

Ombuigen op ontwikkelingsamenwerking

Bij de voorbereiding van de tussenbalans zijn vanuit het CDA twee pijlen afgeschoten op de uitgaven voor ontwikkelingsamenwerking. Minister-president Lubbers heeft de vraag geopperd of hulp aan Oosteuropese landen niet ook gerekend zou moeten worden tot ontwikkelingsamenwerking en dus ten laste van het plafond voor ontwikkelingsamenwerking moet worden gebracht. De voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer, Brinkman, heeft de suggestie gedaan dat ontwikkelingsamenwerking in de dans rond de tussenbalans ook een veer moet laten. Hoewel de verdediging natuurlijk wel verschillend is, komen de twee voorstellen uiteraard op hetzelfde neer: de Staat der Nederlanden geeft minder geld aan de landen die als ontwikkelingslanden worden bestempeld. Het huidige plafond voor ontwikkelingsamenwerking van 1,5% van het netto nationale inkomen tegen factorkosten dateert van het kabinet-Den Uyl. Dat kabinet wilde meer doen aan ontwikkelingsamenwerking en verhoogde het plafond. Daarvoor breng ik als burger hulde. Dat zelfde kabinet had echter niet de bereidheid om de ruimte binnen de begroting ook werkelijk vrij te maken voor de extra uitgaven. Om dat probleem op te lossen zou vier vijfde van de hulp direct op de begroting drukken, terwijl de rest als kapitaalmarkt middel zou worden verstrekt door derden, die daarvoor onder staatsgarantie dat geld zelf zouden lenen. Voor deze debudgettering, die buiten het begrotingsbeeld werd gehouden, heb ik als econoom weinig waardering. Door de snelle groei van de ruimte voor ontwikkelingsamenwerking, zowel binnen het begrotingsdeel als binnen het kapitaalmarkt middelendeel, was het moeilijk om de middelen direct tot besteding te laten komen. Via het overloopartikel van de Comptabiliteitswet ontstonden zo twee stuwmeren. Door de snelle groei kreeg men bovendien te maken met problemen van absorptiecapaciteit van de ontwikkelingslanden en groeide het gevaar dat ontwikkelingsgelden niet doelmatig werden besteed. Het kabinet-Lubbers-I heeft enkele zaken veranderd. De debudgettering werd voortaan in de begrotingsopstelling opgeteld bij het financieringsstekort. Dat maakte het tegelijk minder zinvol om binnen ontwikkelingsamenwerking met die twee verschillende compartimenten te werken. Besloten werd dan ook om het deel kapitaalmarkt middelen terug te dringen. Op die manier werd een duidelijker beeld verkregen en werd de 'backdoor spending' teruggedrongen tot de officiële 'voordeurkoop' via de begroting. Als er ergens binnen de begroting groeiende fondsen zijn voor mooie doelen, terwijl tegelijkertijd elders de budgettaire schaarste alleen maar toeneemt, valt het te verwachten dat de ministers die die schaarste voelen, begerige blikken werpen op de groeiers. Zo ontstaat ook de drang om allerlei uitgaven onder het ontwikkelingsamenwerkingsplafond

te gaan brengen, waardoor de zogenaamde plafondvervuiling ontstaat. Bij milieubeleid en sociale vernieuwing, twee groeifondsen binnen de begroting, doet dit verschijnsel zich nu waarschijnlijk ook voor. Hier is sprake van verkapte ombuigingen. Wat nu te denken van de twee bezuinigingsvoorstellen op ontwikkelingsamenwerking? Volgt men de variant van Lubbers, dan treedt plafondvervuiling op, hetgeen inhoudt dat er verkapt wordt bezuinigd op de hulp aan ontwikkelingslanden. Het beleid dat onder Lubbers-I is ingezet, namelijk het terugdringen van de plafondvervuiling, wordt dan weer ongedaan gemaakt. Het argument is dat sommige Oosteuropese economieën er zo slecht aan toe zijn, dat hulp aan die landen zeer wel als ontwikkelingshulp kan worden aangemerkt. Dat laatste lijkt aannemelijk, maar gaat voorbij aan de definities die door de Wereldbank en anderen worden gehanteerd voor ontwikkelingslanden. Hulp aan landen als de Sovjetunie zal niet worden aangemerkt als 'official development aid' (ODA), doch als 'non-ODA'. De ODA in procenten van het bnp zal dus een daling te zien geven. Is dat wat het CDA wil? Het voorstel van Brinkman is dan directer, door niet het plafond te vervuilen maar het te verlagen. Minister Pronk heeft volgens kranteberichten ingestemd met enige verlaging van het plafond. Zijn beweegredenen ken ik niet. Ziet hij dat er toch vervuiling optreedt, en accepteert hij een lager plafond waaronder hij meer ODA kan geven door 'non-ODA' terug te dringen? Of ziet hij dat het moeilijk is om ODA steeds op een doelmatige wijze te verlenen, gegeven de soms beperkte absorptiecapaciteit? Of is hij gezwich doordat hij tevens als waarnemend minister van Defensie op die begroting geen al te grote bezuinigingen kon toestaan? Als dat laatste de reden is hebben we een levende illustratie voor het inzicht dat met een toename van het aantal bewindslieden de integrale afweging steeds moeilijker wordt. Als burger heb ik moeite met de uitkomst. Het ware mij liever geweest als men de vredeswinst uit de ontwikkelingen in Oost-Europa had verzilverd door ombuigingen op de begroting van Defensie aan te wenden voor hulp aan die zelfde Oosteuropese landen om aldus een bijdrage te geven aan het veiligstellen van die vredeswinst. Het ware mij liever geweest als de PvdA het heilige huisje van de 1,5% ontwikkelingsamenwerking had beschermd in plaats van bij voorbeeld de koppeling. Den Uyl en Pronk hebben dat plafond van 1,5% ingesteld. De kabinetten-Lubbers-I en -II hebben het systeem verbeterd. Lubbers en Pronk verlagen de norm tot, zeg 1,4%. Jammer.



P.R. Boersma