ook pleiten voor het creëren van een ministerie van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking, waarin het huidige DGIS wordt samengebracht met een stukje Economische Zaken, Financiën, Landbouw, enz.¹³ Als dit niet zou gebeuren, dreigen er voortdurend spanningen tussen de drie

(11) Zie interview van Pieter Broertjes met de nieuwe persoonlijk adviseur van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, prof. dr L. B. M. Mennes in *De Volkskrant* van 26 november '83.

(12) Zie L. J. Emmerij, 'Hoe komen wij uit de depressie - een poging tot synthese', in: *ESB*, 68ste jrg., no. 3388, 12 januari '83. Voor een uitgebreidere behandeling van de inhoud van een ander sociaal-economisch beleid in geïndustrialiseerde landen en van de complementariteit tussen de verschillende beleidscomponenten, zie Louis Emmerij (red.), *Schade en Herstel - een sociaal-democratisch perspectief*, verschijnt in maart 1984 bij Uitgeverij Muusses te Purmerend.

(13) Om wat preciezer te zijn, hierbij zou het gaan om de volgende afdelingen of delen daarvan:

BuZa 3: Directoraal-Generaal Internationale Samenwerking; gedeelte van DG Europese Samenwerking.

EZ: DG voor Buitenlandse Economische Betrekkingen; gedeelte DG voor Industrie, namelijk internationale industriële zaken en industriële investeringszaken en export; Directie Economische Voorlichting en exportbevordering; Nederlands Centrum voor Handelsbevordering.

sporen en zou er geen sprake zijn van een convergerend beleid.

Vanzelfsprekend is dit een hachelijke zaak, die alleen maar gerealiseerd kan worden tijdens een kabinetsformatie, zoals blijktbaar gedurende één van de recente formatie-inspanningen tevergeefs is geprobeerd. Velen vinden dit ook een hachelijke zaak omdat men bang is dat de belangen van Ontwikkelingssamenwerking zullen worden 'uitverkocht' aan die van Economische Zaken en Financiën.

De structuur van het nieuwe ministerie, de afspraken hieromtrent gedurende de kabinetsformatie en de bevoegdheden alsmede de persoonlijkheid van de nieuwe minister spelen alle een cruciale rol om te komen tot een evenwichtig beleid inzake de drie sporen. Vanzelfsprekend zal dit een onbeschrijflijk geweeeklaag teweegbrengen in het Haagse wereldje, en vooral Financiën en de Nederlandsche Bank zullen moord en brand schreeuwen. Dat zal dan aanvaard en terzijde geschoven moeten worden.

Het beoogde ministerie zou ten minste twee directoraten-generaal moeten hebben:

- 1 het Directoraat-Generaal voor Internationale Economische Betrekkingen;
- 2 het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking-nieuwe-stijl.

Het eerste directoraat-generaal zou uit ten minste drie directoraten moeten bestaan.

Directoraat 1 zou het centrale mechanisme omvatten voor de introductie, toepassing en nauwlettende begeleiding van een beleid ter stimulering van de internationale vraag van in het bijzonder de midden-inkomenslanden.

Directoraat 2 zou ervoor moeten zorgen dat het Nederlandse exportbeleid, het programma ter stimulering van de internationale vraag en de ontwikkelingssamenwerking-nieuwe-stijl (zie beneden) elkaar niet bijten, maar in vreedzame co-existentie verkeren. Dit zal goed zijn zowel voor de Nederlandse exportbelangen als voor het nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het zou zeker *niet* goed zijn, als onze export-industrieën al te zeer afhankelijk zouden worden van de ontwikkelingssamenwerkingsfondsen. Het zou evenmin juist zijn om kunstmatig het leven te verlengen van ondernemingen die in moeilijkheden verkeren, door hen producten te laten uitvoeren naar ontwikkelingslanden waaraan deze geen *echte* behoefte hebben. Deze afdeling moet ook waken tegen te veel protectionisme, dat de rechtmatige belangen van producenten, ontwikkelingslanden en de Nederlandse regering zou schaden.

In het algemeen moet de relatie van Ontwikkelingssamenwerking met Internationale Economi-

sche Betrekkingen, inclusief de internationale handel en de rol van het bedrijfsleven, met een open oog worden bekeken zonder te vervallen tot instinctieve en stereotiepe reacties. Het bedrijfsleven zelf zou zich zeker niet in een afhankelijke positie willen laten manoeuvreren door Ontwikkelingssamenwerking, en het gaat dus om twee 'geëmancipeerde' beleidsbundelingen: die van Ontwikkelingssamenwerking aan de ene kant en van het bedrijfsleven aan de andere. Ontwikkelingssamenwerking, inclusief internationaal onderwijs, verschaffen te zamen een Nederlandse presentie in ontwikkelingslanden. Er is geen reden waarom deze gunstige omstandigheid niet kan worden bespeeld door andere actoren in onze samenleving, met inbegrip van het bedrijfsleven.

Directoraat 3 zou speciaal belast moeten worden met het onderhouden van onze relaties met organisaties als de Wereldbank, het IMF, GATT, regionale ontwikkelingsbanken, enz.

Terwijl het hierboven geschetste directoraat-generaal zich in algemene termen met alle ontwikkelingslanden zou bezighouden, behalve de allerarmste, zou het *tweede directoraat-generaal* zich dienen te concentreren op ontwikkelingssamenwerking-nieuwe-stijl met de 30 tot 35 lage-inkomenslanden.

Nieuwe criteria moeten worden opgesteld voor de keuze van de nieuwe concentratielanden; criteria die gedistilleerd kunnen worden uit de kritische evaluatie van wat zich in individuele ontwikkelingslanden heeft afgespeeld gedurende de jaren '70.

Alleen landen die aan deze nieuwe criteria voldoen, kunnen dan in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp, als zij dat wensen. Zoals reeds eerder gezegd, zou het toe te juichen zijn als de hulp niet projectgebonden zou behoeven te zijn. Integendeel, zodra geconstateerd wordt dat de nieuwe opvatting

L en V: Directie Internationale Economische Aangelegenheden; Directie Agrarische Hulp aan Ontwikkelingslanden; gedeelte Directie Landbouwkundig Onderzoek, namelijk de Coördinatie Internationale Samenwerking; De Stichting Internationaal Agrarisch Centrum.

Fin.: gedeelte van de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, namelijk de Afdeling Internationale Monetaire Zaken; de Afdeling Internationale Coördinatie en Ontwikkelingssamenwerking; gedeelte van de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties, namelijk het Bureau Internationale Aangelegenheden.

V en W: gedeelte van het DG Verkeer, namelijk de Directie Internationaal Vervoerbeleid en Goederenvervoer; gedeelte van het DG Scheepvaart en Maritieme Zaken, namelijk de Afdeling Internationaal Maritiem Beleid.

van ontwikkelingssamenwerking goed werkt in een bepaald land, kan de financiële steun op een bredere basis worden gegeven, zoals in de vorm van betalingsbalanssteun of een andere algemene vorm van financiële bijstand.

Het zou te ver voeren hier nader in te gaan op de verlening van technische bijstand. Wel kan gesteld worden dat de vorm waarin technische bijstand tot op heden veelal werd gegeven, in de persoon van deskundigen die lange tijd doorbrachten op locatie in de ontwikkelingslanden zelf, weldra tot het verleden zal behoren. Veel meer nadruk dient van nu af aan gelegd te worden op de internationale handel en financiële hulp enerzijds en een flexibele benadering anderzijds. Er zouden minder Nederlandse deskundigen voor langere perioden kosteloos moeten worden uitgezonden. Als het verblijf van deskundigen ter plekke noodzakelijk is, zou dit gewoon tegen kostprijs moeten geschieden waar het semi-geïndustrialiseerde en andere top-midden-inkomenslanden betreft. Voor andere ontwikkelingslanden zouden korte maar frequente bezoeken beter in de nieuwe tijd passen dan lange aaneengesloten perioden.

Vraag 7: *Versterking van het apparaat*

Hier kan ik kort zijn. In de opzet die in dit artikel is voorgesteld, wordt het apparaat versterkt op twee manieren. In de eerste plaats door de nieuwe rijkere cocktail die zal ontstaan door het in het leven roepen van het nieuwe ministerie en het integreren van afdelingen en directoraten die tot op heden naast elkaar hebben gewerkt. Op zich zelf kan dit een gunstige uitwerking hebben op het doelmatiger benutten van het beschikbare personeel.

In de tweede plaats kan het apparaat doelmatiger werken, door het vervangen van de zeer arbeidsintensieve (in ambtenarentermen) projectbenadering door de programma-, sector- en betalingsbalansbenadering, die immers minder arbeidsintensief zijn. Anders gezegd: op het ogenblik zit DGIS dikwijls met de handen in het haar omdat zo'n groot gedeelte van de ontwikkelingsgelden in projectvorm wordt besteed, waaraan een geweldige hoeveelheid ambtelijk werk vastzit en als gevolg waarvan het ambtelijk apparaat dikwijls te kort schiet, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit zou verholpen kunnen worden wat betreft het derde spoor door over te schakelen naar programmahulp en betalingsbalanssteun.

In hoeverre zijn wij op weg naar zo'n beleid?

Wij wachten nu sinds enige tijd op twee reeds geruime tijd geleden aangekondigde beleidsnota's: de

Herijkingsnota en de Werkgelegenheidsnota. Wat daarin ook zal komen te staan, zeer zeker niet veel met betrekking tot het drie-sporenbeleid zoals wordt voorgesteld in dit artikel. Voorlopig zal er dus geen sprake zijn van een gecoördineerd en geïntegreerd beleid van het gehele veld van de Nederlandse internationale economische betrekkingen.

Het ziet er, helaas, eerder naar uit dat de berg een muis zal baren. Dat zou kunnen betekenen, dat er uiteindelijk wat minder concentratielanden uit de bus komen (Herijkingsnota) en dat er van een overreactie sprake kan zijn met betrekking tot de werkgelegenheidsaspecten in Nederland van de ontwikkelingssamenwerkingsinspanning (Werkgelegenheidsnota).

Bij het voortdurend ontbreken van beide nota's moeten wij ons op andere bronnen storten om een idee te krijgen van de contouren van het toekomstige ontwikkelingsbeleid zoals geconcipeerd door minister Schoo. Eén zo'n bron is de toespraak die de minister heeft gehouden op het symposium 'Ontwikkelingssamenwerking maakt er werk van', dat op 1 en 2 december 1983 in Groningen werd gehouden.¹⁴ Hierin gaf zij 'een voorschot op de mogelijke contouren van het herijkte beleid'.

In de eerste plaats zou ons land moeten afstappen van de onbegrensde hulp die het Nederlandse hulpbeleid lang heeft gekenmerkt en die tot een nauwelijks te hanteren geografische spreiding van die hulp heeft geleid. Hieruit volgt dat de noodzakelijke duurzame samenwerkingsrelaties slechts met een zeer beperkt aantal ontwikkelingslanden kunnen worden onderhouden.

'Met onze financiële armslag denk ik, dat wij met niet veel meer dan slechts ongeveer tien van de laagste- en lage inkomenslanden zo'n langdurige relatie zouden kunnen houden', aldus de minister.

Conclusie: Zoals reeds geanticipeerd in dit artikel, zal dit voorschot wel betekenen dat het aantal concentratielanden niet meer dan tien behoort te bedragen en dat zij gesitueerd moeten zijn in de lage inkomenslanden.

In de tweede plaats, nog steeds volgens de minister in haar toespraak, zou een speciaal hulpprogramma tot stand kunnen komen met een beperkt aantal midden-inkomenslanden dat reeds een zekere economische en industriële ontwikkeling heeft bereikt. Hier wordt de relatie gelegd met het Nederlandse bedrijfs-

(14) Minister Schoo in Groningen: 'Afstappen van onbegrensde Nederlandse hulpbeleid', tekst van de rede te verkrijgen bij de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, referentie no. 21.

leven en met instrumenten als ontwikkelingsrelevante exportkredieten en co-financiering door particuliere banken. 'Hierbij kan worden gewerkt aan verbreding van de kapitaal- en goederenstromen bestemd voor deze landen', aldus de minister.

Conclusie: In plaats van het in dit artikel voorgestelde plan ter stimulering van de internationale vraag, dat geïnitieerd zou moeten worden uit publieke fondsen, komt hier een vrij timide initiatief om de hoek kijken, dat bovendien niet rond de publieke sector maar rond het bedrijfsleven is gebouwd. Te weinig, en spoedig ook te laat. Hier wrekt zich een gebrek aan visie en aan gebundeld beleid dat zich over meerdere ministeries uitstrekt.

Wij kunnen nog putten uit een tweede bron om iets te weten te komen over wat er achter de dikke muren van het Plein en het Transitorium bekookstofd wordt, *if anything*. Deze bron is het verslag van de Uitgebreide Commissievergadering die op 28 november 1983 plaatsvond.¹⁵ De minister spreekt hier over een derde maatregel die is getroffen in de vorm van de instelling van een afzonderlijke Directie Multilaterale Financiële Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's.

In de vierde plaats spreekt zij van een 'voortgezette nadruk op de veel geprezen procesmatige aanpak'.

Zoals men ziet, komen wij met dit soort vage algemeenheden niet veel verder met onze pogingen de beleidsintenties van de huidige regering te doorgronden.

In de zojuist geciteerde Uitgebreide Commissievergadering maakt het Kamerlid Herfkens onderscheid tussen 'Schoo 1' en 'Schoo 2'. Schoo 1 zou voortdurend lippendienst bewijzen aan fraaie ontwikkelingsdoeleinden, terwijl die niet waar gemaakt zouden worden in de uitvoering van het beleid door Schoo 2.¹⁶ Ik meen in dit artikel te hebben kunnen aantonen, dat dit een ietwat voorbarige conclusie is, omdat wij nog helemaal niet weten wat het ontwikkelingsbeleid precies inhoudt of gaat inhouden.

Het gebrek aan beleidscontouren is natuurlijk teleurstellend. Tegelijkertijd is het wel begrijpelijk: in de a-typische overgangperiode, waarover ik het in het begin van dit opstel had, heeft het geen zin om alleen maar terug te gaan naar het elan van het eind van de jaren '60 en het begin van de jaren '70. Dat is nu tot op zekere hoogte vergane glorie!

Het slechts bijschaven van beleidsdoeleinden en -instrumenten, zoals nu lijkt te gebeuren, is niet voldoende om de ontwikkelingsklok gelijk te zetten met de sociaal-economische constellatie, de verzorgingsstaat-nieuwe-stijl en de nieuwe internationale arbeidsverdeling waarheen we op weg lijken te zijn.

Het concipiëren van een nieuw stuk beleid in het

kader van een toekomstige wereldeconomie die nog maar nauwelijks zichtbaar wordt, is geen eenvoudige taak. Ik vind dan ook dat, in plaats van slechts te kritiseren, allen die nog werkelijk geloven in het belang van de Noord-Zuidrelatie moeten komen met constructieve voorstellen.¹⁷ Dat was dan ook het hoofddoel van dit artikel.

Kort samengevat komen mijn voorstellen op het volgende neer:

1 Het creëren van een Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking.

2 Het benadrukken van internationale handel en toegang tot markten met betrekking tot de semi-industrialiseerde landen.

3 Het benadrukken van internationale handel, via een plan ter stimulering van de internationale vraag, met de midden-inkomenslanden.

4 Hulp-nieuwe-stijl aan de laagste-inkomenslanden.

Wat betreft het derde punt moet duidelijk worden gezegd dat de kapitaaloverdrachten naar de midden-inkomenslanden zó gericht moeten zijn, dat zij een meer autonoom (*self-reliant*) ontwikkelingsbeleid in die landen mogelijk maken.

Voor de laagste-inkomenslanden (vierde punt) lijkt mij dat tot nader order de groei- en herverdelingsdoelstellingen, zoals die uit de discussie van de jaren '70 naar voren zijn gekomen, nog helemaal overeind staan. Hun nationaal beleid op sociaal, economisch, financieel en cultureel terrein om deze tweelingdoelstelling te bereiken, zal als hoofdmaatstaf moeten worden aanvaard om te komen tot de selectie van de nieuwe concentratielanden.

(15) Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking, 'Onderdeel Ontwikkelingssamenwerking van de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1984', *Handelingen UCV* 30, 28/11/1983, blz. 30-40.

(16) Zie voetnoot 15, blz. 30-1.

(17) Voor wat er zou kunnen gebeuren indien we nu niet de juiste beslissingen nemen, zie mijn 'De Alpha-wereld en de Bèta-wereld', in: *ESB*, 68ste jrg., no. 3436, 21-28 december 1983.

Bron: Internationale Spectator, Maart 1984

Uitgave: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen

"Clingendael"

Amsterdam, 31 mei 1984

betreft: Gedragskodes voor ontwikkelingssamenwerking en bedrijfsleven

INLEIDING

Recent is de Nota Herijking Bilateraal Beleid (1983-1984, 18 350 nrs. 1-2) van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, Mevr. E.M. Schoo, verschenen.

In deze nota wordt erkend dat de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid nog veel gebreken vertoont en de oplossing hiervoor wordt mede gezocht in het meer en onafhankelijker inschakelen van het Nederlandse partikuliere bedrijfsleven.

Vanuit verschillende kanten is de laatste maanden kritiek geformuleerd op dit beleidsuitgangspunt. Veelal is benadrukt dat de rol van het bedrijfsleven bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid aanzienlijk minder positief is geweest dan de nota suggereert, en dat een uitbreiding van de rol van het bedrijfsleven alleen dan mogelijk is als stringente voorwaarden voor het functioneren van deze bedrijven worden geformuleerd en het ministerie de mogelijkheden heeft z'n eigen politieke doelstellingen te handhaven en de uitvoering ervan te controleren. Tot nu toe heeft een duidelijk overheidsbeleid op dit punt ontbroken.

Bij het formuleren van voorwaarden moet geleerd worden van ervaringen tot nu toe. In die zin is het jammer dat de studies van de IOV voor buitenstaanders niet openbaar zijn. Het is daarom voor ons onmogelijk om in kort bestek een volledig overzicht van voorwaarden te formuleren waaraan projecten en/of leveranties, en de bedrijven moeten voldoen om te passen binnen de politieke doelstellingen van het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid die wij als uitgangspunt genomen hebben. We hebben deze doelstellingen en voorwaarden omkleed met een beperkt aantal voorbeelden uit onze eigen ervaring om op die manier het op te lossen probleem te verduidelijken; deze voorbeelden zijn natuurlijk met anderen uit te breiden.

Om de genoemde voorwaarden werkelijk functioneel te maken zullen ze verder uitgewerkt moeten worden. Binnen dit bestek leek ons dat niet zinvol, het gaat om een eerste inventarisatie. Waarschijnlijk is ook verder onderzoek noodzakelijk.

(inleiding - vervolg)

In het navolgende stuk wordt ingegaan op drie categorieën voorwaarden, te weten:

- A. Procedurale voorwaarden, die betrekking hebben op de wijze waarop hulpprojekten en leveranties tot stand komen;
- B. Voorwaarden ten aanzien van de bijdrage van bedrijven in ontwikkelingslanden;
- C. Voorwaarden ten aanzien van de economische ontwikkeling in Nederland.

We hopen dat we met deze bijdrage aan de discussie over de Herijkingsnota een inhoudelijke discussie over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven daarbij stimuleren. Het is onze mening dat je van de ervaringen met de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij hulpprojekten moet leren, en dat de fouten die daarbij gemaakt zijn niet ontkend moeten worden zoals de Herijkingsnota neigt te doen.

namens SOMO,

Wicher Smit

Leo van Velzen

GEDRAGSKODES VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BEDRIJFSLEVENA. PROCEDURELE VOORWAARDEN1. DOELSTELLING : INFORMATIERECHT VOOR ALLE BETROKKENEN

Alle bij een projekt of leverantie betrokken partijen moeten over voldoende en controleerbare informatie kunnen beschikken over de aard van het projekt of de leverantie en over het bedrijf dat bij de uitvoering betrokken is, om op basis daarvan een eigen beoordeling te kunnen maken.

voorbeeld : SOMO krijgt regelmatig vragen uit ontwikkelingslanden van bij projekten betrokken groeperingen die elementaire informatie over dat projekt missen of informatie willen over de bij het projekt betrokken bedrijf, het karakter van de gebruikte technologie en de resultaten met een dergelijk projekt elders in de wereld.

VOORWAARDEN

- * INFORMATIEPLICHT VOOR MINISTERIE EN BEDRIJFSLEVEN OVER PROJEKTEN EN LEVERANTIES WAAR DAT DOOR EEN BETROKKEN INSTANTIE OF GROEP UIT EEN ONTWIKKELINGSLAND GEVRAAGD WORDT.

Gedacht kan worden aan het opzetten van een onafhankelijk onderzoeksbureau dat door de betrokken instantie of groepering uit OL wordt aangezocht. Dit onderzoeksinstituut moet dan over alle noodzakelijke informatie kunnen beschikken.

De deskundigen van dit onderzoeksbureau zouden ook een rol kunnen spelen bij het beoordelen van leverings-, financiële, technische of managementkontrakten tussen een OL en het Nederlandse bedrijfsleven en/of OS, waarbij dan vooral gekeken moet worden naar de lange termijn belangen van de betrokken groeperingen in het OL. Een aantal OL hebben duidelijk behoefte aan deskundige ondersteuning in de onderhandelingsfase van een projekt.

Gedacht kan worden aan een opzet als het Centre for Transnational Corporations (CTC) van de Verenigde Naties, maar dan gespecialiseerd voor de Nederlandse situatie.

- * INFORMATIE OVER EN KONTROLE OP DE KOSTENSTRUKTUUR VAN DE DOOR NEDERLANDSE BEDRIJVEN GELEVERDE GOEDEREN IN HET KADER VAN O.S.

Voorkomen moet worden dat vooral bij de uitvoering van grootschalige projekten de Nederlandse inbreng van materialen, machines, technische kennis, etc. demate prijzig is dat het betrokken bedrijf een gegarandeerde grote winst maakt, terwijl de hogere kosten en het risico bij het betreffende OL liggen.

Gedacht moet worden aan expliciete controle binnen een bedrijf, waarbij een accountantsverklaring als minimale garantie moet worden beschouwd.

2. DOELSTELLING : VRIJE MEDEDINGING BIJ PROJEKTEN IN ZOWEL DE FASE VAN ONDERZOEK ALS VAN UITVOERING

Het is de bedoeling dat door vrije aanbesteding zoveel mogelijk bedrijven een kans krijgen een project uit te voeren, waardoor ook een zekere garantie bestaat dat de prijs waarvoor de uitvoering plaats vindt redelijk is.

voorbeeld : Ruim 40% van het onderzoek voor projecten wordt door O.S. uit-
besteed bij commerciële ingenieurs bureau's, en de bedoeling is dat dit percentage nog zal gaan toenemen.

Bij een studie naar EOF-projecten konkludeert de SER-kommissie COB (Het Nederlandse bedrijfsleven en Ontwikkelingslanden - Den Haag 1983 p. 71-75) het grootste deel van de bedrijven die inschreven op projecten van mening waren dat de bestekken door het betrokken IB zodanig gespecificeerd waren dat ze feitelijk naar bepaalde bedrijven waren 'toegeschreven'. Alleen die bedrijven waren in staat om het project volgens bestek uit te voeren en van te voren daarvoor een goede prijs vast te stellen.

Ook op de Nederlandse projectenlijst komen vaste combinaties tussen IB en uitvoerder regelmatig voor. Het duidelijkste voorbeeld zijn de gezamenlijke projecten van HVA en VMF. (zie voor de discussie over de rol van IB's in OL : SOMO - Nederlands advieswerk in Derde Wereldlanden , Amsterdam 1981 414p.)

VOORWAARDEN

* SCHEIDING VAN ONDERZOEK EN UITVOERING BIJ O.S.-PROJEKTEN

Daarbij moet verder gekeken worden dan alleen een formele scheiding in die zin dat het bedrijf dat een onderzoek heeft verricht niet bij de uitvoering betrokken mag zijn. Een bestek 'naar een uitvoerder toe schrijven' is ook bij commerciële projecten een veelvoorkomend probleem. Dit aspect kan alleen beoordeeld worden door in de betreffende sektor goed ingevoerde mensen.

* OPENBARE INTERNATIONALE TENDERING BIJ PROJEKTEN EN LEVERANTIES

Voor verschillende leveranties is het aantal in aanmerking komende aanbieders in Nederland dermate klein dat praktisch van een gemonopoliseerde markt gesproken kan worden. Zo is jarenlang ongeveer 20% van de Nederlandse bilaterale hulp geleverd door (waarschijnlijk) twee kunstmestbedrijven, namelijk UKF (in grote meerderheid) en NSM. (zie D. Cramer - Nederlandse kunstmesthulp aan ontwikkelingslanden . SOMO/IB-Delft 1983) Prijsafspraken tussen een beperkt aantal mogelijke leveranciers zijn zeer waarschijnlijk, wat misschien één van de redenen is waarom de Nederlandse produkten die via OS geleverd worden over het algemeen (te) duur zijn.

Internationale tendering maakt de kans op 'outsider'-aanbiedingen in markt met kartelafspraken aanzienlijk groter.

3. DOELSTELLING : HET VERKRIJGEN VAN EEN DUIDELIJK BEELD VAN DE BIJDRAGE VAN HET NEDERLANDSE BEDRIJFSLEVEN AAN HET ONTWIKKELINGS- PROCES IN O.L.

De bijdrage van het bedrijfsleven aan het ontwikkelingsproces in OL is tot nu toe nog geen onderwerp van openbare evaluatie geweest, terwijl via dit kanaal de afgelopen jaren toch tussen de 70% en 90% van de bilaterale hulp liep.

voorbeeld : De belangrijkste evaluatie van de kunstmesthulp is niet uitgevoerd door OS maar door het Ministerie van Landbouw en Visserij (AHO), en was daardoor niet gericht op een evaluatie van (verwezelijkte) doelstellingen van OS. (Zie AHO - De Nederlandse kunstmesthulp, analyses, conclusies en aanbevelingen Den Haag 1981 ; een overigens niet openbaar stuk) De (technische) kritiek op de wijze waarop de kunstmestleveranties door de betrokken instanties/bedrijven gerealiseerd werden was niet mis.

Een evaluatie binnen OS van de zgn. 100-miljoen pot bevatte verschillende bedrijfsprojecten en was ook uitgesproken kritisch. Een openbare versie is niet verschenen.

De rapporten van de IOV zijn niet openbaar. Alleen de recente publikatie naar aanleiding van de Herijkingsnota (Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking no. 168/A-1 jan./april 1984) is voor buitenstaanders beschikbaar, maar inderdaad zeer 'globaal' van karakter. De paragraaf "Bijdrage van Nederlandse bedrijven" is desondanks echter duidelijk kritisch over het functioneren van de bedrijven binnen het kader van OS. Zinsneden als "uitsluitend-commerciele vervulling van opdrachten"-en "inderdaad hebben zich heel wat gevallen voorgedaan, waarin de betrokken firma's zich niet van hun beste kant hebben laten zien" (p. 24) vragen om een nadere en gedetailleerdere uitwerking. Buitenstaanders ontbreekt het echter veelal aan gegevens om dergelijke evaluaties zorgvuldig uit te voeren.

VOORWAARDEN

- * HET EVALUEREN VAN DE BIJDRAGE VAN HET BEDRIJFSLEVEN AAN HET ONTWIKKELINGSPROCES VAN O.L. IS EEN INTEGRAAL DEEL VAN DE PROCEDURE VAN O.S. BIJ DE BEHANDELING VAN PROJEKTEN EN LEVERANTIES
- * BIJ DE EVALUATIES WORDT GESTREEFD NAAR EEN VORM VAN OPENBARE VERSLAGGEVING

Om projecten en leveranties op deze manier te kunnen begeleiden en beoordelen is een versterking van het ambtelijk apparaat van OS noodzakelijk. (zie rapportage IOV, p. 21-23)

B. VOORWAARDEN TEN AANZIEN VAN DE BIJDRAGE VAN BEDRIJVEN IN O.L.

4. DOELSTELLING : GEEN LEVERANTIE VAN GOEDEREN DIE SCHADELIJK KUNNEN ZIJN VOOR - EEN DEEL VAN DE BEVOLKING IN - HET O.L.

O.S. kan niet mee werken aan de leverantie van goederen die - bijvoorbeeld om veiligheidsredenen - in Nederland niet zijn toegestaan of die als onderdeel van politie of leger ingezet kunnen worden.

VOORWAARDEN

- * VOORKOMEN VAN LEVERANTIES WAARVAN HET GEVAAR BESTAAT DAT ZE MILITAIR GEBRUIKT KUNNEN GAAN WORDEN

voorbeeld : het permanente gevaar van de leverantie van vervoersmiddelen (Fokker-vliegtuigen, DAF, schepen, etc.) aan landen met een militair regime.

- * VOORKOMEN VAN LEVERANTIE VAN GOEDEREN DIE EEN DIREKT GEVAAR OP KUNNEN LEVEREN VOOR MENS EN/OF MILIEU IN O.L. EN WAARVAN DE DISTRIBUTIE IN NEDERLAND AAN BANDEN IS GELEGD.

5. DOELSTELLING : O.S - BELEID IS GERICHT OP HET STIMULEREN VAN WERKGELEGENHEID IN ONTWIKKELINGSLANDEN

De werkgelegenheidssituatie in O.L. is zodanig dat het beleid van O.S. er op gericht moet zijn om arbeidsplaatsen voor de lokale bevolking te creëren.

VOORWAARDEN

- * UIT DE KOSTEN-BATEN ANALYSE VAN PROJEKTEN MOET EEN NETTO-WERKGELEGENHEIDSBIJDRAGE BLIJKEN

Dat betekent o.a. geen leveranties van technisch geavanceerde produkten moeten plaats vinden waardoor andere (doel-) groepen direkt in het bron van inkomsten bedreigd worden.

Het duidelijkste was dit bijvoorbeeld het geval bij de levering van trawlers aan India, die een direkte bedreiging voor een grote groep traditionele vissers zouden gaan betekenen. (zie verschillende publikaties Landelijke Werkgroep India)

- * UITBREIDING VAN WERKGELEGENHEIDSMOGELIJKHEDEN BETEKENT IN VEEL GEVALLEN OOK UITBREIDING VAN DE "LOKALE KOSTEN"-BESTEDINGEN

Bij het uitvoeren van projekten zal zoveel mogelijk met lokale contractors gewerkt moeten worden, waarvoor OS ook de financiering ter beschikking moet stellen.

6. DOELSTELLING : O.S.-FINANCIERING MAG ER NIET TOE LEIDEN DAT DE
INTERNATIONALE FINANCIERINGSPROBLEMEN VAN EEN O.L.
TOENEMEN

Projecten mogen niet zodanig opgezet zijn dat de afbetaling van de aangegane leningen betaald moet worden uit een (geplande) sterk gestegen export die hetzelfde project moet gaan voortbrengen. De ervaring wijst uit dat de risico's voor een O.L. daarbij onevenredig groot zijn.

Bij veel projecten gaat bovendien de aflossing van de leningen vooraf aan de inkomensverbetering van de mensen die er werkten. Op die manier moesten de arbeiders op een palmolie-plantage in Honduras (een van de HVA/VMF-projecten; zie SOMO - Wie helpt wie, ontwikkelingshulp aan het bedrijfsleven. Sjaloom 1981 p. 15-23) tot het jaar 2011 wachten met een duidelijke inkomstenverbetering omdat eerst de leningen aan het buitenland moesten worden afgelost.

VOORWAARDEN

- * EXPORTGERICHTE PROJECTEN MOETEN ALLEEN GEFINANCIERD WORDEN ALS ZE GEINTEGREERD ZIJN IN EEN LOKAAL GERICHT ONTWIKKELINGSPLAN

Ontwikkelingssamenwerking mag niet leiden tot export-enclaves, noch in de industrie noch in de landbouwsector.

Waar projecten relevant zijn voor de lokale situatie, maar niet hun behoefte aan buitenlandse valuta via een uitbreiding van de export kunnen terug verdienen moet overwogen worden de hulp de vorm van een schenking te geven.

7. DOELSTELLING : HET STIMULEREN VAN EEN ONAFHANKELIJK , LOKAAL GERICHT INDUSTRIALISATIEPROCES

Mede om valuta-redenen hebben een groot aantal landen een sterk export-gerichte industrie opgezet, ten dele gekonsentreerd in 'free trade zones'.

Verskillende onderzoeken hebben gewezen op de nadelen van deze strategie.

- voorbeeld: De belangrijkste konklusies van een onderzoek in Tunesië waren:
- de exportindustrie heeft werkgelegenheid gekreerd, maar de werkloosheid niet beperkt omdat het personeel vooral uit jonge meisjes bestaat;
 - de kennis van de produktietechnieken en handelskanalen is volledig in buitenlandse handen, en de geleerde produktietechnieken zijn niet zelfstandig te gebruiken;
 - voor de produktie wordt praktisch alles geïmporteerd, zowel produktiemiddelen als grondstoffen en intermediaire goederen.
- Het betrof hier voor een belangrijk deel confektie-industrie, waarvan het merendeel met steun van de FMO was opgezet. (zie IVO - Tunesië, perspectieven van een exportgerichte industrialisatie, Tilburg 1976) Op dit moment beginnen de bedrijven ook in Tunesië aan reorganisaties of trekken weg in verband met stijgende loonkosten (in vergelijking met andere lage lonenlanden). (zie recente publikaties McIntosh)

(doelstelling 7 - vervolg)

VOORWAARDEN

- * OVERPLAATSING VAN EXPORTGERICHTE DOCHTERONDERNEMINGEN VAN NEDERLANDSE BEDRIJVEN NAAR ONTWIKKELINGSLANDEN VALT BUITEN HET FINANCIERINGSKADER VAN O.S.

Er moet in ontwikkelingslanden uitgegaan van lokaal opgezette bedrijven, waaraan buitenlandse ondernemingen deel kunnen nemen in de vorm van een (minderheids)aandeel, technische kontrakten, etc.

- * PRODUKTIE VINDT ZOMOGELIJK PLAATS OP BASIS VAN LOKALE TOELEVERING
- * PRODUKTIE VAN KAPITAALGOEDEREN VOOR ANDERE SEKTOREN (BV LANDBOUW) OF VAN KONSUMPTIEGOEDEREN VOOR BREDE LAGE VAN DE BEVOLKING HEEFT PRIORITEIT

Het O.S.-beleid moet er op gericht zijn om een geïntegreerde economische ontwikkeling te stimuleren, waardoor de verschillende sectoren elkaar versterken en een gelijkmatige groei mogelijk wordt.

8. DOELSTELLING : O.S. FINANCIERING RICHT ZICH OP HET STIMULEREN VAN AAN DE LOKALE OMSTANDIGHEDEN EN GRONDSTOFFENVOORZIENING AANGEPASTE TECHNOLOGIE VOOR INDUSTRIE EN LANDBOUW

In veel grootschalige projecten wordt aan dit punt voorbij gegaan, waardoor het importelement - en daarmee de inbreng van Nederlandse bedrijven - onevenredig groot wordt en de kosten veelal toenemen.

voorbeeld : HVA en VMF bouwden in Honduras twee grootschalige palmolie-fabrieken. Een missie van het Nederlands Economisch Instituut evalueerde het feasibility-rapport van HVA en trok de volgende konklusie: "De missie heeft de indruk dat HVA te lichtvaardig het alternatief van meerdere kleinere fabrieken heeft verworpen. Bestudering van de kosten van de reeds in produktie zijnde kleine fabrieken toont aan dat serie-bouw hiervan een aanmerkelijk goedkopere opbouw zou hebben betekend." Maar omdat het projekt al te ver gevorderd was werden de plannen toch maar niet bij gesteld. Met gevolg dat zelfs de bouw van de fabriek door een buitenlandse ondernemer moest worden uitgevoerd, VMF de machines leverde en HVA een management-kontrakt kreeg. De lening voor de fabriek drukt zwaar op de mensen die er werken en het projekt kende veel problemen van technische en sociale aard.

Projecten met een aangepaste technologie tenderen naar klein schaligheid, mede omdat ze makkelijker lokaal te runnen zijn. Deze kleinschaligheid is echter geen noodzaak; ook grotere projecten kunnen uitgaan van lokale mogelijkheden.

(doelstelling 8 - vervolg)

VOORWAARDEN

- * O.S.-FINANCIERING RICHT ZICH OP HET STIMULEREN VAN AAN DE
LOKALE OMSTANDIGHEDEN AANGEPASTE TECHNOLOGIE

Als een overheidsmissie constateert dat in een feasibility-studie onvoldoende aandacht is besteed aan het uitzoeken en doorrekenen van technische alternatieven, moet de missie het recht hebben (en gebruiken) om het project op te schorten.

- * UITGEGAAN MOET WORDEN VAN LOKALE BOUW- EN REPARATIE-
MOGELIJKHEDEN VAN GEBOUWEN EN PRODUKTIEMIDDELEN
- * WAAR TECHNOLOGIE MOET WORDEN INGEVOERD EN VAN EEN BEDRIJF
MOET WORDEN GEKOCHT ZULLEN LICENTIES WORDEN OVERGEDRAGEN
VOOR DE LOKALE MARKT EN WORDT SCHOLING VERZORGD OVER HET
TOTALE PRODUKTIEPROCÉS

9. DOELSTELLING : STIMULEREN VAN OP VOEDSELPRODUKTIE GERICHTE LANDBOUW- ONTWIKKELINGEN IN OL

De voedselsituatie in veel ontwikkelingslanden maakt het noodzakelijk prioriteit te geven aan de produktie van voedsel voor lokale konsumptie. Daarbij speelt het verdelingsaspect van konsumptie - en daarmee in de meeste gevallen ook van produktie - een grote rol. Recente studies hebben uitgewezen dat de grootschalige, energie-intensieve aanpak zoals gepropagandeerd in de periode van de "Groene Revolutie" op een aantal plaatsen misschien wel tot produktie-vergroting leidde, maar - mede door de export gerichtheid en de hoge kosten - het voedselprobleem voor de bevolking niet oploste.

VOORWAARDEN

- * LANDBOUWPROJEKTEN ZIJN PRIMAIR GERICHT OP DE VERGROTING VAN
LOKALE VOEDSELPRODUKTIE
- * DEZE PROJEKTEN MOETEN KLEINSCHALIG WORDEN OPGEZET, WAARDOOR
AANGESLOTEN KAN WORDEN BIJ LOKALE PRODUKTIEMETHODEN EN EEN
GROOT DEEL VAN DE PLATTELANDSBEVOLKING ER EEN INKOMEN AAN KAN
ONTLEENEN

In deze vorm van landbouwontwikkeling is voor de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven maar beperkt ruimte. De Nederlandse industrie beschikt in z'n algemeenheid over onvoldoende aangepaste technologie om bij de lokale initiatieven aan te kunnen sluiten. De nadruk van de hulp zal liggen op de organisatie van de produktie (koöperaties) en distributie.

10. DOELSTELLING : BIJ DE LEVERING VAN GOEDEREN EEN VRIJE KEUZE

O.L. GARANDEREN

Uitgegaan moet worden van de vraag van ontwikkelingslanden en hun wens om goederen zo goedkoop mogelijk te krijgen. Hieraan is binnen het kader van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp niet voldaan. Het grootste deel van de hulp (tussen 70% en 90% over de afgelopen jaren) werd in Nederland besteed, ook al waren de Nederlandse produkten internationaal duidelijk niet concurrerend.

VOORWAARDEN

* NEDERLAND MOET DE ARMERE LANDEN ONGEBONDEN HULP GEVEN

In de praktijk blijken O.L. een belangrijk deel van de hulp in Nederland te besteden, ook als die niet (partieel) gebonden is.

De nadelen van binding zijn bekend:

- er worden produkten geleverd die minder prioriteit voor het O.L. hebben
- standaardisatie is voor een O.L. moeilijk te realiseren;
- de leveringen zijn veelal kapitaal-intensief en technologisch hoogwaardig;
- de geleverde Nederlandse produkten zijn ongeveer 25% gemiddeld duurder dan de wereldmarktprijs.

(zie P.J.Th. Mares, Kluistert binding Nederlandse hulp? Internationale Spectator maart 1980)

Hiermee hangt direkt een tweede voorwaarde samen:

* LEVERINGEN DOOR BEDRIJVEN MOETEN ONDER INTERNATIONAAL KONKURRERENDE VOORWAARDEN WORDEN AANGEBODEN

Dit door het uitschrijven van een internationale tender, waarbij Nederlandse bedrijven bijvoorbeeld een voordeelmarge (10%) ten opzichte van buitenlandse bedrijven kunnen behouden. Voor bedrijven die internationaal concurrerend zijn is de binding dan niet langer noodzakelijk om orders te verwerven.

Dit betekent ook geen levering door bedrijven vanuit 'overschot-kapaciteit', in een periode dat de (internationale) afzet stagneert.

voorbeeld : Zo mocht DAF tussen 1975 en 1978 in een aantal landen (Aghanistan, Angola, Soedan) een aantal 'proefpakketten - zo'n 340 vrachtwagens - leveren, omdat het bedrijf in die periode een onderbezetting had en om overheidssteun vroeg. De belangen van de O.L. speelden daarbij een ondergeschikte rol, van goede begeleiding van de orders was geen sprake, en de leverantie was grotendeels vergeef omdat er geen (kommercieel) vervolg aan kon worden gegeven. (Later volgden wel andere orders uit Soedan.)

Bij een dergelijke order wordt voornamelijk gekeken naar het (korte termijn) belang van het betreffende bedrijf.

11. DOELSTELLING : VOORKOMEN VAN IMPORTAFHANKELIJKHEID VAN O.L.

Importen van vooral technisch geavanceerde goederen hebben de neiging om nieuwe importen op te roepen, die dan niet onder de hulp leveranties vallen.

VOORWAARDEN

- * **BEDRIJVEN BLIJVEN OVER EEN AFGESPOKEN GARANTIETIJD VERANTWOORDELIJK VOOR DOOR HEN GELEVERDE GOEDEREN, ZOWEL WAT BETREFT DE AAN-
GEBODEN PRESTATIES ALS WAT BETREFT PRODUKTIE-FOUTEN**

Een groot probleem is vaak het onderhoud en verkrijgen van reserveonderdelen voor technisch geavanceerd materiaal dat niet ter plaatse gerepareerd kan worden. Projekten worden vaak onevenredig duur en hebben te maken met (te) lange produktie-stops omdat de bedrijven die geleverd hebben zich onvoldoende verantwoordelijk voelen.

Het bekendste voorbeeld hiervan zijn de melkfabrieken die VMF aan Peru geleverd heeft. (zie verschillende publikaties van het Peru-komitee)

Leverantie van reserve-onderdelen in voldoende hoeveelheid moet op voorhand geregeld worden en onderdeel van het hulppakket zijn. De levering van 'tweede keus' moet worden voorkomen.

- * **BIJ DE LEVERING VAN GOEDEREN MOET REKENING GEHOUDEN WORDEN MET MOGELIJKHEDEN VOOR STANDAARDISATIE IN HET BETREFFENDE O.L. IMPORTRESTRIKTIES MOGEN NIET MET BEHULP VAN O.S. OMZEILD WORDEN**

Standaardisatie is een van de middelen om een goed onderhouds- en reparatienetwerk op te zetten. Vrachtwagens is hiervan een duidelijk voorbeeld, omdat die een garage-netwerk over het hele land nodig hebben om goed te kunnen functioneren. Elk type vrachtwagen heeft echter z'n eigen reserve-onderdelen en gereedschap. Als donorlanden elk hun eigen merk vrachtwagen blijven leveren door de hulp te binden aan besteding in eigen land en vrachtwagens bovenaan de boodschappenlijst te zetten, dan is het praktisch zeker dat de meeste vrachtwagens niet lang goed zullen functioneren door gebrek aan reserve-onderdelen.

- * **STRUKTURELE IMPORTEN VAN DOCHTERONDERNEMINGEN VAN NEDERLANDSE BEDRIJVEN IN O.L. DIE DOOR HET MOEDERBEDRIJF GELEVERD WORDEN VALLEN NIET BINNEN HET KADER VAN O.S.**

Voor komen moet worden dan O.S. 'inter company'-leveranties gaat financieren, omdat daarbij het kostenaspect volledig ondoorzichtig wordt. Bovendien is de kans op politieke corruptie - eventueel zelfs in verband met andere orders - reeel aanwezig.

C. VOORWAARDEN TEN AANZIEN VAN DE EKONOMISCHE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

De herijkingsnota heeft als uitgangspunt gekozen dat bij de besteding van ontwikkelingsgelden meer dan voorheen rekening moet worden gehouden met de belangen van de Nederlandse economie.

Tot nu toe is een groot deel van de bilaterale hulp - 70 tot 90% - en van de multilaterale hulp besteed bij Nederlandse ondernemingen en instellingen. Over de gevolgen daarvan voor de Nederlandse economie is onvoldoende bekend. (zie: Wicher Smit/Leo van Velzen - Ontwikkelingshulp en internationalisering van het bedrijfsleven, Derde Wereld 1984/2 p. 49-70) Verder onderzoek is noodzakelijk, maar op voorhand moeten de belangen van doelgroepen in O.L. niet te snel weggeschreven worden tegen vermeende belangen van de Nederlandse economie.

12. DOELSTELLING : STIMULEREN VAN ONTWIKKELINGEN DIE EEN VERSTERKING VAN DE NEDERLANDSE EKONOMIE OP LANGERE TERMIJN BETEKENEN

Voor veel bedrijven waren extra orders via O.S. een oplossing voor korte termijn-afzetproblemen. In een groot aantal gevallen ging het daarbij om niet aan de lokale situatie aangepaste producten, soms van tweede kwaliteit, zonder afdoende begeleiding geleverd. (zie hierover de uitspraken van de IOV/1984 p. 24) Deze leveringen betekenden veelal geen versterking van het bedrijf op langere termijn.

VOORWAARDEN

- * EEN PROJEKT OF LEVERANTIE MOET GEPLAATST WORDEN IN EEN LANGE TERMIJN STRATEGIE VAN EEN BEDRIJF

Op die manier moet bekeken worden of de leverantie past in een structurele versterking van het bedrijf, bijvoorbeeld omdat technologieën voor een nieuw marktgebied ontwikkeld worden.

Bovendien kan bekeken worden in hoeverre een bedrijf eigen doelstellingen nastreeft die strijdig zijn met de belangen van de doelgroep in O.L. Een evaluatie van dit element kan de kwaliteit van de hulp verbeteren.

voorbeeld : De poging tot internationale herstructurering van HVA - na de nationalisatie in Ethiopië - heeft geresulteerd in een groot aantal projecten voor landbouwverwerking in met name Afrika, waarvan er een aantal door O.S. (mede) gefinancierd zijn. De noodzaak voor HVA om snel tot het opstarten van een groter aantal projecten te komen heeft geleid tot grote problemen bij deze projecten en een twijfelachtige kwaliteit van de hulp.

- * EVALUATIE VAN DE BIJDRAGE OP LANGERE TERMIJN VAN DE LEVERANTIES VIA O.S. OP HET GEBIED VAN TECHNOLOGIE-ONTWIKKELING, MARKTUITBREIDING EN WERKGELEGENHEID BIJ DE BETROKKEN BEDRIJVEN

Onze ervaring is dat voor de meeste bedrijven de bijdrage op langere termijn beperkt is. Een aantal bedrijven zijn er in geslaagd nieuwe, meer aangepaste technologieën te ontwikkelen, maar dat was geen garantie voor een verdere structurele doorwerking. DAF heeft op basis van z'n ervaring in O.L. een Afrika-truck gebouwd, maar het is de vraag of die commercieel op voldoende schaal is af te zetten. VMF is er voor de landbouwverwerkende industrie in geslaagd nieuwe technieken te ontwik-

(doelstelling 12 - vervolg)

kelen, maar de werkgelegenheid die daarmee gemoeid is blijkt zeer beperkt. De betreffende afdeling van VMF heeft zich afgeslankt tot een Ingenieurs Bureau dat kennis verkoopt, en het grootste deel van de noodzakelijke produkten en materialen (voor bijvoorbeeld de palmolie-fabrieken) worden ingekocht bij 'derden'. En dan is het de vraag of het om Nederlandse bedrijven gaat.

* STIMULEREN VAN DE BETROKKENHEID VAN HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF
BIJ DE BESTEDING VAN ONTWIKKELINGSGELDEN.

Deze bedrijven zijn in Nederland namelijk sterk werkgelegenheids gericht, werken met produktietechnieken die meer aansluiten bij de omstandigheden in O.L. dan grotere konsems, maar missen de ervaring en financiële faciliteiten om internationaal grote risico's te nemen.

Dit betekent dat in de projektformuleringen en bij de selektie van te leveren goederen meer rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf. Met name door het Ministerie van Economische Zaken wordt dit onvoldoende gedaan.

Bijvoorbeeld kan een vast percentage van de feasibility-studies naar het midden en kleinbedrijf worden 'toegeschreven'.

* VOORKOMEN VAN STRUKTURELE AFHANKELIJKHEID VAN EEN BEDRIJF VAN
LEVERANTIES VIA ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Een aantal bedrijven zijn voor wat betreft een belangrijk deel van hun export en/of produktie afhankelijk van de financiering via O.S. Verschillende Ingenieursbureau's zouden hun personeelsbestand moeten halveren als O.S. geen opdrachten meer zou geven. Maar ook de export naar O.L. van een bedrijfs als UKF/DSM viel praktisch weg toen de kunstmest-leveranties via ontwikkelingshulp (tijdelijk?) wegvielen. Voor UKF was dat een reden om een aanzienlijke lobby richting EZ en (vervolgens) O.S. op te zetten, met als belangrijkste argument dat de werkgelegenheid bij het bedrijf gevaar liep. (zie Cramer 1983)

Op deze manier is de kans dat bij hulpleveranties oneigenlijke argumenten een rol gaan spelen groot.

- 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 -

De Beleidspraktijk van ondernemingszijde

door K. Fibbe

Dit opstel begint met een samenvatting van de kenmerken en doelstellingen van de onderneming, zoals de schrijver die in de loop van de tijd is gaan zien. Daarna volgt de 'vertaling' naar het werken in en met ontwikkelingslanden.

De onderneming

In de moderne onderneming komen veel belangen en verantwoordelijkheden samen. De meest in het oog springende zijn:

- de arbeid
- het kapitaal
- de leveranciers
- de afnemers

De onderneming, waarin deze belangen samenkomen en naar vermogen met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht, heeft haar plaats in de samenleving. De samenleving heeft eigen verwachtingen van de onderneming en stelt haar een veelheid van eisen.

De 'samenleving' is niet langer beperkt tot de nationale grenzen. Zeker de internationaal opererende onderneming wordt met vele- en complexe situaties geconfronteerd, welke het ondernemen tot een weliswaar boeiende - maar vòòr alles verantwoordelijke - en gecompliceerde bezigheid maken.

Het is goed bij elk van de genoemde factoren en facetten heel in het kort stil te staan.

Wat vaak gemakshalve als de *factor arbeid* wordt aangeduid, zijn de mensen die gezamenlijk de onderneming vormen; die hoofd en handen in dienst van het bedrijfsdoel stellen. Het zijn ook de mensen, wier opvattingen, overtuigingen, normen en idealen de mentaliteit en eigen identiteit van het bedrijf scheppen.

Die mensen zoeken in het bedrijf de mogelijkheid om:

- zich door eigen inspanning een inkomen te verwerven;
- door studie, inspanning en ervaring de eigen mogelijkheden zoveel mogelijk te ontplooiën;
- in collegialiteit met anderen aan eenzelfde taak te werken;
- in en met het bedrijf in de samenleving te functioneren.

De factor arbeid komt op velerlei wijzen in de onderneming naar voren:

- de individuele medewerker in het vervullen van zijn dagelijkse taak;
- het samenwerkingsverband, zoals dat in de organisatie en de hiërarchie gestalte heeft gekregen;
- het meedenken en meebeslissen over bepaalde zaken, zoals dit in aanvulling op de hiërarchische structuur gegroeid is, in medezeggenschapsorganen;
- de medewerker, die gebruik makend van zijn grondrechten, de behartiging van zijn belangen (breed gezien) mede aan een vakvereniging heeft toevertrouwd.

De ervaring leert dat waar ter wereld mensen werken, deze elementen een grote rol spelen. Positief, wanneer zij aanwezig zijn of negatief, wanneer zij in onvoldoende mate aanwezig zijn of ontbreken.

Achter de *factor kapitaal* gaan ook mensen schuil. Mensen, die een gedeelte van hun arbeidsinkomen niet hebben ontvangen/uitgegeven, maar in de vorm van premies aan pensioenfondsen of verzekeringsmaatschappijen hebben overgedragen of zelf zijn gaan beheren. Zij willen dat hun geld veilig is en rendement oplevert. Met deze legitieme wens wordt het aan ondernemingen ter beschikking gesteld of gelaten. De onderneming accepteert het onder de gestelde voorwaarden, omdat het de toegang vormt tot de machines en grondstoffen, nodig om de arbeid productief te maken, in de dubbele betekenis van het woord, dat wil zetten produkten voortbrengend en overschotten kwekend.

De *leveranciers* vormen een vaak vergeten groep, ten onrechte, want in onze samenleving ontstaan eindprodukten veelal via ketens van ondernemingen, die voor levering en afzet op elkaar zijn aangewezen. Om het effect van vallende dominostenen te voorkomen, moet de onderneming een betrouwbare afnemer zijn, die een stuk medeverantwoordelijkheid voor zijn leveranciers aanvaardt.

De *afnemer* is zeer nadrukkelijk partij in het ondernemingsgebeuren. Het is immers aan de gemeenschap (in dit verband te zien als de totaliteit van de afnemers) vast te stellen, wanneer en wat ondernemingen moeten produceren. Daarbij heeft de gemeenschap recht op optimale combinatie van kwaliteit en prijs.

De wensen van de gemeenschap komen tot gelding in de 'markt'. In het

samentreffen van een zeer pluriforme vraag en een meestal even pluriform aanbod blijkt snel, zij het soms heel hardhandig, wat de samenleving wel en niet wil. Er kleven aan het aldus sturen van de produktie bezwaren. Er zijn sectoren, tijden en plaatsen, waar dit systeem in het geheel niet acceptabel is.

In het algemeen geldt voor het marktmechanisme wat ook op onze democratie van toepassing is: op alle andere na, het slechtst denkbare systeem.

De belangen, welke in de onderneming samenkomen kunnen op de lange termijn zeer wel harmonieus samenwerken en zijn daar in feit ook op aangewezen. Op de korte termijn kunnen zich echter duidelijk belangtengstellingen voordoen, welke om nauwkeurige afweging vragen.

Het zoeken van een optimaal evenwicht tussen de ten dele tegengestelde belangen, is zowel een eerste eis voor het voortbestaan van de onderneming als een plicht ten opzichte van de samenleving.

Verantwoordelijkheid ervoor berust bij de leiding. Onder leiding echter niet te verstaan de Directie, al heeft deze de uiteindelijke verantwoordelijkheid, maar de gehele groep van mensen, die daadwerkelijke invloed hebben op de gang van zaken, inclusief de medezeggenschapsorganen en de Raad van Commissarissen.

In de meeste Westerse landen wordt het doen en laten van de onderneming als ook de werking van het marktmechanisme in zodanige mate gecontroleerd en bijgestuurd, dat van een gemengde orde kan worden gesproken.

Eén aspect van de onderneming moet nog worden aangestipt, omdat het van essentieel belang is. Een onderneming moet winst maken. Waarom eigenlijk? Winst is het surplus, dat het produktieproces oplevert en dat in geld wordt uitgedrukt. Het is zeer wel mogelijk, dat bij direct belanghebbenden het streven naar winst voorkomt uit geld- en hebzucht. Deze slechte karaktertrekken onderstrepen, dat er controle- en correctiemaatregelen moeten zijn.

Zij zeggen echter niets over de noodzakelijke functie van het overschot:

- een produktieproces, dat als resultaat niet meer oplevert dan waarmede het begin, is een wedstrijd die in 0-0 stand eindigt: misschien wel nuttig,

maar zeker onbevredigend;

- de onderneming heeft overschotten nodig ter wille van haar continuïteit. Wat discontinuïteit aan ellende veroorzaakt, is thans weer algemeen bekend;
- de gemeenschap heeft ook via velerlei belastingen en heffingen het grootste belang bij goed lopende ondernemingen. Zij kan voor de uitvoering en in standhouding van de gemeenschapstaken de aldus gegenereerde gelden niet missen;

- vooruitgang en groei in onderneming en samenleving zijn zonder productieve overschotten onbestaanbaar. In een wereld, waarin armoede en gebrek heersen, is het produceren van overschotten in geld, goederen, kennis, organisatievermogen enz. enz. een morele plicht.

Het voorgaande overziende, is de conclusie gerechtvaardigd: De onderneming is van en vòòr mensen. Deze conclusie zal in de bedrijfsvoering moeten doorwerken.

De onderneming in ontwikkelingslanden

Waarom hoort een algemene beschouwing over de onderneming in dit opstel thuis? Het antwoord is eenvoudig: ondernemen in ontwikkelde landen en in landen, welke zich aan het ontwikkelen zijn, verschilt niet wezenlijk. Weliswaar zal veel wat in het voorgaande is gesteld in ontwikkelingslanden moeten worden aangepast, overeind blijft echter, dat de onderneming niet 'buiten zichzelf' kan treden en dat de samenleving moet weten wat zij wel en niet van de onderneming kan vragen of verwachten. Los hiervan blijft er voor de individuele ondernemer een breed veld van eigen keuze en beslissing ten aanzien van de randvoorwaarden, die aan het eigen ondernemen zijn te stellen.

Wat maakt nu het werken in ontwikkelingslanden toch tot een heel bijzondere ervaring en verantwoordelijkheid?

Voor mij is het bijzondere:

- de onvoorstelbare armoede en onderontwikkeling van ongetelde miljoenen de wereld rond;
- het onrecht, waaruit dit voortvloeit en dat het oproept;
- de maatschappelijke- en politieke structuren, waarin samenballing van markt, hand in hand gaat met zwakte en onmacht;
- de littekens van het koloniale tijdperk en de voortgaande beïnvloeding door het Westen.

Vanzelfsprekend komt daarbij de veelkleurigheid in godsdienst en cultuur, in taal en geschiedenis, die het verdient

om met het grootste respect te worden benaderd.

Waar ontmoet de Nederlandse onderneming nu in concreto de derde wereld?

Een belangrijk deel van wat wij produceren, verkopen wij aan ontwikkelingslanden en met de opbrengsten daarvan betalen wij dan weer wat wij van hen kopen. Een hiermede corresponderend gedeelte van onze materiële welvaart is gebaseerd op/afkomstig uit de Derde Wereld. Het bedrijfsleven is het vehikel, dat de uitwisseling van produkten organiseert en effectueert, maar 14.000.000 Nederlanders zijn daarbij partij. De uitwisseling van produkten via de internationale handel is ten voordele van beide partijen. Ontwikkelingslanden en bedrijfsleven zijn daarom beide gebaat bij een snelle groei van het internationale goederenverkeer en dienovereenkomstig zijn beide gekant tegen protectionisme. De voordelen komen echter slechts aan beide partijen ten goede, wanneer de krachtsverhoudingen evenwichtig zijn.

Of de verhoudingen evenwichtig zijn blijkt in de eerste plaats uit de inhoud en omvang van de handelsverdragen, de wisselkoersen, het toegang hebben tot de internationale geldstromen, de rentevoet enzovoort. Dit zijn allemaal zaken, waar het eerste- en laatste woord van regeringen komt. Het bedrijfsleven in Nederland heeft daarop, zelfs in georganiseerd verband, nauwelijks enige invloed. Hierbij moet worden bedacht, dat ook de beslissingsruimte voor de Nederlandse regering zeer beperkt is. Wij zijn nu eenmaal een klein landje met een noodzakelijkerwijze open economie, aangewezen op samenwerking met grote partners.

Het zal duidelijk zijn, van hoe grote betekenis het raamwerk van verdragen is. Voor de toekomst van de ontwikkelingslanden is het van uitzonderlijke betekenis, omdat het structuurbepalend is ten opzichte van de internationale economische orde. De betekenis van individuele activiteiten valt daarbij in het niet. Voor het bedrijfsleven zijn de internationaal economische- en financiële verhoudingen, zoals deze al dan niet in verdragen zijn uitgekristalliseerd, overigens gegevenheden, welke moeten worden aanvaard bij het bepalen van het eigen beleid.

Zijn er nu algemene regels welke door de onderneming in het handelsverkeer met ontwikkelingslanden kunnen en moeten worden nageleefd?

Het handelsverkeer is zo gevarieerd en geschakeerd, dat het onmogelijk is uit-

puttende gedragsregels ervoor aan te geven. Dit neemt niet weg, dat er vele geschreven- en ongeschreven regels zijn. Ieder bedrijf, dat in relatie treedt met bedrijven of overheden in ontwikkelingslanden, zal zich hiervan rekenschap moeten geven en het eigenaardige van de relatie met een ontwikkelingsland moeten onderkennen en haar deel van de verantwoordelijkheid hiervoor moeten aanvaarden. Naleving van internationaal vastgestelde codes is daarbij een minimum eis.

Bijzondere vermelding verdient het financiële circuit. Algemeen bekend is, dat de schulden van de Derde Wereld thans het wel haast onvoorstelbare bedrag van \$ 600 miljard hebben bereikt en dat aflossing van deze schulden ondenkbaar is. Dit hebben de ontwikkelingslanden overigens gemeen met de ontwikkelde landen, die evenmin ooit hun staatsschulden zullen aflossen. 2/3 van de geldstromen naar de derde wereld is afkomstig uit particuliere bronnen, dat wil zeggen zij zijn ontstaan door leningen van Westerse banken, die deze hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van hun cliënten, hebben verleend. Zeker is, dat de ontwikkeling van en de ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde landen buitengewoon zal worden vertraagd, wanneer de kredietverlening stagneert. Defacto betekent dit, dat de schulden van de derde wereldlanden zullen moeten kunnen blijven groeien.

De particuliere sector zal niet in staat zijn dit op eigen kracht te doen. Nodig is daarom een lender of last resort, hetgeen betekent, dat de Westerse regeringen individueel en collectief zullen moeten borg staan voor de absolute noodzakelijke vergrote kredietverlening aan de ontwikkelingslanden. Ook Nederlandse banken en bedrijven zullen bij deze problematiek en de oplossingen ervan, intensief betrokken zijn.

In het vervolg van dit opstel zullen wij ons concentreren op de investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden. De omvang en betekenis hiervan, zijn vandaag slechts globaal bekend. Zij zijn tegen de achtergrond van de landen, waar zij werken, zelden van zeer grote betekenis. Niettemin zijn de absolute getallen bepaald niet gering.

Enkele jaren geleden is geïnventariseerd, dat Nederlandse bedrijven in de typische ontwikkelingslanden meer dan 300.000 mensen te werk stelden. De betekenis van de activiteiten gaat echter boven dit getal uit, omdat de bedrijven vaak in essentiële sectoren

werkzaam zijn en de indirecte betekenis niet mag worden onderschat.

De belangstelling voor het doen en laten van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden en het besluitvormingsproces dat hiertoe leidt is daarom zeker niet misplaatst, maar moet en kan gelukkig ook door het bedrijfsleven zeer wel worden bevestigd.

Wanneer directies moeten besluiten aldaar niet in een ontwikkelingsland te investeren, zullen zij voor alles de criteria hanteren, die zij ook voor het eigen land hebben vastgesteld: een bedrijfseconomische analyse van de kansen, in het specifieke gebied. Het opstellen van deze analyse vereist grondige kennis van en ervaring in het betrokken land. De bijzondere problemen, waarvoor het bedrijf een oplossing moet vinden en de kosten, die dit met zich brengt, zijn meestal evenredig met de graad van onderontwikkeling van het betrokken land. In het thuisland kan de onderneming zich concentreren op haar taak als producent, omdat de infrastructuur door de Overheid of derden wordt verzorgd. Havens, wegen, vervoer en verbindingen zijn als regel in overvloed aanwezig en worden op peil gehouden. Onderwijs en gezondheidszorg zijn overheidstaken, evenals de levering van electriciteit en water. Bescherming en veiligheid worden door de Overheid gegarandeerd. Het ambtelijk apparaat is competent en betrouwbaar.

In een ontwikkelingsland ligt dit alles meestal heel anders en zal de onderneming of zelf maatregelen moeten nemen, of zich aanpassen aan de gegeven omstandigheden. De praktijk levert altijd een combinatie van deze twee mogelijkheden op. Welke formule ook wordt gekozen, de invloed op de kostenberekening is erg groot. Heel wat Nederlandse bedrijven moeten in ontwikkelingslanden, ondanks lage nominale lonen, met hogere loonkosten rekenen dan in het eigen land, dank zij de eigen gezondheidszorg, scholing, huisvesting enzovoort. Het resultaat is wel vaak, dat zij enclaves van welvaart vormen in een overigens arm land, om vervolgens in eigen land voorgeworpen te krijgen, dat zij slechts elites kweken.

De analyse moet ook aantonen, dat een redelijk rendement haalbaar is. In het verleden is wel getracht de hoogte van het rendement te doen variëren met de omstandigheden. Hoe slechter de omstandigheden, hoe groter het risico des te hoger moest het rendement zijn.

De bedrijven zijn daarop teruggeko-

men en niet alleen omdat het een goeddeels papieren exercitie was. Een onderneming moet een zodanige acceptatie kunnen verkrijgen, dat een normaal rendement haar wordt gegund.

De beste garantie voor blijvende acceptatie in de lokale gemeenschap is de wetenschap, dat de produkten en diensten van de onderneming van wezenlijke betekenis zijn voor het gastland, zodat ongeacht de politieke kleur van regeringen, het voortbestaan van het bedrijf als zodanig nuttig en noodzakelijk worden geacht.

Bedrijven, welke uit de aard van hun werkzaamheden niet anders kunnen dan het werk onder risicovolle omstandigheden uitvoeren, zoals dit bijvoorbeeld in de mijnbouw het geval is, moeten van een omvang zijn, dat zij grote tegenslagen kunnen opvangen en zullen naar een verdeling van risico's streven, waardoor het opvangvermogen niet al te zwaar kan worden beproefd.

Wanneer de uitkomst van de bedrijfseconomische analyse positief is, moeten nog heel wat andere overwegingen de revue passeren.

De eerste vraag zal zeker zijn of het perspectief in vergelijking met andere mogelijkheden voldoende attractief is om de inzet van de per definitie schaarse deskundigen en geldmiddelen er voor vrij te maken.

Daarna komen veel vragen, waarop het antwoord vanuit de lokale omstandigheden moet worden gegeven. Nooit ontbreekt de vraag naar de politieke stabiliteit en de rechtszekerheid, welke voor langlopende investeringen een eerste vereiste is. Betrouwbare regels voor schadeloosstelling bij eventuele onteigening behoren daarbij evenals de veiligheid van de medewerkers. Een afzonderlijk complex van vragen heeft betrekking op de openheid van het economisch systeem met betrekking tot import en export, de investeringen, de fiscaliteit, transfermogelijkheden, werkvergunningen en dergelijke. Al naar gelang van de omstandigheden zal de lijst van de te beantwoorden vragen groeien.

Bij de slotconclusie zullen ondernemingslust en persoonlijke instelling een grote rol spelen.

Sinds jaar en dag loopt de discussie over het nut van de particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. Een fair evenwicht tussen de vaak extreme standpunten pro en contra lijkt te zijn: Private investeringen in de derde wereld zijn als bringers van kapitaal en kennis, als verschaffers van werkgelegenheid en contribuanten aan de economische zelfstandigheid van het be-

trokken land, in beginsel nuttig en nodig. Er kunnen evenwel conflicten ontstaan tussen het private belang en het belang van het ontwikkelingsland. Het is derhalve noodzakelijk, dat de westerse onderneming, opererend in een ontwikkelingsland, even zeer als in het eigen land ingekaderd is in wetten en codes, die ervoor zorgen, dat de ondernemingsdoeleinden zo veel mogelijk in harmonie zijn met de nationale doelstellingen.

Het eerbiedigen van lokale wetten en voorschriften is vanzelfsprekend een eerste plicht voor de onderneming.

Waar particuliere investeringen inderdaad nuttig en noodzakelijk zijn, dienen zij te worden bevorderd en hebben zij recht op bescherming. De Nederlandse regering bevordert deze investeringen dan ook, zij het op beschiedene wijze.

Middelgrote investeringen kunnen op grond van de wet Herverzekering Investerings worden verzekerd. De aangebrachte bepalingen, de voorgeschreven procedures en de kosten hebben er gezamenlijk voor gezorgd, dat deze Wet nauwelijks enig effect heeft gesorteerd.

Ook overeenkomsten, gesloten met ontwikkelingslanden, ter bescherming van investeringen, hebben slechts een beperkt effect. Als uiting van het streven naar rechtszekerheid voor de bedrijven, zijn zij niettemin van belang. De Financieus Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, waarin de Staat 51% en het bedrijfsleven met 49% participeert, wordt door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in staat gesteld als partner mee te doen met Nederlandse en/of lokale ondernemers, wanneer de onderneming voor de ontwikkeling van het betrokken land nuttig is. Het totaal van de F.M.O. investeringen nadert f 300.000.000,-.

Tot slot nog een enkele opmerking over de verhouding van het Nederlandse bedrijfsleven tot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het bedrijfsleven heeft er bepaald geen moeite mee om de eigen doelstellingen en de eigen verantwoordelijkheid van de minister te onderschrijven. De doelstellingen zijn sinds jaren vervat in het Tweesporen Beleid: de directe armoedebestrijding en het bevorderen van de economische zelfstandigheid en weerbaarheid van de ontwikkelingslanden. Het bedrijfsleven begrijpt als geen ander, dat er tussen de beide sporen geen tegenstelling bestaat. Armoedebestrijding en economische groei beogen beide de welvaart en het geluk van mensen te bevorderen.

Ontwikkelingssamenwerking is er niet om in de eerste plaats de eigen nationale belangen te bevorderen. Wel moet het mogelijk zijn om met handhaving van het ontwikkelingsaspect als eerste prioriteit de belangen, waar Ontwikkelingssamenwerking voor staat, te synchroniseren met de nationale belangen.

Niet vergeten mag worden, dat het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking maar een klein ministerie is, dat wel spectaculair bezig is met het vraagstuk van de onderontwikkeling, maar dat in concrete mogelijkheden achter blijft bij de machtige ministeries van Financiën, Economische Zaken, Landbouw, Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat. Daar liggen in de eerste plaats de mogelijkheden - helaas ook de beperkingen - om te streven naar een politiek, waarin de samenwerking tegelijk een gegeven en een doelstelling is.

Het gaat tenslotte om het samengaan van de belangen, het eerlijk verdelen van de lusten en lasten en het tot ontwikkeling brengen van de mogelijkheden, welke de aarde ons biedt.

'Eén wereld of géén wereld' is een uiterst realistische uitspraak.

Bron : De Wereld Delen? Ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig
DICmap 104, augustus 1984
uitgave: De Horstink, Amersfoort

Werkmap behorend bij:

Congres " Bedrijfsleven en ontwikkeling ? "

29 augustus 1984 te Den Haag

Georganiseerd door :

Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)

Nederlandse Vereniging voor een Nieuwe Internationale
Orde (NIO)

Nederlandse Organisatie voor Internationale
Ontwikkelingssamenwerking (NOVIB)

Wereldwinkels

Landelijke Indiawerkgroep

Kerk en Ontwikkelingssamenwerking (K & O)