

HULP OF HANDEL?





HULP OF HANDEL?

Een evaluatie-onderzoek van het programma
Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties

Woord vooraf

Het Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties is wellicht een van de meest omstreden programma's binnen de begroting van Ontwikkelingssamenwerking vanwege zijn dualistische karakter, namelijk enerzijds gericht zijn op het stimuleren van ontwikkelingsprocessen in het ontvangende land en anderzijds het bevorderen van Nederlandse export. In deze studie heeft de nadruk gelegen op het toetsen van de ontwikkelingsrelevantie van het programma. Vanaf de aanvang van het programma, eind jaren zeventig, is door de Kamer gesteld dat bij de beoordeling van aanvragen de ontwikkelingsdoelstellingen centraal dienden te staan.

Het rapport bestaat uit vijf delen. In deel I wordt achtergrondinformatie gegeven over het ontstaan en de ontwikkeling van het programma, de relatie met andere bilaterale hulpinstrumenten en de exportfinancieringsfaciliteit van Economische Zaken en de afspraken welke in internationaal verband zijn overeengekomen met betrekking tot dit soort hulpkredieten. Dit deel wordt afgesloten met een beschrijving van de onderzoeksopzet.

In deel II wordt ingegaan op de resultaten die uit het dossieronderzoek zijn verkregen met betrekking tot de behandeling van de aanvragen en het financiële beheer. Ook wordt in dit deel een kwantitatief overzicht gegeven van het programma.

In deel III worden de belangrijkste resultaten van het veldonderzoek behandeld. De veldbevindingen worden gepresenteerd langs de volgende lijn: doeltreffendheid, doelmatigheid, betekenis voor het ontvangende land en aansluiting bij het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

In deel IV wordt aan de hand van een aantal beleidsissues de geschiktheid van de huidige beleidsformule getoetst.

In de bijlagen (deel V) zijn onder meer korte verslagen opgenomen van alle geëvalueerde projecten in Indonesië, Egypte, Honduras en Costa Rica, alsmede een beschrijving van soortgelijke hulpinstrumenten van andere donoren.

Het gehele onderzoek is gerealiseerd onder leiding van drs. A. van der Wiel (IOV). Bij de totstandkoming van dit rapport is een groot aantal mensen betrokken geweest. Al deze mensen zou ik gaarne hierbij willen bedanken voor hun inzet en bijdrage. Bijzondere dank gaat uit naar drs. E. Oldenboom en drs. J. de la Rive Box, die vanaf het begin betrokken zijn geweest bij dit onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het syntheserapport berust uiteraard geheel bij de IOV.

Inhoud

Ieder bedrag in guldens moet vanaf 1 januari 2002 worden gelezen als een bedrag in euro, volgens de officiële omrekenkoers

$$\text{EUR 1} = \text{NLG 2,20371.}$$

Dit betekent dat het bedrag wordt gedeeld door 2,20371.

HOOFDBEVINDINGEN	1
SAMENVATTING	9
DEEL I: ACHTERGROND	
1. Probleemstelling en onderzoeksaanpak	
1.1 Aanleiding van het onderzoek	33
1.2 Afbakening en vraagstelling	34
1.3 Onderzoeksmethoden	36
2. Beleidsontwikkeling en organisatie van het programma	
2.1 Historisch overzicht	43
2.2 Doelstellingen, criteria en richtlijnen	46
2.3 Organisatie en procedures	53
3. Nederlandse context	
3.1 Andere instrumenten van exportfinanciering	55
3.2 Relatie tot andere bilaterale hulpinstrumenten	60
4. De internationale context	
4.1 Inleiding	73
4.2 Begripsafbakening	73
4.3 Internationale afspraken	76
4.4 Omvang en trends	82
4.5 Beschrijving GK-programma's van enkele donoren	86
4.5 Vergelijking van exportfinancieringsprogramma's	89
DEEL II: UITVOERING VAN HET PROGRAMMA	
5. Behandeling van aanvragen	
5.1 Overzicht	97
5.2 Organisatie van het programma	99
5.3 Procedures	102
6. Kenmerken uitgevoerde projecten	
6.1 Uitvoeringsstatus	113
6.2 Financieringsvorm	114

6.3	Co-financiering	115
6.4	Omvang en aard transacties	117
6.5	Regionale spreiding	119
6.6	Sectorale spreiding	121
6.7	Leveranciers	122
6.8	Afnemers	124
7.	Financieel beheer	
7.1	Uitgavenverloop	127
7.2	Kapitaalmarktmiddelen	130
7.3	Rentesubsidies	131
7.4	Terugbetaling	133
7.5	Kostenontwikkelingen	135
 DEEL III: EVALUATIEBEVINDINGEN		
8.	Ontwikkelingseffecten	
8.1	Inleiding	139
8.2	Oplevering	140
8.3	Benutting	142
8.4	Financiële levensvatbaarheid	145
8.5	Maatschappelijk rendement	147
8.6	Overige effecten	148
9.	Doelmatigheid	
9.1	Inleiding	151
9.2	Projectopzet	151
9.3	Technische inpasbaarheid	155
9.4	Andere aspecten van inpasbaarheid	159
9.5	Contractuele regelingen	162
9.6	Prijstelling	163
9.7	Doelmatigheid van de financiering	166
10.	Betekenis voor het ontvangende land	
10.1	Inleiding	169
10.2	Fungibiliteit versus additionaliteit	169
10.3	Indonesië	172
10.4	Egypte	177
10.5	Costa Rica en Honduras	180
10.6	Macrobetekenis	184
11.	Aansluiting op het Nederlandse beleid	
11.1	Inleiding	185
11.2	Beleidsmatigheid ten opzichte van de programma- uitgangspunten	185

11.3	Beleidsmatigheid ten opzichte van het Sectorprogramma Industriële Ontwikkeling	188
11.4	Bestaansrecht	190

DEEL IV: SLOTBESCHOUWING

12. Beleidsissues		
12.1	Inleiding	195
12.2	De offensieve benadering	195
12.3	Steun aan de gesubsidieerde sector	196
12.4	Projectaanpak	197
12.5	Het primaat van de hulp	199
12.6	Geschiktheid van de huidige beleidsformule voor de defensieve benadering	202
12.7	Geschiktheid van de huidige beleidsformule voor de offensieve benadering	204

DEEL V: BIJLAGEN

1. Toetsen voor het landenonderzoek		209
2. Lijst van projecten waarvoor een contract is gesloten		219
3. Aanvraagformulier financieringssteun uit het fonds voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties		227
4. Projectevaluatieverslagen Indonesië		
1.	Levering van baggerschepen	235
2.	Levering van dieselgeneratoren voor Bali	238
3.	Levering van een hydrografisch onderzoekschip	241
4.	Levering van spoorwegbeveiligingsapparatuur (spoorweg- overgangen); levering van spoorwegbeveiligingsapparatuur (beveiliging van baanvak in Noord-Sumatra)	244
5.	Levering van telecommunicatieapparatuur	247
6.	Leverantie van onderdelen verkeersbruggen	253
7.	Levering en bouw van een lagesnelheidswindtunnel; vervolgleverantie windtunnel	256
8.	Oeverbescherming Benkulu	260
9.	Ontwerp terminal Batam eiland	263
10.	Aanleg kolenterminal Sumatra/Tarahan	265
11.	Levering van meteorologisch grondstation	267
5. Projectevaluatieverslagen Egypte		
1.	Leverantie van een sleepboot en twee werkpontons	271
2.	Leverantie van 186 vrachtwagens	273
3.	Leverantie van pompen, afsluiters en schroefvijzelpompinstallatie	277

4.	Leverantie van röntgenapparatuur	281
5.	Leverantie van 3 Fokker F-27 Mk500-toestellen	284
6.	Leverantie van afvalwaterzuiveringsinstallatie	287
7.	Leverantie van kippenbroederij-apparatuur	289
8.	Leverantie van gasdrukregeling- en meetapparatuur	292
9.	Leverantie veevoeder fabrieksinstallatie	294
10.	Leverantie van spoorwissels	297
6.	Projectevaluatieverslagen Costa Rica/Honduras	
1.	Leverantie van 3 palmoliefabrieken, Bajo Aguán, Honduras	299
2.	Leverantie van een palmoliefabriek in Guaymas, Honduras	302
3.	Leverantie van een baggervaartuig voor Puerto Cortes, Honduras	304
4.	Leverantie van havenmaterieel, Honduras	306
5.	Onderhoudsbaggerwerken in Puerto Limon en Puerto Caldera, Costa Rica	308
7.	Projectevaluatieverslagen andere landen (1983/1984)	
1.	Leverantie van een havensleepboot voor Corinto, Nicaragua	311
2.	Leverantie van onderdelen van een werf en vier schepen, incl. reserve-onderdelen, technische hulp en training, Nicaragua	313
3.	Leverantie van een havensleepboot en 2 vrachtschepen, Guyana	316
4.	Leverantie van een gecombineerd vrachtopleidingsschip, Mexico	318
5.	Leverantie van 16 werkplaatsen, Zambia	320
6.	Leverantie van 36 rijdende melkontvangers, Zimbabwe	323
7.	Leverantie van een havensleepboot, Tanzania	326
8.	Prijzvergelijkende studie	329
9.	Exportfinancieringsprogramma's van andere donoren	337
	<i>Lijst van tabellen</i>	ix
	<i>Gebruikte afkortingen</i>	349
	<i>Literatuur</i>	351

Lijst van tabellen

Tabel:

3.1	Nederlandse export 1981–1988	55
3.2	Ontwikkeling van de ordersteunregeling en de exportfinancieringsfaciliteit in de periode 1984–1989	58
3.3	Deelprogramma's van het programma voor Industriële Ontwikkeling	62
3.4	Percentage gebonden/partieel gebonden hulp van verschillende donoren over de periode 1985–1987	67
3.5	Nederlandse bilaterale hulp naar plaats van besteding	67
3.6	Nederlandse hulp naar plaats van besteding voor diverse hulpcategorieën (1988)	68
3.7	Verdeling bilaterale hulp naar hulpprocedure en hulpvorm (1987)	70
4.1	Kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden	83
4.2	Verdeling van genotificeerde hulpleningen naar schenkingselement over de periode 1984–1988	84
4.3	Genotificeerde hulpleningen (SE < 50%) naar donorland	85
5.1	Overzicht aanvragen GK-programma	99
5.2	Aanwezigheid haalbaarheidsstudies uitgevoerde projecten	105
5.3	Gebruik van missies bij uitgevoerde projecten	106
5.4	Afwijzingsgronden afgewezen projecten	108
5.5	Orderverwervingsprocedure uitgevoerde projecten	109
5.6	Tijdpad-analyse: gemiddeld aantal maanden vanaf het moment van aanvraag voor enkele proceduremomenten	110
5.7	Aanwezigheid rapportage goedgekeurde projecten	111
De tabellen in hoofdstuk 6 betreffen <i>uitgevoerde en in uitvoering zijnde</i> projecten (N=136).		
6.1	Status van de uitgevoerde en in uitvoering zijnde projecten	113
6.2	Overzicht gemiddelde omvang leningen en transacties	114
6.3	Gemiddelde schenkingselementen 1979–1988	115
6.4	Verdeling van transacties naar co-financieringsvorm	117
6.5	Classificering van de leningbedragen per periode	118
6.6	Indeling naar type leverantie	119
6.7	Indeling naar inkomensgroep ontvangende land	121

Tabel:

6.8	Indeling naar regio	121
6.9	Indeling naar sector	122
6.10	Verdeling naar plaats van besteding	123
6.11	Tien grootste participanten GK-programma	123
6.12	Aantal projecten en leningbedrag naar type afnemer	124
7.1	Financiële gegevens over het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties van Ontwikkelingssamenwerking 1979-1988	127
7.2	Overzicht van uitgavenramingen afgezet tegen voorgestelde kasplafonds (per december 1989)	129
7.3	Toerekening rentesubsidies aan het GK-programma	132
7.4	Kostenvergelijking inzct kapitaalmarktmiddelen: GK's en LCL's	133
7.5	Landen met achterstallige betalingen	134
7.6	Samenstelling leningportefeuille GK-programma	135
7.7	Kostenprognose GK-programma bij ongewijzigd beleid	136
	De tabellen in de hoofdstukken 8 en 9 betreffen <i>geëvalueerde</i> projecten (N=38).	
8.1	Capaciteitsbenutting	142
8.2	Beschikbaarheid van lokale fondsen	143
8.3	Financiële levensvatbaarheid	
9.1	Technische alternatieven	152
9.2	Doelmatigheid van de projectopzet	154
9.3	Technisch functioneren van geleverde installaties	155
9.4	Training personeel	156
9.5	Onderhoudsregelingen	157
9.6	Onderdelenvoorziening	158
9.7	Is aan voorwaarden voor blijvend goed functioneren voldaan?	158
9.8	Lokale vertegenwoordiging	162
9.9	Contractuele regelingen voor nazorg door leverancier	163
9.10	Worden zachte voorwaarden doorgegeven?	167
10.1	Mate van fungibiliteit van alle geëvalueerde projecten	170
10.2	Mate van fungibiliteit (Indonesië)	172
10.3	Mate van fungibiliteit (Egypte)	177
10.4	Mate van fungibiliteit (Costa Rica/Honduras)	181

Hoofdbevindingen

1. Beleidsoriëntatie

Het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties is in principe *defensief* van opzet teneinde het risico van handelsdistorsies zoveel mogelijk te beperken. Dit komt tot uitdrukking in de richtlijnen dat in principe wordt uitgegaan van openbare internationale aanbesteding; dat de internationale afspraken (in OESO-verband) met betrekking tot dit type exportkredieten strikt in acht worden genomen; en dat Nederland niet als eerste zachte financiering aanbiedt, het zgn. non-initiëringsbeginsel. Deze uitgangspunten bepaalden in belangrijke mate de goedkeuringsprocedure. Zo was vanwege de tenderprocedure slechts weinig tijd beschikbaar voor de beoordeling. Uitgebreide projectinformatie, zoals haalbaarheidsstudies, was veelal niet aanwezig. Het uitsturen van missies werd in een dergelijke situatie bovendien niet mogelijk geacht. Voorts stond de internationale concurrentiestelling borg voor een goede prijscontrole. Kortom, slechts een marginale toetsing was mogelijk en nodig.

Uit het onderzoek is echter gebleken dat in de praktijk in slechts één op de drie gevallen de internationale aanbestedingsprocedure is gevolgd. Meer dan de helft van alle transacties werd verworven door middel van gunning uit de hand, en de rest door onderhandse aanbesteding in Nederland. In de praktijk is derhalve van een defensieve opzet nauwelijks sprake geweest. Het bedrijfsleven is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de transacties: de leverancier identificeert de projecten, is betrokken bij het uitwerken van de technische voorstellen, inclusief de specificaties voor de te leveren kapitaalgoederen, en komt in onderhandeling met de opdrachtgever tot een prijs. Gezien het feit dat het initiatiefrecht voor het aandraagen van voorstellen berust bij het bedrijfsleven, is het een illusie te verwachten dat dit zelfde bedrijfsleven zich passief opstelt met betrekking tot de financiering van de transactie (de eis van non-initiëring). In dit licht is het dan ook niet verwonderlijk dat bij twee derde van de aanvragen de indiener aangaf niet op de hoogte te zijn van het aanbieden van zachte financiering door de concurrentie.

2. Projectenprofiel

In de beleidsnota's over het GK-programma werd benadrukt dat het programma zich vooral richt op het bevorderen van produktieve investeringen.

Twee derde van alle uitgevoerde projecten speelt zich echter af in de zgn. secundaire sectoren: energie, transport en communicatie. Minder dan een kwart van de

transacties is uitgevoerd in de direct produktieve sectoren landbouw en industrie. De afnemers zijn vrijwel uitsluitend overheidsdiensten en overheidsbedrijven.

Zowel naar sector, afnemer als leverancier vertoont het GK-programma sterke overeenkomsten met het bilaterale projectenprogramma in zoverre het leningen betreft.

De vier beoordelingscriteria die in het programma worden gebruikt zijn: het project moet direct of indirect (hiervoor zijn ook wel de termen financieel en economisch gebruikt) levensvatbaar zijn, d.w.z. uit de verdiensten zullen te zijner tijd de aflossings- en renteverplichtingen voldaan moeten kunnen worden; het project moet technisch inpasbaar zijn; voorts wordt nagegaan wat het effect is op de betalingsbalans en op de werkgelegenheid. Deze criteria, waarbij levensvatbaarheid centraal stond, zijn zinvol en toepasbaar in de produktieve en bedrijfsmatige sectoren maar schieten tekort in grote delen van de dienstensector, de infrastructuur en een deel van de openbare-nutsvoorzieningen. In deze sectoren is 'sustainability' (duurzaamheid) een veel beter en toepasbaarder toetsingscriterium. Dit vereist dat wordt nagegaan of aan alle voorwaarden van duurzaamheid wordt voldaan, zoals financiële, technische en institutionele inpasbaarheid.

De geringe betekenis van deze vier criteria voor de selectie blijkt ook uit de beperkte mate waarin aanvragen op grond van onvoldoende ontwikkelingsrelevantie zijn afgewezen. Slechts in 30% van alle afwijzingen, ofwel circa 10% van het totaal aantal aanvragen, is dit criterium gehanteerd.

3. Projectaanpak

In het GK-programma gaat het primair om de overdracht van kapitaal. Bij een dergelijke aanpak wordt er min of meer voetstoots van uitgegaan dat de lokale ontvangststructuur voldoende in staat is de geleverde goederen te absorberen. De capaciteit van de lokale ontvangststructuur maakt dan ook geen onderdeel uit van de beoordeling.

Met name de technische inpasbaarheid en de financiële inpasbaarheid blijken echter bij de uitvoering veelvuldig problemen te hebben opgeleverd. Zo is geconstateerd dat de helft van alle projecten problemen heeft ondervonden als gevolg van tekort aan lokale middelen. Deze problemen betroffen zowel de installatie als de benutting van de kapitaalgoederen.

In sommige landen, bijvoorbeeld Indonesië, zijn deze problemen gedeeltelijk opgevangen doordat uit het bilaterale programma, niet zelden vele jaren na oplevering, alsnog dergelijke steun is aangeboden. Hierdoor zijn de transacties in Indonesië uiteindelijk onderdeel geworden van een meer integrale projectbenadering.

4. Financiering

Een belangrijke overweging tot invoering van het GK-programma was de toenemende behoefte bij ontwikkelingslanden aan additionele kredietverlening. Door menging van ontwikkelingsgeld met commercieel geld werd een additionele kapitaalstroom gegenereerd ten behoeve van ontwikkelingslanden, ook wel aangeduid met de term 'stretching of ODA'. Sedert de invoering van de Less Concessional Loan vindt vrijwel geen 'stretching' meer plaats, omdat deze nieuwe vorm het gemengde krediet vrijwel heeft verdrongen. Het GK-programma creëert dus nauwelijks additionele financiering meer voor ontwikkelingslanden.

Wel moet worden opgemerkt dat het wegvallen van mengfinanciering in belangrijke mate een gevolg is van de internationale afspraken om het schenkings-element voor dit type financieringen te verhogen tot minimaal 35%. De intentie van deze maatregel was om het gebruik van dit type leningen, met een sterk exportgericht karakter, terug te dringen door ze duurder te maken en daarmee economisch minder interessant voor de verstrekker. Voor Nederland was bovendien van belang de OESO-afpraak om bij de berekening van het schenkings-element niet langer uit te gaan van een vaste rentevoet (de DAC-formule) maar van de marktrente. Dit betekende dat Nederland een grotere inspanning moest leveren om het minimum-schenkings-element te halen dan bij de oude formule. Het Nederlandse schenkings-element berekend volgens de DAC-formule bedraagt thans bijna 50%, een verdubbeling in vergelijking met de beginperiode van het programma. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het programma qua financiering steeds meer een Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument is geworden.

Ook wordt wel gewezen op de financieringsrelevantie die het programma heeft voor de OS-begroting, gezien de beperkte inzetbaarheid van kapitaalmarktmiddelen. Het programma vormt hiervoor een gunstige oplossing, vanwege de relatief hoge rentevoet die wordt gehanteerd. Hierbij moet echter worden aangetekend dat kapitaalmarktmiddelen een zeer dure financieringsbron vormen voor Ontwikkelingssamenwerking.

5. Doeltreffendheid

Uit de veldstudies kan worden geconcludeerd dat, getoetst aan de vier beoordelingscriteria, de doeltreffendheid van de activiteiten maar in beperkte mate is gerealiseerd:

- Van alle onderzochte projecten is een kwart thans financieel levensvatbaar en een vijfde marginaal levensvatbaar. Ruim de helft is onvoldoende of in het geheel niet levensvatbaar. Dit is deels te verklaren uit het verschijnsel van lage capaciteitsbenutting; geconstateerd is dat in bijna drie vijfde van de gevallen de benutting onvoldoende was.
- Technische inpasbaarheid is voor veel projecten een probleem. Voor één op de drie projecten zijn substantiële tekortkomingen geconstateerd. Bovendien

moet worden opgemerkt dat voor een aanzienlijk aantal projecten langdurige technische assistentie is verleend uit andere hulpprogramma's. In Indonesië bijvoorbeeld is dit voor 14 van de 20 transacties het geval.

- Het betalingsbalanseffect is moeilijk te bepalen gezien de mogelijke indirecte effecten. Beoordelingen van de veldmissies geven aan dat het effect voor één op drie projecten waarschijnlijk positief is, maar voor de rest moet worden aangenomen dat de deviezeninkomsten die direct of indirect worden gegenereerd onvoldoende zijn om de deviezenuitstroom voor de leningsdienst te compenseren.
- Het criterium van werkgelegenheid blijkt zeer moeilijk te hanteren te zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de indirecte effecten. Indien wordt gekeken naar het directe werkgelegenheidseffect, dan is dit in vrijwel alle gevallen positief, maar in verhouding tot de geïnvesteerde bedragen zeer gering.

De economische levensvatbaarheid is op grond van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Als benadering van economische levensvatbaarheid is gekozen voor een beoordeling op basis van de volgende indicatoren: financiële levensvatbaarheid, werkgelegenheidseffect, betalingsbalanseffect en indirect inkomenseffect. Gezien de problemen die zich hierbij voordoen met betrekking tot de meting en weging, kan slechts een zeer globale indicatie worden gegeven. Voor ongeveer drie vijfde van de projecten wordt de economische levensvatbaarheid voldoende of marginaal geacht. Voor de overige projecten wordt deze als onvoldoende beoordeeld.

Er zijn geen gevallen geconstateerd waarbij het effect duidelijk negatief was voor de positie van de armsten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit heel moeilijk te toetsen is.

6. Exportbelang

De tweede hoofddoelstelling van het programma betrof bevordering van de Nederlandse export en werkgelegenheid. Het oogmerk was met name de Nederlandse leveranciers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. De behoefte daartoe is wellicht nog sterker geworden door het ontstaan van 'spoiled markets'. Hieronder worden verstaan markten waar alleen met zachte financiering exportopdrachten kunnen worden verkregen. De meest bekende 'spoiled markets' zijn Indonesië, China en India.

Als exportprogramma is het instrument zeer succesvol geweest. Voor 90% van alle transacties kan worden gesteld dat deze niet tot stand zouden zijn gekomen als zachte financiering niet beschikbaar was geweest.

De betekenis van het programma voor het opbouwen van een meer structurele relatie tussen de Nederlandse leverancier en de ontvanger, de export-doelstelling op lange termijn van het programma, is echter beperkt geweest.

Het beleid van het GK-programma was erop gericht om een zekere evenwichtige spreiding naar Nederlandse bedrijven te krijgen. Tevens zou zoveel mogelijk

aan kleine bedrijven de voorkeur worden gegeven. De studie heeft uitgewezen dat het vooral de grote producenten zijn geweest die hebben geprofiteerd van het programma. Zeventig procent van alle middelen is verstrekt aan een tiental Nederlandse producenten. Wel zijn bij een aantal transacties kleine en middelgrote ondernemingen als toeleverancier betrokken geweest.

7. Primaat van de hulp

Bij de invoering van het GK-programma in 1979 is door de Kamer een motie aangevaard met betrekking tot dit programma. Deze motie stelde dat gezien de koppeling in dit programma tussen ontwikkelingssamenwerking en exportbevordering gewaakt diende te worden voor oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgelden. Voorgesteld werd in de motie dat bij aanwending van de middelen het primaat zou worden gelegd bij de ontwikkelingsdoelstellingen. Deze voor dit programma belangrijke motie is het uitgangspunt geworden en gebleven voor het beleid. In deze motie werden in het bijzonder drie punten genoemd:

Op de eerste plaats dat er *geen verschuiving* optreedt van *arme naar rijkere landen*. Vanwege de strikte toepassing van het kredietwaardigheidsbeginsel is er echter een verschuiving opgetreden in de loop der jaren van MOL's naar LIC's. Deze trend is nog versterkt door de beslissing in 1987 om MOL's uit te sluiten van dit programma. Hierdoor zijn de meeste Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen afgevallen. De facto komt het er thans op neer dat het programma nog slechts volledig inzetbaar is voor een tiental landen, vooral China, India en Indonesië. Gedurende de afgelopen drie jaar (1987-89) is circa twee derde van alle leningen naar deze drie landen gegaan.

Op de tweede plaats dat aanvragen een *hoge prioriteit* hebben in het ontvangende land. Formeel kan gesteld worden dat aan ieder project waarvoor de ontvangende overheid een leningovereenkomst goedkeurt, impliciet een zekere prioriteit is toegekend. De mate van prioriteit kan echter beter worden vastgesteld als de ontvangende overheid in het kader van (beleids)overleg met de donor alternatieven zou kunnen bespreken en afwegen. Het ad hoc karakter van de huidige leningaanbiedingen staat een dergelijke afweging niet toe. Thans worden prioriteiten in belangrijke mate gestuurd door de Nederlandse exportrelevantie. Het beschikbaar stellen van kredietlijnen, zoals de meeste andere donoren doen, zou dit probleem deels kunnen opvangen.

Op de derde plaats, in verband met de volledige binding: *concurrerende prijsstelling*. In dit verband moet worden opgemerkt dat de voorwaarden voor concurrerende prijsstelling onvoldoende zijn geweest, en dat het programma in deze zin dus niet genoeg zekerheid biedt. Binding in combinatie met gunning uit de hand geeft de meest ongunstige uitgangspositie voor een scherpe prijsstelling. Op grond van de gegevens van projecten die evalueerbaar waren op dit punt, kan worden geconcludeerd dat aanzienlijke prijsverschillen kunnen optreden, dat binding een aanwijsbaar prijsverhogend effect heeft en dat prijscontrole vóór

goedkeuring aanzienlijke prijsreducties heeft weten te bewerkstelligen. Volledige binding heeft er voorts toe geleid dat lokale-kostenfinanciering werd uitgesloten. Geconstateerd is dat als gevolg hiervan de importcomponent kunstmatig hoog wordt opgevoerd, voor kapitaal-intensievere benaderingen werd gekozen, en dat potentiële lokale toeleveranciers werden uitgesloten.

Op grond van bovengenoemde observaties mag worden geconcludeerd dat handelsbevorderende elementen in het huidige programma de oriëntatie op ontwikkelingsamenwerking overschaduwden.

8. Conclusies

Er zijn goede argumenten om het programma te zien als een macro-instrument indien het, zoals oorspronkelijk bedoeld, strikt *defensief* wordt toegepast, d.w.z. als reactie op gebruik van zachte financiering door andere donoren/concurrenten bij internationale aanbesteding. In deze opzet is de Nederlandse financiering niet additioneel op projectniveau, omdat het project ook wordt uitgevoerd als Nederland niet financiert. Dit is het verschijnsel van substitutie, ook wel aangeduid met de term fungibiliteit. Dit maakt dat, bij een strikt defensieve toepassing, het programma bezwaarlijk als een instrument van projectfinanciering kan worden opgevat. Derhalve zijn projectgerelateerde selectiecriteria ook weinig zinvol. De financiering heeft dus alleen betekenis op macroniveau, als verruiming van het overheidsbudget. Daarom is vanuit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie bij de beoordeling van primair belang het macro-economisch beleid dat door het ontwikkelingsland wordt gevoerd, de doelmatigheid van het overheidsapparaat en de mate van additionaliteit van de hulp.

Er is echter geconstateerd dat het programma in de praktijk in hoge mate een *offensief* karakter heeft gekregen. De Nederlandse bedrijven hebben geen afwachtende houding aangenomen met betrekking tot het aanbieden van zachte financiering. In veel situaties is dit ook niet opportuun, waar namelijk zachte financiering noodzakelijk is voor het verwerven van orders (bijvoorbeeld de 'spoiled markets'). De huidige beleidsformule van marginale toetsing is voor deze toepassing ontoereikend. Daardoor vertoont het programma ernstige tekortkomingen in doeltreffendheid en doelmatigheid. Zo creëert gebonden hulp in combinatie met gunning uit de hand de meest ongunstige uitgangssituatie voor het bereiken van een scherpe prijsstelling.

Bij een offensieve benadering zal Ontwikkelingsamenwerking de beleidsformule dienen aan te passen. Een uitgebreide analyse op projectniveau zal dan noodzakelijk zijn. Vooraf dient dan te worden vastgesteld wat de sterke en de zwakke kanten zijn van de organisatie waarmee wordt samengewerkt, welke training en andere technische assistentie moet worden verschaft, en welke studies nodig zijn alvorens de levensvatbaarheid c.q. duurzaamheid van het project goed kan worden bepaald.

Indien voor een offensieve benadering wordt gekozen, worden de volgende beleidswijzingen noodzakelijk geacht:

1. Het aanbieden van indicatieve kasplafonds (kredietlijnen) alsmede het voeren van een regelmatige dialoog op overheidsniveau met de belangrijkste ontvangers van GK-financiering. Op deze manier kan een betere invulling worden gegeven aan de eis dat transacties een hoge prioriteit moeten hebben voor het ontvangende land.
2. Het loslaten van de marginale toetsingsprocedure. Naast een grondige prijsanalyse zal met name meer aandacht dienen te worden besteed aan het aspect van duurzaamheid. Hierbij speelt een beoordeling van de lokale ontvangstructuur een essentiële rol.
3. Het geven van prioriteit aan aanvragen die aansluiten bij activiteiten c.q. sectoren waarop het bilaterale hulpprogramma is geconcentreerd. Op deze manier kan aan de problemen van lokale-kostenfinanciering en technische inpassing beter tegemoet worden gekomen.

Samenvatting

1. Achtergrond

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In 1979 werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in overleg met de ministers van Economische Zaken en Financiën een programma ingesteld ter bevordering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties, ook wel genoemd het Gemengde-Kredietenprogramma (GK-programma). Nederlandse ondernemingen zouden hiermee de mogelijkheid krijgen om tegen deels zachte voorwaarden kapitaalgoederentransacties tot stand te brengen met landen in de Derde Wereld.

Kwantitatief gaat het hier om een zeer substantieel programma. Medio 1989 was zo'n f 1,0 miljard opgenomen op circa f 1,5 miljard aan toegezegde leningen. De totale waarde van de met deze leningen gefinancierde exporttransacties bedroeg over de afgelopen tien jaar zelfs ruim f 3 miljard.

Vanwege het duale karakter – het gericht zijn op zowel ontwikkelingssamenwerking als handelsbevordering – is het programma veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Vanaf de start van het programma is gesteld dat bij de aanwending van de middelen het primaat dient te liggen bij de ontwikkelingsdoelstellingen. Sinds de introductie van het programma heeft geen evaluatie plaatsgevonden. Wel werden door de IOV in 1982–83 een tiental inspectieonderzoeken verricht. Door de Tweede Kamer is in 1986 aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gevraagd de IOV een evaluatieonderzoek te laten uitvoeren van het programma. Eind 1988 is door de IOV een aanvang gemaakt met dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling en onderzoek

Bij het onderzoek is de nadruk gelegd op de realisatie van de ontwikkelingsdoelstellingen van het programma. De tweede doelstelling van het programma, namelijk exportbevordering en werkgelegenheidsschepping in Nederland, was geen hoofdonderwerp van dit onderzoek. Bij de uitwerking van de vraagstelling over de ontwikkelingsrelevantie van het programma zijn de volgende niveaus onderscheiden:

- a. Vragen met betrekking tot de *doeltreffendheid*. Het gaat hierbij vooral om een beoordeling van de levensvatbaarheid en de indirecte effecten van de activiteit op werkgelegenheid en betalingsbalans van het ontvangende land.
- b. Vragen met betrekking tot de *doelmatigheid*. Bij doelmatigheid gaat het om de afstemming van de middelen op de gestelde doelen. Hierbij komen aan de orde: de wijze waarop de activiteit behandeld en uitgevoerd werd; of er

alternatieve middelen waren die beter tot het gestelde doel hadden kunnen leiden; of de resultaten opwegen tegen de daarvoor gedane inspanningen en gemaakte kosten.

- c. Vragen met betrekking tot de *beleidsmatigheid*. Op de eerste plaats is hierbij de vraag gesteld wat de betekenis is van de via het programma gefinancierde activiteiten voor de ontvangende landen; onder meer is nagegaan of de activiteiten passen binnen de nationale plannen en prioriteiten. Op de tweede plaats is nagegaan hoe het programma zich verhoudt tot de Nederlandse algemene beleidsdoelstellingen voor ontwikkelings samenwerking en die van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling in het bijzonder. Sinds 1984 maakt het GK-programma onderdeel uit van dit sectorprogramma.

De verzameling van gegevens over de uitvoering van het GK-programma is deels gebeurd via dossierstudies en deels door veldonderzoek. Daarnaast is een aparte studie verricht naar de prijzen die zijn betaald voor de geleverde goederen. Tot slot is een vergelijkend onderzoek gedaan naar het beleid en de ervaringen van andere donoren met soortgelijke programma's.

Het dossieronderzoek bestrijkt de gehele periode vanaf het ontstaan van het programma. Als peildatum is genomen 1 juni 1989. In dit kader zijn onder meer alle projecten waarvoor een contract is gesloten bestudeerd, in totaal 136.

Voor het veldonderzoek zijn vier landen geselecteerd, Indonesië, Egypte, Honduras en Costa Rica. In totaal zijn 38 projecten in het veld bekeken, ofwel ruim een kwart van het projectenbestand. Het veldonderzoek vond plaats in april en mei 1989.

Bij de meting van de effecten van de GK-financiering deden zich een aantal problemen voor. Een eerste moeilijkheid betrof het vaststellen van de onderzoekseenheid. Bij het GK-programma gaat het veelal om de financiering van transacties, niet van projecten. Een transactie kan echter niet op ontwikkelingsrelevantie worden getoetst los van het project waarvoor de transactie is bedoeld. De toetsing kan dus alleen gebeuren op basis van het project, waarmee het programma formeel geen bemoeienis heeft.

Een tweede probleem, dat hieraan is gerelateerd, betreft het niveau van de interventie. Iedere transactie kan worden beoordeeld op grond van de ontwikkelingseffecten van het project (microniveau) of op grond van de verruiming van de financieringsmiddelen voor de overheid (macroniveau). Dit zijn als het ware de 'voorkant' en de 'achterkant' van dezelfde middelenoverdracht. Het programma is echter opgezet, zoals de naam ook aangeeft, als een instrument voor transactiefinanciering, waarbij in het midden is gelaten of het nu gaat om een micro-instrument of om een macro-instrument.

Een derde complicerende factor is het verschijnsel van de fungibiliteit ofwel het substitutie-effect. Van fungibiliteit is sprake indien de leverantie ook zonder Nederlandse steun zou hebben plaatsgevonden. In een dergelijk geval moet terughoudendheid worden betracht bij het leggen van causale verbanden tussen

de financiering en de waargenomen effecten van de transactie of het project. In geval van volledige fungibiliteit kunnen in feite alleen zinvolle uitspraken worden gedaan op macroniveau.

Wat betekenen deze complicaties voor de evaluatie? Drie verschillende benaderingen zijn mogelijk.

- a. Men concentreert zich alleen op de projectevaluatie en laat het verschijnsel fungibiliteit buiten beschouwing (de zuiver micro-economische invalshoek).
- b. Op grond van veronderstelde volledige fungibiliteit wordt projectevaluatie niet zinvol geacht en beperkt men zich tot de macro-economische invalshoek. Ondanks het feit dat in het GK-programma een hoge mate van fungibiliteit mag worden verwacht, zou deze benadering voorbijgaan aan het feit dat de Nederlandse inbreng ook elementen van 'additionaliteit' kan hebben, bijvoorbeeld omdat de leverancier een grote invloed heeft op de projectopzet, of omdat er bijkomende technische assistentie is verleend vanuit andere hulpprogramma's.
- c. Men onderkent zowel de micro- als de macro-aspecten van het programma. Door projectevaluatie bekijkt men als het ware de 'voorkant' van de gevolgen van het programma; tegelijkertijd erkent men het bestaan van een 'achterkant'.

In het onderzoek is gekozen voor de laatste benadering omdat deze het beste aansluit bij de wijze waarop het programma is opgezet en toegepast. In het syntheserapport wordt daarom gekeken naar de effecten van de hulp op zowel het microniveau (hoofdstuk 8, 9) als het macroniveau (hoofdstuk 10).

Voor de meting van de effecten kan men gebruik maken van verschillende benaderingen. De meest geschikte benadering is de kosten-batenanalyse. Op grond van conceptuele (zoals afbakening van de onderzoekseenheid) en praktische (tijd) overwegingen is gekozen voor een meer kwalitatieve aanpak waarbij een uitgebreide set van toetsen is gehanteerd (zie bijlage 1). Deze toetsen maken het mogelijk om projecten in categorieën te rangschikken op grond van kwalitatieve uitspraken of inschattingen van belangrijke parameters.

1.3 Programmabeleid en strategie

Naar aanleiding van toenemende klachten van het bedrijfsleven over concurrentievervalsende concessionele financiering van andere donorlanden werd in 1979 besloten om ten laste van het Ontwikkelingssamenwerkingsbudget een soortgelijk programma op te zetten. Al eerder (1976) was bij het Ministerie van Economische Zaken een dergelijk financieringsinstrument, het zgn. Matchingfonds, ingesteld.

Een tweede overweging tot invoering van het GK-programma was de toenemende behoefte bij ontwikkelingslanden aan kredietverlening. Door menging van ontwikkelingsgeld met commercieel geld werd een additionele kapitaalstroom gegenereerd ten behoeve van ontwikkelingslanden, ook wel aangeduid met de term 'stretching of ODA'.

Bij de aanvang van het GK-programma is in een Kamermotie (Van Dijk/Aarts 1979) vastgesteld dat bij de beoordeling van aanvragen het primaat zou worden

gelegd bij de ontwikkelingsrelevantie. In de periode waarin het programma werd geïnitieerd was het tweesporenbeleid van kracht: naast de verbetering van de positie van de allerarmsten (eerste spoor) werd (via het tweede spoor) gestreefd naar de 'economische verzelfstandiging' van landen. Gezien de aard van het GK-programma – gericht op leverantie van kapitaalgoederen – sloot dit programma vooral aan op het spoor van economische verzelfstandiging. Ten aanzien van het eerste spoor, dat van armoedebestrijding, werd gesteld dat de te financieren transacties geen negatieve effecten op de arme bevolkingsgroepen zouden mogen uitoefenen.

Ontwikkelingsrelevantie werd primair bezien in het licht van economische verzelfstandiging. Begin 1980 zijn vier criteria vastgesteld die zouden worden gehanteerd bij de beoordeling van aanvragen en die als zodanig als operationalisering van het begrip 'economische verzelfstandiging' kunnen worden gezien. Deze criteria zijn: het project moet financieel of economisch levensvatbaar zijn, d.w.z. uit de directe en indirecte verdiensten zullen te zijner tijd de aflossingen en renteverplichtingen voldaan moeten kunnen worden; het project dient een exportbevorderend c.q. importsubstituerend effect te hebben; het project moet technisch inpasbaar zijn in het receptorland; het project dient de werkgelegenheid in het receptorland te bevorderen.

Voorts werd in de genoemde motie geëist dat de transacties zouden worden getoetst aan de prioriteitstelling in het ontvangende land.

Daarnaast is er een groot aantal randvoorwaarden geformuleerd met betrekking tot de ontwikkelingsrelevantie c.q. de exportrelevantie, alsmede om de financiële beheersbaarheid van het programma te bevorderen. Terwijl de toetsingscriteria in de loop der jaren ongewijzigd zijn gebleven, zijn de randvoorwaarden meerdere malen herzien, onder meer in 1983 na de samenvoeging van het EZ- en het OS-programma, in 1987 bij de invoering van een nieuwe financieringsvorm – de Less Concessional Loan (L.C.L.) – en recentelijk (1989) in verband met de problematiek van overschrijdingen.

Op de eerste plaats zijn er randvoorwaarden geformuleerd ten aanzien van de aard van de leverantie. Financiering wordt alleen beschikbaar gesteld ten behoeve van de import van Nederlandse kapitaalgoederen of de uitvoering van projecten met een Nederlandse kapitaalgoederencomponent en de daarbij behorende diensten. Sinds 1987 kunnen ook afzonderlijke dienstencontracten worden gefinancierd. Financiering van lokale kosten is in beginsel uitgesloten. De besteding is volledig gebonden. Volledige binding betekent dat tenminste 70% van de transactiewaarde van Nederlandse origine moet zijn.

Verder zijn er randvoorwaarden vastgesteld ten aanzien van de omvang van de lening, spreiding over landen en spreiding over bedrijven. Onlangs (1989) is de maximale omvang per transactie teruggebracht van f 50 miljoen tot f 25 miljoen, waarbij de helft van het kasplafond wordt aangewend voor kleinere transacties (tot f 10 miljoen). Ten aanzien van de spreiding bestaat er een maximum van 20% van de jaarlijkse committeringsruimte zowel naar land als naar bedrijf. Sinds

1984 is bovendien besloten de GK-fondsen nog slechts in te zetten in Programma-, Regio- en Sectorlanden (PRS-landen). In 1987 is daaraan toegevoegd dat ernaar wordt gestreefd om projecten waar mogelijk te laten aansluiten bij het bilaterale programma.

Met betrekking tot de financieringsvoorwaarden zijn met name van belang de afspraken die in internationaal verband (OESO) zijn overeengekomen en het non-matchingbeginsel. Vanaf 1988 geldt voor dit type hulpleningen een minimumschenkingselement van 35%. Het non-matchingbeginsel houdt in dat dergelijke hulpkredieten niet worden aangeboden met als doel financieringsvoorwaarden van andere donoren te evenaren. In het GK-programma liggen de financieringsvoorwaarden in principe vast. Het type lening dat wordt aangeboden kan echter wel verschillen afhankelijk van de aard van de transactie. Leningen ten behoeve van infrastructurele werken hebben gewoonlijk een langere looptijd dan leningen voor kapitaalgoederen. Het schenkingselement voor deze varianten blijft echter gelijk.

Een andere beperkende factor ten aanzien van de inzetbaarheid van het programma is het beleid inzake de terugbetalingscapaciteit van het ontwikkelingsland. Landen waarvan tevoren redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij de verplichtingen uit hoofde van de te verstrekken leningen niet kunnen nakomen, komen niet voor toepassing van het programma in aanmerking. Mede op grond hiervan is in 1987 besloten alle MOI's uit te sluiten. Thans is het programma volledig open voor tien PRS-landen, bestaat er een restrictief beleid en is een maximum (f 50 miljoen) vastgesteld voor zes PRS-landen, en is het programma gesloten voor de resterende landen.

Als reactie op het handelen van andere donoren is het programma primair opgezet als financieringsinstrument voor het Nederlandse bedrijfsleven om op voet van gelijkheid te kunnen concurreren. Daarbij is gekozen voor een zgn. defensieve opzet, dat wil zeggen dat Nederland niet als eerste zachte financiering inzet. In dit verband werd het non-initiëringbeginsel bij de beoordeling van aanvragen ingevoerd. Ook de eis om bij voorkeur uit te gaan van 'international competitive bidding' (ICB) moet in dit licht worden gezien.

Deze uitgangspunten legden de contouren van het programma in hoge mate vast. De tenderprocedure beperkte de beschikbaarheid van projectinformatie (met name haalbaarheidsstudies) en sloot betrokkenheid van de donor en de leverancier bij de projectvoorbereiding uit. Door de internationale concurrentiestelling werd prijscontrole niet nodig geacht. Gezien de noodzaak van een snelle besluitvorming werd een lichte toetsingsprocedure toegepast.

Het GK-programma wordt uitgevoerd onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën; de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het initiatief voor een aanvraag ligt in beginsel bij het bedrijfsleven. Voor elke aanvraag dient een uitgebreid aanvraagformulier te worden ingevuld en moeten kopieën van de uit te brengen offerte en van de tenderdocumenten

worden verstrekt. Indien een aanvraag is goedgekeurd wordt de ambassade verzocht dit aan de overheid van het ontvangende land te melden via een zgn. 'letter of intent'. In deze brief staan onder meer de financieringsvoorwaarden waartegen de lening zal worden aangeboden en de geldigheidsduur van de aanbieding vermeld. In 1989 is besloten de geldigheidsduur te beperken tot maximaal één jaar. Acceptatie van de leningaانبieding dient eveneens schriftelijk te geschieden ('letter of acceptance'). Nadat een aanvraag is geaccepteerd kan het bedrijf aan de tender deelnemen en/of onderhandelingen beginnen. Wanneer het Nederlandse bedrijf de tender verliest komt de committering te vervallen. De leningaانبieding wordt echter pas effectief als er een contract tussen afnemer en leverancier is gesloten. Tevens dient met het ontvangende land een leningovereenkomst te worden afgesloten. De uitvoering hiervan berust bij de NIO.

1.4 *Nederlandse context*

In hoofdstuk 3 is een vergelijking getrokken tussen het GK-programma en soortgelijke instrumenten bij Economische Zaken en binnen het bilaterale hulpprogramma. De Exportfinancieringsfaciliteit (EFF, voorheen het Matchingfonds) van Economische Zaken vertoont grote overeenkomsten met het GK-programma. De EFF stelt exporteurs in staat de vigerende marktrente voor exportkredieten te verlagen naar het niveau van de concurrentie, mits die concurrentie ook een overheidsgesteund exportkrediet aanbiedt. Belangrijkste verschillen met het GK-programma zijn: de EFF gaat uit van het matchingbeginsel, waarbij van de exporteur wordt geëist dat hij aantoonst dat er sprake is van concurrentievervalsing; steun wordt gegeven in de vorm van een rentesubsidie aan de exporteur; aan de rentesubsidie is een maximum verbonden van één derde van het exportdeel van de order (bij Ontwikkelingssamenwerking ligt dit op minimaal 35%) met een maximum van f 7,5 miljoen.

Dat er in de praktijk sprake is van een zekere mate van uitwisselbaarheid tussen de EFF en het GK-programma blijkt uit het feit dat sinds de opschorting van het GK-programma enkele projecten toch gerealiseerd zijn met behulp van financiering uit de EFF. Hieruit kan worden afgeleid dat wellicht een minder zachte financiering ook acceptabel is en dat bedrijven in hun streven orders te verwerven zich te snel tot Ontwikkelingssamenwerking wendden.

In het tweede deel van hoofdstuk 3 is een vergelijking gemaakt met de andere bilaterale hulpinstrumenten. Zowel naar sector, afnemer als uitvoerder zijn in het bilaterale programma veel vergelijkbare transacties waar te nemen. In veel gevallen betreft het dezelfde ontvangststructuur en worden transacties door dezelfde leveranciers uitgevoerd. Zelfs de mengfinancieringsvorm is niet uniek en wordt ook aangetroffen binnen het bilaterale programma (India en Indonesië). De aanpak die in het GK-programma wordt gevolgd, lijkt sterk op de financiële-hulpbenadering zoals deze in de jaren zeventig en begin tachtig voorkwam in het bilaterale hulpprogramma. De nadruk lag daarbij primair op de overdracht van kapitaal. Daartegenover stond de zgn. technische hulp. Met deze vorm van hulp

werd in beginsel overdracht van kennis beoogd. In de loop van de tijd zijn deze beide hulpvormen in het bilaterale programma in elkaar gaan overlopen. Sinds de economische crisis begin jaren tachtig is de aandacht bovendien verlegd van uitbreiding van de productiecapaciteit naar rehabilitatie en continuïteit van de bestaande capaciteit. Financiering van managementondersteuning en financiering van lokale kosten zijn steeds belangrijker elementen geworden binnen de projecthulpfinanciering.

1.5 Internationale context

Het toenemend gebruik van concessionele exportkredieten in het handelsverkeer eind jaren zestig heeft ertoe geleid dat uitgebreide discussies in verschillende internationale fora plaatsvonden met het doel de voorwaarden waartegen exportfinanciering door de diverse landen wordt aangeboden te harmoniseren. Dit heeft in 1978 geresulteerd in een overeenstemming tussen de lidstaten van de OESO, kortweg de 'Consensus' genoemd. Onder de Consensus zijn aparte afspraken opgenomen over de aanwending van ontwikkelingsgelden. De Consensus beschouwt alle ontwikkelingshulp die geheel of gedeeltelijk gebonden is als een exportkrediet. Buiten de regeling valt derhalve alle volledig ongebonden hulp.

In 1983 werden in het kader van de Development Assistance Committee (DAC) richtlijnen opgesteld voor het gebruik van hulpfondsen in samenhang met exportkredieten, de zgn. 'DAC Guiding Principles'. Deze richtlijnen moeten worden gezien als een aanvulling op de Consensus met name ten aanzien van de kwaliteit van de hulp.

Doel van beide regelingen was handels- en hulpdistorsies te voorkomen. In grote lijnen kan men de regelingen die zijn getroffen om de handelsverstoringen effecten tegen te gaan onderscheiden in maatregelen ter bevordering van een grotere discipline, en maatregelen die een grotere transparantie moeten bewerkstelligen.

Een grotere discipline wordt vooral bereikt via een verhoging van de kosten die met dergelijk overheidsoptreden gepaard gaan. Anders gezegd: door de zachtheidsgraad van exportkredieten te verhogen wil men het verlenen van gebonden hulpkredieten als vorm van exportbevordering ontmoedigen. De Consensus schreef aanvankelijk een gemiddelde zachtheidsgraad voor van 20% voor het gehele financieringspakket. In de loop van de afgelopen jaren is de zachtheidsgraad meerdere malen verhoogd, namelijk in 1982, 1987 en 1988. De minimum-zachtheidsgraad is thans 50% voor MOL's en 35% voor alle andere ontwikkelingslanden. In 1987 is in het kader van de Consensus voorts besloten dat de berekening van de zachtheidsgraad niet langer op basis van een vaste discontovoet van 10% diende te geschieden, maar op basis van de marktrente. Dit betekende dat bijvoorbeeld Nederland met een marktrente van rond de 7-8% een grotere inspanning moest leveren om de minimum-zachtheidsgraad te halen dan bij de oude formule. De zachtheidsgraad van de Nederlandse hulpkredieten ligt thans op 49%.

Naast een vergroting van de discipline is het vergroten van de doorzichtigheid een mogelijkheid om de handelsversturende effecten van exportkredieten tegen te gaan. Dit kan worden bereikt door het instellen van uitgebreide meldings- en matchingsprocedures. Een belangrijke rapportageverplichting is de zgn. 'prior notification'. Alle donoren hebben zich verbonden om alle leningaanbiedingen met een zachtheidsgraad van 50% of lager vooraf te melden aan de OECD. Het primaire doel hiervan is om daarmee matching orders van concurrerende exporterende landen mogelijk te maken. Over de effectiviteit van dit meldings-systeem bestaat de nodige scepsis.

Voor het waarborgen van de ontwikkelingsrelevantie c.q. het terugdringen van eventuele hulpdistorsies zijn met name de DAC Guiding Principles van belang. Volgens de DAC-richtlijnen dienen transacties aan de volgende voorwaarden te voldoen: alleen financiering voor prioriteitsprojecten en geen verschuiving in de totale ODA-begroting ten gunste van de rijkere ontwikkelingslanden. Voorts wordt door de lidstaten het belang onderschreven van zgn. 'good procurement practices', zoals bij voorkeur toepassing van 'international competitive bidding'.

De indruk is dat de zgn. disciplinaire afspraken redelijk worden nagekomen terwijl ten aanzien van de doorzichtigheid de naleving van de richtlijnen duidelijk minder is.

In recente publikaties (1989) van de OESO met betrekking tot dit type hulpleningen wordt geconcludeerd dat de intenties die ten grondslag lagen aan de verhoging van de zachtheidsgraad niet zijn gerealiseerd. De bedoeling hiervan was immers het gebruik van dit type leningen, met een sterk exportgericht karakter, terug te dringen door ze duurder te maken en daarmee economisch minder interessant voor de verstrekker. De OESO-statistieken geven echter een sterke stijging aan van dergelijke hulpleningen in de periode nadat de zachtheidsgraad was verhoogd. Hiermee lijkt wat sommigen al vreesden ook daadwerkelijk te gebeuren: door verhoging van de zachtheidsgraad zal een groter deel van de ontwikkelingsbegroting nodig zijn om een zelfde exporttransactie te financieren.

Volgens de OESO wordt gemiddeld circa 10% uit de bilaterale hulpprogramma's bestemd voor zachte leningen. Frankrijk, Italië en Japan gebruiken een aanzienlijk hoger percentage. Nederland blijft beduidend onder het gemiddelde: het percentage heeft de afgelopen jaren geschommeld tussen 4 en 6.

In het algemeen geschiedt de aanbieding van dit type leningen in twee vormen. Op de eerste plaats in de vorm van raamovereenkomsten (kredietlijnen). De andere vorm is het zgn. 'global system', dat wil zeggen: per project wordt een leningaanbieding gedaan die wordt ingetrokken als de exporteur de tender verliest. De eerste vorm komt verreweg het meeste voor. Nederland hanteert het tweede systeem. Het essentiële verschil tussen beide systemen is de grotere flexibiliteit van het laatste systeem. Projectidentificatie geschiedt hierbij in het algemeen door de exporteurs. Bij kredietlijnen wordt projectidentificatie in eerste instantie verricht door het ontvangende land en vindt in gezamenlijk overleg met de donor de selectie plaats.

De VS verzet zich reeds vele jaren tegen deze financieringsvorm vanwege het hulp- en handelsversturende effect. Om het gebruik van dergelijke exportkredieten binnen de hulp verder terug te dringen heeft de VS in 1989 in de DAC voorgesteld de minimum-zachtheidsgraad tot 75% te verhogen en een plafond voor het volume van gebonden hulp vast te stellen op 30% van de totale hulpportefeuille. Dit voorstel werd echter vrijwel unaniem afgewezen.

2. Programma-uitvoering

2.1 *Behandeling aanvragen*

Sinds de invoering van het programma zijn er circa 900 aanvragen voor financiering ingediend. Hiervan is bijna een derde afgewezen, ruim een kwart is door de bedrijven ingetrokken en de rest is goedgekeurd. Van de 337 goedgekeurde projecten hebben er 136 geleid tot een contract, ofwel 15% van het totaal aantal aanvragen.

Binnen het DGIS is een apart bureau belast met de uitvoering van het programma. De beoordeling stelde in beginsel op informatie van bedrijven, de landbureaus en ambassades. Deze beoordeling droeg een sterk kwalitatief karakter. Haalbaarheidsstudies waren slechts in een kwart van alle uitgevoerde projecten beschikbaar. In 15% van alle gevallen is een missie uitgestuurd. Het is opmerkelijk dat het uitsturen van missies in verhouding vaker is voorgekomen bij internationale tender dan bij de onderhandse aanbesteding en gunning uit de hand. Bij de advisering door ambassades over de ontwikkelingsrelevantie wordt vaak volstaan met een verwijzing naar de prioriteit voor de ontvanger. Een blijk van specifieke toetsing door de ambassade of het landbureau op de vier criteria voor ontwikkelingsrelevantie werd in de dossiers zelden aangetroffen. De geringe betekenis van deze criteria bleek ook uit de beperkte mate waarin aanvragen op grond van onvoldoende ontwikkelingsrelevantie zijn afgewezen (slechts in 30% van de afwijzingen, ofwel circa 10% van het totaal aantal aanvragen).

Slechts in één op de drie gevallen was er sprake van internationale tender. Meer dan de helft van de transacties werd verworven door gunning uit de hand, en de rest door onderhandse aanbesteding.

De ondernemer is verplicht kwartaalverslagen in te dienen tijdens de uitvoering van het contract alsmede een accountantsverklaring na afronding van het project. Bij 23% van de transacties die in uitvoering zijn genomen is door de leverancier voldaan aan de voortgangsrapportage, en slechts in 5% van de gevallen is een accountantsverklaring overlegd.

Tussen aanvraag en oplevering lag gemiddeld 2,5–3 jaar, waarvan 1,5–2 jaar in beslag werd genomen door procedure-afwikkeling. Tussen de aanvraag en de formele goedkeuring in Nederland lag gemiddeld 4,5 maand. De meeste tijd nam de goedkeuring van de leningovereenkomst door het ontvangende land in beslag. Dit duurde gemiddeld bijna een jaar; in sommige landen (Egypte) zelfs ruim twee jaar.

2.2 *Projectenprofiel*

De meest opmerkelijke trends betreffen de sectoren en het type afnemers waarvoor het programma is ingezet. Twee derde van de transacties valt in de secundaire sectoren energie, transport en communicatie. In totaal ligt driekwart van de projecten in het vlak van economische en sociale infrastructuur. Minder dan een vierde van de transacties is uitgevoerd in de direct produktieve sectoren landbouw en industrie. De randvoorwaarde dat de overheid van het ontwikkelingsland de lening moet afsluiten c.q. garanderen heeft er in de praktijk toe geleid dat de particuliere sector vrijwel is uitgesloten van het programma. De afnemers zijn in meerderheid (ruim 90%) overheidsdiensten of overheidsbedrijven.

Transacties die in het kader van dit programma zijn gefinancierd kunnen worden onderscheiden naar kapitaalgoederenleveranties (74%), aannemingswerken (20%), turn-key projecten (5%) en studies (1%). Bij twee derde van de kapitaalgoederenleveranties was er sprake van kortdurende (minder dan drie maanden) technische begeleiding. In een kwart van de gevallen is assistentie verleend die langer duurde. In 10% van de gevallen ging het louter om materiaalleveranties.

Het beleid van het GK-programma was erop gericht een evenwichtige spreiding naar Nederlandse bedrijven te krijgen. Tevens zou zoveel mogelijk aan kleine bedrijven de voorkeur worden gegeven. De studie heeft uitgewezen dat het vooral de grote producenten zijn geweest die hebben geprofiteerd van het programma. Zeventig procent van alle middelen is verstrekt aan een tiental Nederlandse producenten. Wel zijn bij een aantal transacties kleine en middelgrote ondernemingen als toeleverancier betrokken geweest.

Ook werd, met het oog op de exportrelevantie, gestreefd naar maximale geografische spreiding. Op grond van kredietwaardigheid zijn in de loop van de tijd restricties aangebracht in de toepasbaarheid van het programma. Het zwaartepunt van het programma ligt in Azië, met name in de landen Indonesië en China. Samen nemen deze twee landen ruim 40% van het totaal bedrag aan leningen voor hun rekening. In de periode 1986-89 was dit zelfs 60%.

3. *Evaluatiebevindingen*

Bij de veldevaluatie hebben vier vragen centraal gestaan:

1. Wat zijn de ontwikkelingseffecten van de projecten waarvoor de Nederlandse leverantie was bestemd? (*doeltreffendheid* of *effectiviteit*);
2. Had hetzelfde resultaat niet met inzet van minder middelen kunnen worden bereikt? (*doelmatigheid*);
3. Wat is de betekenis van de financiële hulp voor het ontvangende land? (*betekenis op macroniveau*);
4. Hoe verhouden deze resultaten zich tot de uitgangspunten van het Nederlandse OS-beleid? (*beleidsmatigheid*).

Er is gewerkt met standaardtoetsen. De toetsen en de resultaten van de belangrijkste toetsen zijn weergegeven in bijlage 1.

3.1 Doeltreffendheid

Over het algemeen is de oplevering door de leverancier goed verzorgd. Wel zijn bij de uitvoering van transacties vaak grote vertragingen optreden, met name in de behandeling van de leningovereenkomsten door het ontwikkelingsland en de uitvoering van voorbereidende werkzaamheden (bijvoorbeeld civiele werken) door de ontvanger.

Geconstateerd is dat de *capaciteitsbenutting* van de geïnstalleerde kapitaal-goederen in minder dan de helft van de gevallen voldoende was. Bijna een kwart werd zeer onvoldoende of niet benut. Aan dit verschijnsel liggen verschillende factoren ten grondslag, zoals het creëren van overcapaciteit, gebrek aan lokale fondsen voor lopende kosten, gebrek aan expertise, onderhoudsproblemen en ongevallen.

De *financiële levensvatbaarheid* is voor een kwart van de projecten voldoende, voor een vijfde marginaal of twijfelachtig en voor de rest onvoldoende. Dit resultaat is deels te verklaren uit de aard van de projecten die zijn gefinancierd en deels uit de lage benuttingsgraad.

De economische levensvatbaarheid is benaderd door een indicator '*maatschappelijk rendement*'. Voor deze indicator is naast de financiële levensvatbaarheid ook gekeken naar de indirecte inkomenseffecten, het werkgelegenheidseffect en het betalingsbalanseffect.

Het betalingsbalanseffect wordt voor één op de vijf projecten positief beoordeeld; bij meer dan de helft is het effect negatief, en voor de rest kan worden aangenomen dat de positieve en negatieve effecten elkaar ongeveer in evenwicht houden. Het werkgelegenheidsaspect blijkt moeilijk hanteerbaar. Indien wordt gekeken naar het directe effect op de werkgelegenheid, dan is dit in vrijwel alle gevallen positief, maar in verhouding tot de geïnvesteerde bedragen zeer gering. De kosten per directe arbeidsplaats kunnen tot extreme hoogte oplopen. In drie projecten waarbij de investering per arbeidsplaats kon worden berekend, beloopt deze f 550.000 tot f 1 miljoen. Voor de ontwikkelingsrelevantie zijn dus vooral de indirecte effecten van belang. Deze zijn echter heel moeilijk in te schatten, mede gezien het feit dat negatieve effecten in de informele sector kunnen optreden, die vrijwel niet traceerbaar zijn.

Om dezelfde reden kan ook weinig met zekerheid worden gezegd over het effect op de armsten. Wel kan worden opgemerkt dat een relatief groot aantal projecten zeer brede lagen van de bevolking ten goede komt. Dit geldt bijvoorbeeld voor elektriciteitsvoorzieningen, telefoon, verkeersbruggen, rioolwaterzuivering en dergelijke.

Op basis van een toetsing ex post van de 38 onderzochte projecten worden er 15 als maatschappelijk rendabel aangemerkt. Van 9 projecten wordt het maatschappelijk rendement als twijfelachtig en van 14 projecten als onvoldoende geclassificeerd. Deze resultaten geven een richting aan; de betrouwbaarheid kan slechts relatief zijn vanwege bovengenoemde meetproblemen, inclusief de moeilijkheid van weging van de verschillende indicatoren.

3.2 Doelmatigheid

Doelmatigheidsvragen richten zich op het gebruik van de middelen die zijn toegepast om het project te realiseren. In het algemeen kan een oplossing doelmatig worden genoemd als hetzelfde resultaat niet met inzet van minder middelen bereikt had kunnen worden. Drie aspecten van doelmatigheid zijn onderzocht:

- doelmatigheid van de projectopzet (waaronder kwaliteit van de projectformulering, technische inpasbaarheid, financiële en institutionele inpasbaarheid);
- doelmatigheid van de leverantie (met name prijsstelling en contractuele regelingen);
- doelmatigheid van de financiering.

Projectopzet. De kwaliteit van projectformulering is in een vijfde van alle projecten onvoldoende geweest. Daarnaast is er een flink aantal twijfelgevallen; slechts in de helft van de projecten kan worden geconcludeerd dat de opzet echt doelmatig was. Tot de tekortkomingen behoren met name excessief kapitaalintensieve oplossingen en overmatige capaciteitsuitbreiding.

Bij ongeveer een derde van de leveranties zijn er tekortkomingen in *technische inpasbaarheid*, als gevolg van gebrek aan training, onvoldoende lokale onderhoudsvoorzieningen en tekort aan lokaal beschikbare reserveonderdelen. Van deze tekortkomingen kan een deel worden toegeschreven aan gebreken in de projectopzet, waarbij met name gedacht moet worden aan:

- het installeren van overcapaciteit waardoor de vaste kosten te hoog zijn en er te weinig fondsen overblijven voor onderhoud en reparatie;
- het aanschaffen van te geavanceerde apparatuur die lokaal niet kan worden onderhouden en gerepareerd;
- het feit dat lokaal personeel ook na initiële training niet met de installatie uit de voeten kan, waardoor de projectactiviteiten onvoldoende zijn, de installatie in onbruik raakt of schade wordt veroorzaakt;
- het ontbreken of onvoldoende contractueel geregeld zijn van de verplichting tot nalevering van onderdelen, garantiebepalingen en after-sales services.

Een ander deel is meer structureel van aard:

- de geringe beschikbaarheid van reserveonderdelen;
- het ontbreken van lokale agenten die after-sales services kunnen bieden.

Anderzijds moet worden geconstateerd dat de Nederlandse leveranciers over het algemeen een serieuze poging hebben gedaan om, binnen de contractuele bepalingen, zo gunstig mogelijke voorwaarden voor langdurig storingsvrij functioneren te bewerkstelligen.

Er zijn ook andere belangrijke aspecten van inpasbaarheid die niet terugkomen in de huidige criteria. Het gaat hierbij met name om de financiële inpasbaarheid en de institutionele inpasbaarheid. Onder *financiële inpasbaarheid* wordt verstaan de mate waarin de ontvangende organisatie beschikt over middelen (subsidie of eigen inkomsten) om de lokale investering en de lopende kosten te dragen. Voor de helft van alle projecten geldt dat gebrek aan lokale middelen het project

in enigerlei vorm parten heeft gespeeld. Met *institutionele inpasbaarheid* wordt bedoeld de mate waarin de organisatie beschikt over capaciteit om projectvoorbereiding, activiteitenplanning en uitvoering te verzorgen. Het grote aantal GK-projecten dat zelfs in een relatief goed georganiseerd land als Indonesië nog langdurige technische assistentie vereist (in Indonesië is dit voor 14 van de 20 transacties het geval geweest), illustreert dat het institutionele aspect niet kan worden veronachtzaamd.

Leverantie. Voor wat betreft de *prijstelling* kan worden geconcludeerd dat het programma thans niet voldoende doelmatig is met betrekking tot de gefinancierde transacties, aangezien onvoldoende waarborgen zijn geschapen voor concurrerende prijsstelling in situaties waarbij internationale tender achterwege blijft. Dit was het geval bij twee derde van de transacties. Prijsonderzoekingen zijn slechts bij uitzondering uitgevoerd. De documentatie die bij Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar is laat een effectief prijsonderzoek in de meeste gevallen niet toe. Geconstateerd is dat ook van de zijde van het ontwikkelingsland niet altijd op de scherpst mogelijke prijs wordt aangestuurd. In Indonesië bijvoorbeeld wordt in de besluitvorming in eerste instantie gelet op de financieringsvoorwaarden; de prijs vormt in de besluitvorming vaak een secundaire rol. De meerkosten ten gevolge van binding worden onderkend, maar ze worden op de koop toe genomen.

In de *contractuele regelingen* zijn de belangen van koper en verkoper meestal evenwichtig verdeeld, maar op deze regel komen wel uitzonderingen voor. Aansprakelijkheid is bij een kwart van de projecten niet of onvoldoende geregeld. Het punt van after-sales services is voor twee vijfde van alle projecten onvoldoende of niet geregeld. Contractuele regelingen kunnen vaak door leverancier en afnemer worden bijgesteld op grond van wijzigingsclausules, zonder dat de financier hiervan vooraf op de hoogte behoeft te worden gesteld. Dit is in de praktijk regelmatig gebeurd.

Financiering. Bij doelmatigheid van de financiering is onderzocht of het concessie-element van de financiering kan worden gerechtvaardigd. Daarbij is getoetst of de zachte voorwaarden zijn doorgegeven aan het project, en of de zachte financiering objectief, dat wil zeggen gezien de financiële en economische levensvatbaarheid, nodig is.

De leningovereenkomst van de NIO specificeert niet tegen welke condities de lokale overheid de fondsen moet doorlenen. Hierbij worden alle varianten aangetroffen, van giften (of omzetting in aandelenkapitaal) tot leningen tegen bijna-commerciële voorwaarden. Vaak zijn deze termen harder naarmate de financiële levensvatbaarheid van de organisatie beter is, maar er zijn ook merkwaaardige uitzonderingen op deze regel aangetroffen. In ruim driekwart van de gevallen zijn de GK-leningen doorgegeven tegen gelijke of zachtere voorwaarden.

In twee vijfde van de gevallen zijn leningen verstrekt voor projecten die maatschappelijk onvoldoende rendement opleveren. Ook komt het voor dat zachte leningen zijn verstrekt voor projecten die, gezien de winstgevendheid, zachte

financiering niet echt nodig hebben (één op drie projecten). Derhalve kan geconcludeerd worden dat de financiering slechts bij een kwart van alle projecten volledig doelmatic en verantwoord kan worden geacht.

3.3 *Betekenis voor het ontvangende land*

De betekenis van GK-financiering voor het ontwikkelingsland kan niet zonder meer worden gelijkgesteld aan de waargenomen effecten van het gefinancierde project vanwege het verschijnsel van fungibiliteit. Indien het project toch wel zou zijn gefinancierd, heeft de Nederlandse financiering er alleen toe geleid dat begrotingsmiddelen zijn vrijgemaakt voor de financiering van een 'marginale' project, waarvoor anders geen geld was geweest. De toename van inkomen en werkgelegenheid door het marginale project geeft in dat geval de werkelijke betekenis van de Nederlandse financiering weer. Het probleem is dat het marginale project nooit bekend is en dat men dus slechts kan gissen naar de effecten van dat project. Dit noopt tot een meer globale benadering, waarbij de betekenis van leningen wordt bekeken op macroniveau. Het onderzoek heeft uitgewezen dat 90% van de gefinancierde transacties fungibel is, hetgeen mocht worden verwacht gezien de aard van het programma.

Voor het evalueren van de betekenis van financiële hulp op *macroniveau* zijn vooral twee factoren van belang:

- de mate waarin GK-financiering leidt tot uitbreiding van het overheidsbudget van het ontvangende land (additionaliteit);
- de kwaliteit van de 'ontvangststructuur' voor financiële hulp (kwaliteit prioriteitstelling, financiële planning, institutionele capaciteit etc.). Deze factor bepaalt of het 'marginale' project gemiddeld gesproken een goede kans van slaagen heeft.

Nederlandse GK-financiering is niet automatisch additioneel voor de begroting van het ontvangende land. In een land dat een strikt begrotingsbeleid voert, zoals Indonesië, is de absorptiecapaciteit voor donorhulp beperkt. Dit kan er toe leiden dat de financiering door Nederland van een kapitaalgoed weliswaar financiële ruimte schept bij een andere donor die ook had willen leveren, maar dat deze ruimte niet kan worden aangewend, zodat per saldo sprake is van afwezigheid van additionaliteit bij (zo goed als) volledige fungibiliteit. Er wordt dan ook wel gesproken van een 'nul effect'. Zou de absorptiecapaciteit geen bottleneck hebben gevormd, dan had in hetzelfde geval wel sprake kunnen zijn van additionaliteit. Hierdoor ontstaat de merkwaardige situatie dat de mate van additionaliteit juist het geringste is in die landen waar de ontvangststructuur het best ontwikkeld is: in Indonesië is de additionaliteit geringer dan bijvoorbeeld in Honduras. In landen waar de additionaliteit gering of nihil is, ligt de bijdrage van het GK-programma primair in de sfeer van handelsbevordering. Alleen op grond van het macro-economische beleid dat wordt uitgevoerd door het ontvangende land, kan in een dergelijke situatie ondersteuning met OS-middelen nog worden gerechtvaardigd. Het zeer ingrijpende economische hervormingsprogramma dat

Indonesië de laatste jaren mede op aandrang van de donorgemeenschap uitvoert, zou hiervoor een legitimatie kunnen zijn.

3.4 *Aansluiting bij het Nederlandse OS-beleid*

Tijdens de behandeling van de begroting Ontwikkelingssamenwerking in 1979 werd in verband met de invoering van het GK-programma de motie-Van Dijk/Aarts ingediend en aanvaard. Deze motie stelde dat, gezien de koppeling in dit programma tussen ontwikkelingsamenwerking en exporthbevordering, gewaakt diende te worden voor oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgelden. Voorgesteld werd om bij de aanwending van deze gelden het primaat te leggen bij de ontwikkelingsdoelstellingen. Deze voor dit programma belangrijke motie is het uitgangspunt geworden en gebleven voor het terzake gevoerde beleid: bij de beoordeling van aanvragen zijn de ontwikkelingsdoelstellingen doorslaggevend. In deze motie werd verzocht in het bijzonder te verzekeren:

Op de eerste plaats dat er geen verschuiving zal optreden in de verdeling van de Nederlandse ontwikkelingshulp van de armste naar de meer koopkrachtige ontwikkelingslanden. Er heeft een verschuiving van arme naar rijkere ontwikkelingslanden plaatsgevonden. In de periode 1979-82 werd nog 21% in de LLDC's gefinancierd en dit aandeel is in de periode 1986-89 teruggelopen tot 4%. In dezelfde periode is het aandeel van de LIC's opgelopen van 64% naar 85%. Deze ontwikkeling kan worden verklaard uit het feit dat vanaf 1987 door Ontwikkelingssamenwerking alle MOL's zijn uitgesloten van het GK-programma.

Op de tweede plaats dat de aanvragen een hoge ontwikkelingsprioriteit hebben in het ontvangende land. In vrijwel alle landen waarin het programma actief is, bestaan er officiële procedures volgens welke een dergelijk krediet moet worden aangeboden en goedgekeurd. Voorstellen zijn meestal ontleend aan de meerjarenplannen en worden getoetst aan de nationale prioriteitstelling. Meerjarenplannen zijn echter veelal zo breed dat dit criterium in de praktijk weinig inhoud heeft. Belangrijkste kritiek vanuit de ontvangende landen op het Nederlandse programma is het ad hoc karakter van de aanbiedingen. Er bestaat immers geen keuzemogelijkheid. Afweging van prioriteiten door de ontvangers is derhalve binnen dit programma niet mogelijk. Het beschikbaarstellen van kredietlijnen in combinatie met bestedingsoverleg, zoals de meeste andere donoren doen, zou dit probleem deels kunnen opvangen.

Op de derde plaats, in verband met de volledige binding, concurrerende prijsstelling. Thans kan weinig met zekerheid worden gezegd ten aanzien van de meerkosten van gebonden hulptransacties die zijn verworven door gunning uit de hand. Wel is opgemerkt dat de voorwaarden voor concurrerende prijsstelling onvoldoende zijn, en dat het programma in deze zin dus niet genoeg zekerheid biedt. Uit de gegevens van projecten die wel evalueerbaar waren, kan worden opgemaakt dat aanzienlijke prijsverschillen kunnen optreden, dat de eis van 'Nederlandse origine' een aanwijsbaar prijsverhogend effect heeft en dat prijscontrole vóór goedkeuring aanzienlijke prijsreducties heeft weten te bewerkstelligen.

Dat deze uitgangspunten nog steeds actueel zijn, bevestigt het laatste Regcerakkoord (1989). Met betrekking tot de zogenaamde bindingsproblematiek is afgesproken dat bij inschakeling van het Nederlands bedrijfsleven het goed voorzien in de vraag respectievelijk de behoefte van de ontwikkelingslanden bepalend dient te zijn. Daartoe zal zekergesteld dienen te worden dat de inschakeling bijdraagt tot armoedebestrijding, concurrerend is in prijs en nagestreefde standaardisatie niet belemmert. Actief wordt bevorderd dat de hulp in de Derde Wereld zelf wordt besteed (partiële ontbinding).

Bestaansrecht. Er zijn twee overwegingen geweest om tot invoering c.q. handhaving van het programma te besluiten:

- a. de behoefte van ontwikkelingslanden aan additionele (commerciële) kredietverlening;
- b. de door het Nederlandse bedrijfsleven gevoelde behoefte aan financieringsfaciliteiten waarmee op voet van gelijkheid geconcurrereerd kan worden met exporteurs uit andere donorlanden, die beschikken over concessionele exportkredieten.

Het aantrekkelijke van de oorspronkelijke gemengde kredieten was dat het transactievolume aanzienlijk groter kon zijn dan het beslag op OS-middelen (stretching). Sedert de invoering van de LCL vindt vrijwel geen 'stretching' van ODA meer plaats, omdat deze nieuwe vorm het gemengde krediet heeft verdrongen. Het GK-programma creëert dus geen additionele financiering meer voor ontwikkelingslanden.

De tweede overweging, de noodzaak de Nederlandse leveranciers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie, gaat nog steeds op. Dit is wellicht nog sterker geworden door het ontstaan van 'spoiled markets'. Hieronder worden verstaan markten waar alleen met zachte financiering exportopdrachten kunnen worden verkregen. De meest bekende 'spoiled markets' zijn Indonesië, China en India.

Als exportprogramma is het instrument zeer succesvol geweest. Voor 90% van de transacties kan worden gesteld dat deze niet tot stand zouden zijn gekomen als zachte financiering niet beschikbaar was geweest. Voor de resterende gevallen wordt het zeer waarschijnlijk geacht dat deze anders commercieel zouden zijn gefinancierd. Verder heeft het dossieronderzoek uitgewezen dat naar schatting 85% van de geleverde goederen van Nederlandse origine was, en dat de 136 transacties circa 14.500 mensjaren werk aan Nederlandse zijde hebben opgeleverd.

De betekenis van het programma voor het opbouwen van een meer structurele relatie tussen de Nederlandse leverancier en de ontvanger, de export-doelstelling op lange termijn van het programma, is echter beperkt geweest.

Het bestaansrecht van het programma lijkt daarom primair te zijn gelegen in het aspect van handelsbevordering. Daarnaast wordt als argument voor het bestaan van het programma ook wel aangevoerd dat op deze wijze een bijdrage wordt geleverd aan het streven naar vermaatschappelijking van ontwikkelings-samenwerking door inschakeling van het bedrijfsleven. Ook wordt wel gewezen

op de beperkte inzetbaarheid van kapitaalmarkt middelen binnen ontwikkelings-samenwerking, waarvoor dit programma een 'goedkope' oplossing biedt. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat kapitaalmarkt middelen een zeer dure financieringsbron vormen voor Ontwikkelingssamenwerking.

4. Beleidsissues

Gezien de discrepantie die wordt geconstateerd tussen de beleidsuitgangspunten en de programma-uitvoering, moet de vraag worden gesteld hoe geschikt de huidige beleidsformule is voor de toepassing die het programma heeft gekregen. Met 'beleidsformule' wordt bedoeld het geheel van doelstellingen, criteria, randvoorwaarden en procedures.

Deze vraag is benaderd vanuit een aantal hoofdpunten van beleid. Het eerste punt is aangeduid als de 'offensieve' benadering. Offensief wordt hier gebruikt als tegenhanger van het begrip defensief, waarmee het karakter van het instrument in eerdere beleidsnotities werd aangeduid. Het tweede punt betreft de oriëntatie van het programma op overheidsdiensten en semi-overheidsorganisaties, kortweg de publieke sector. Het derde punt heeft betrekking op de projectaanpak welke is gevolgd, namelijk goederenleveranties versus geïntegreerde projectbenadering. Het vierde punt is het 'primaat' van OS-doelstellingen ten opzichte van het exportbelang. Wat betekent dit in de praktijk? Staat hulp voorop?

4.1 *De offensieve benadering*

De programmastrategie was defensief van opzet teneinde het risico van handelsdistorsie zoveel mogelijk te beperken. Kernelement hierin was het uitgangspunt van 'international competitive bidding'. Deze procedure impliceert eveneens een defensief karakter van de hulp-interventie, omdat de donor (en de leverancier) niet bij het proces van prioriteitstelling en projectontwikkeling zijn betrokken. Geconstateerd werd dat in de praktijk de procedure van internationale tender slechts voor één op de drie projecten is toegepast. Dit heeft repercussies voor de aard van de interventie in het ontwikkelingsland en de rol van het bedrijfsleven daarin. In de praktijk heeft het programma in hoge mate een 'offensieve' toepassing gekregen. Deze wordt gekarakteriseerd door het feit dat de leverancier projecten identificeert, betrokken is bij het uitwerken van de technische voorstellen, inclusief de specificaties voor de te leveren kapitaalgoederen, en in onderhandeling met de opdrachtgever tot een prijs komt. Gezien het feit dat het bedrijfsleven is belast met de identificatie, is het niet realistisch een passieve opstelling te verwachten met betrekking tot de financiering van de transactie (de eis van non-initiëring). Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij twee derde van de aanvragen de indiener aangaf niet op de hoogte te zijn van het aanbieden van zachte financiering door de concurrentie. De conclusie is dan ook dat terwijl het bedrijfsleven in veel projecten het voortouw heeft genomen, Ontwikkelingssamenwerking het programma vanuit een defensieve opstelling is blijven benaderen.

4.2 *Steun aan de publieke sector*

Het tweede opmerkelijke patroon dat werd gesignaleerd is de concentratie op overheidsdiensten en semi-overheidsorganisaties en de geringe oriëntatie op de direct productieve sectoren. Gezien het feit dat het GK-programma behoort tot het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling en gezien de bedrijfsmatige criteria die zijn geformuleerd voor selectie, is bij velen wel de verwachting gewekt dat het programma zich primair zou richten op de direct productieve sectoren en dat ook het particuliere bedrijfsleven in de ontwikkelingslanden een belangrijke doelgroep zou zijn. De eis dat de overheid van het ontvangende land de leningovereenkomst afsluit of dient te sanctioneren heeft er echter toe geleid dat het GK-programma vrijwel uitsluitend ten goede is gekomen aan overheidsorganisaties. De meeste van deze organisaties bewegen zich in de sfeer van dienstverlening en infrastructurele voorzieningen. Hierop is het criterium van financiële levensvatbaarheid veelal niet van toepassing en het criterium van economische levensvatbaarheid in de praktijk zeer moeilijk te hanteren. Tegen deze achtergrond is het niet verbazingwekkend dat de oorspronkelijke criteria niet toereikend blijken. Dit overziende is het enige dat alle projecten gemeen hebben het kenmerk dat er door de overheid een zekere prioriteit aan wordt toegekend. Dit is de lading die het begrip 'ontwikkelingsrelevantie' in de praktijk heeft gekregen. Van een duidelijk scheidend criterium, op grond waarvan het ene project wel en het andere niet ontwikkelingsrelevant kan worden genoemd, is in de praktijk niets gebleken.

4.3 *Projectaanpak*

Verreweg het merendeel van de transacties die hebben plaatsgevonden in het GK-programma speelt zich af op projectniveau. De aanpak die in het GK-programma in het algemeen is gevolgd is de financiële-hulpbenadering zoals die in de jaren zeventig in het OS-programma werd toegepast. Hierbij gaat het primair om de overdracht van kapitaal. Deze benadering staat tegenover de zgn. technische-hulpbenadering, waar overdracht van kennis centraal staat. In het bilaterale hulp-programma zijn vanaf het begin van de jaren tachtig deze beide benaderingen geïntegreerd. Alhoewel in beginsel ook langdurige technische assistentie uit het GK-programma kan worden gefinancierd, blijkt in de praktijk dat hier slechts in een kwart van de gevallen gebruik van is gemaakt. Lokale kosten zijn in beginsel uitgesloten van financiering. Bij het GK-programma wordt er derhalve min of meer voetstoots van uitgegaan dat de lokale ontvangststructuur voldoende in staat is de geleverde goederen te absorberen. Zowel de technische als de financiële inpasbaarheid hebben echter bij de uitvoering c.q. de benutting veelvuldig problemen opgeleverd. Voor de helft van alle projecten geldt bijvoorbeeld dat de projectresultaten negatief beïnvloed zijn door gebrek aan lokale middelen. In sommige landen (bijvoorbeeld Indonesië) zijn deze problemen deels opgevangen doordat uit het bilaterale programma, niet zelden vele jaren na oplevering, alsnog dergelijke steun is aangeboden. Hierdoor zijn de

transacties uiteindelijk een onderdeel geworden van een meer integrale projectbenadering.

4.4 *Het primaat van de hulp*

Centraal uitgangspunt voor het programma is steeds geweest het 'primaat van de ontwikkelingsdoelstellingen', waarmee wordt beoogd dat het ontwikkelingsbelang voorrang heeft op het exportbelang. Geconstateerd kan worden dat er op een aantal punten een duidelijke spanning bestaat tussen de beide doelstellingen van het programma.

- Exportsturing van hulp gelden: aangezien de identificatie van projecten geschiedt door het bedrijfsleven, wordt de allocatie van de GK-middelen primair bepaald door handelsbelangen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de levering aan Honduras van een baggervaartuig in plaats van het uitvoeren van een baggerwerk, waarom in eerste instantie was gevraagd.
- De ontwikkelingsrelevantie is in de praktijk onvoldoende bewaakt en is op grond van de beoordelingscriteria ook onvoldoende bewaakbaar. Vrijwel alles kan. Zo roept de aanwending van schaarse ontwikkelingsgeld voor speerpunttechnologie-projecten, zoals bijvoorbeeld de windtunnel in Indonesië, duidelijk vraagtekens op.
- Het GK-programma is het enige OS-programma waar nog sprake is van volledige binding. Binding, in combinatie met gunning uit de hand, geeft de meest ongunstige uitgangspositie voor een scherpe prijsstelling. Indonesië bijvoorbeeld erkent heel duidelijk dat gebonden hulptransacties duurder zijn dan ongebonden financiering. Door het afdwingen van gunstige financieringsvoorwaarden tracht Indonesië deze meerkosten te compenseren. Binding heeft echter niet alleen een negatief effect op de prijsstelling, maar werkt ook standaardisatie tegen.
- Het uitsluiten van financiering van lokale kosten kan ertoe leiden dat de importcomponent kunstmatig hoog wordt opgevoerd. Zo is bij aannemingswerken in Indonesië gebleken dat voor een kapitaalintensieve uitvoering werd gekozen, waar een arbeidsintensieve meer voor de hand zou hebben gelezen. Deze voorwaarde heeft voorts geleid tot de anomalie dat goederen en diensten wel uit het buurland (bijvoorbeeld Singapore) kunnen worden betrokken, maar niet uit het land zelf.
- Concessionele financiering, in samenhang met volledige binding, kan potentiële lokale leveranciers in een nadelige concurrentiepositie plaatsen. Een schrijnend voorbeeld hiervan is de leverantie van verkeersbruggen aan Indonesië.
- Benadeling van exporteurs uit Derde-Wereldlanden kan gemakkelijk optreden aangezien deze over het algemeen niet over concessionele financieringsfaciliteiten kunnen beschikken. Dit heeft onder meer gespeeld bij de leverantie van palmoliefabrieken aan Honduras.

Op grond van deze observaties mag worden geconcludeerd dat handelsbevorderende elementen in het huidige programma de oriëntatie op ontwikkelingssamenwerking overschaduwden.

5. Conclusies

Op grond van de onder paragraaf 4 gegeven analyse kan worden vastgesteld hoe geschikt de huidige beleidsformule is voor respectievelijk de defensieve en de offensieve toepassing van het programma.

Toetsing van de beleidsformule bij een defensieve opzet

Zowel bij degenen die bij de uitvoering van het programma zijn betrokken als bij buitenstaanders blijkt onduidelijkheid te bestaan over de aard van het GK-instrument. Nu weer wordt de ontwikkelingsrelevantie afgemeten aan de effecten op projectniveau, en dan weer aan de betekenis van additionele financiering voor het ontvangende land (macroniveau). Vanuit het oogpunt van beleidsconsistentie is het wenselijk om duidelijk aan te geven of het programma een instrument van projectfinanciering beoogt te zijn of een macro-instrument.

Er zijn goede argumenten om het programma te zien als een macro-instrument indien het, zoals oorspronkelijk bedoeld, strikt defensief zou worden toegepast. Bij internationale aanbesteding worden projecten ondersteund die per definitie fungibel zijn. De betekenis van de hulp kan bij deze toepassing dus niet direct aan het project worden afgemeten. Bovendien staat in deze situatie de donor geheel buiten de projectcyclus, waardoor de beheersbaarheid op projectniveau voor de donor minimaal is. De mogelijkheden voor het uitvoeren van voorstudies zijn bij internationale tender dan ook veelal zeer beperkt. Er rust op de donor dan ook geen verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het project. Dit maakt dat bij een strikt defensieve toepassing het programma bezwaarlijk als een instrument van projectfinanciering kan worden opgevat.

De criteria voor doeltreffendheid zouden – bij een strikt defensieve toepassing (i.e. als macro-instrument) – primair moeten zijn gericht op het selecteren van landen waar het te verwachten ontwikkelingsrendement maximaal is. De donor kan zich in dit geval beperken tot de eis dat het project door de centrale planningsorganisatie wordt bekrachtigd. De betekenis van dit soort hulp voor het ontwikkelingsland is primair gelegen in het feit dat de totale budgettaire ruimte voor het doen van investeringen erdoor wordt vergroot. Daarom zijn vanuit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie bij de landenkeuze van primair belang de mate van additionaliteit van de hulp (de vraag of er absorptiecapaciteit voor additionele hulp bestaat), de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid en de doelmatigheid van het overheidsapparaat.

Met betrekking tot de doelmatigheid kan worden vastgesteld dat deze bij internationale aanbesteding voldoende lijkt te zijn gegarandeerd.

Geconcludeerd kan worden dat, tenzij het GK-programma strikt als macro-instrument wordt opgezet en toegepast (bijvoorbeeld ter ondersteuning van structurele aanpassingsprogramma's), een defensieve toepassing primair als instrument van handelsbevordering moet worden beschouwd. Gezien de hoge mate van fungibiliteit is bovendien bij een strikt defensieve benadering vanuit het oogpunt

van ontwikkelingsrelevantie het niet zinvol om project-gerelateerde toetsingscriteria te hanteren.

Toetsing van de beleidsformule voor een offensieve opzet

Er is geconstateerd dat het programma in de praktijk in hoge mate een offensief karakter heeft gekregen, dat wil zeggen dat het bedrijfsleven een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van de projectformulering. Het ligt voor de hand dat bij een dergelijke toepassing de donor voor dit programma de ontwikkelingsrelevantie toetst op de wijze die gebruikelijk is in het bilaterale programma. Om een aantal redenen is de huidige programmaformule daarvoor minder geschikt:

- De vier criteria zijn weinig zinvol en selectief in grote delen van de publieke sector. In deze sectoren is 'duurzaamheid' een veel beter en toepasbaarder toetsingscriterium, waarbij de aandacht zich primair richt op de financiële en institutionele inpasbaarheid, naast de technische inpasbaarheid van de leverantie.
- Goede beoordeling van de prioriteitstelling vereist dat er met de ontvangende landen beleidsoverleg over de invulling van het programma plaatsvindt. Dit brengt tegelijk de wenselijkheid van een zekere indicatieve planning voor wat betreft de te besteden middelen met zich mee.

Een offensieve benadering kan alleen goed uit de verf komen als het programma verder gaat dan transactie-financiering. Vooraf zou dienen te worden vastgesteld wat de sterke en de zwakke kanten zijn van de organisatie waarmee wordt samengewerkt, welke training en andere technische assistentie moet worden verschaft, en welke studies nodig zijn alvorens de levensvatbaarheid c.q. duurzaamheid van het project goed kan worden vastgesteld. Alleen als het programma (of andere programma's) de benodigde ondersteuning kan leveren, kan een hoog ontwikkelingsrendement van de geleverde kapitaalgoederen worden verwacht. Het programma wordt dan (onderdeel van) een volwaardig instrument van project-financiering.

Uitgaande van deze benadering, kan een 'offensieve' toepassing een veel grotere ontwikkelingsrelevantie hebben dan de defensieve benadering. Een project-benadering houdt in dat niet alleen 'hardware' ter beschikking wordt gesteld, maar dat ook wordt bezien hoe de institutionele capaciteit van de lokale organisatie kan worden versterkt door training en technische assistentie, dat wordt onderzocht of financiering van lokale kosten is veiliggesteld, kortom dat 'duurzaamheid' van de projectactiviteiten wordt bevorderd. Naar de mate waarin de donor, met leveranciers en andere betrokkenen, actief kan bijdragen aan het tot ontwikkeling brengen van projecten en het versterken van de betrokken lokale organisaties, is de hulp meer 'additioneel'. Daardoor kan de betekenis voor het ontwikkelingsland ook verder gaan dan alleen aan het macro-effect van de financiering kan worden afgemeten. In Indonesië is de laatste jaren naar een projectbenadering toegewerkt, door voor een aanzienlijk aantal GK-projecten technische assistentie uit het bilaterale programma te verlenen.

Voor wat betreft de doelmatigheid kan worden opgemerkt dat deze thans niet voldoende is gegarandeerd omdat er onvoldoende waarborgen voor concurrerende prijsvorming zijn ingebouwd.

Deel I: Achtergrond

Hoofdstuk 1

Probleemstelling en onderzoeksplan

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In 1979 werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in overleg met de ministers van Economische Zaken en Financiën een programma ingesteld ter bevordering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties, ook wel genoemd het Gemengde-Kredietenprogramma (GK-programma). Hiermee werd aan Nederlandse ondernemingen de mogelijkheid geboden kapitaalgoederentransacties tot stand te brengen met landen in de Derde Wereld met behulp van gedeeltelijk commerciële en gedeeltelijk 'zachte' financiering. Zachte (ook wel 'concessionele') leningen onderscheiden zich van commerciële exportkredieten door een lagere rente, een langere looptijd en een aflossingsvrije periode. Bij dergelijke transacties moest voorop staan het belang van de goederen voor de ontwikkeling van het ontvangende land.

Kwantitatief gaat het hier om een zeer substantieel programma. Medio 1989 was ongeveer f 1,0 miljard opgenomen op de circa f 1,5 miljard aan toegezegde leningen. De committeringsruimte bedroeg over de afgelopen tien jaar zelfs ruim f 3 miljard.

Sinds de introductie van het programma in 1979 heeft geen evaluatie van het programma plaatsgevonden. Wel werden door de IOV in 1982-83 een tiental inspectie-onderzoeken verricht. Deze onderzoeken hadden betrekking op afzonderlijke projecten uit de beginjaren van het programma en betroffen in meerderheid (vijf rapporten) scheepsleveranties door één Nederlands bedrijf. Voor een evaluatie op programmaniveau waren deze studies derhalve ontoereikend. In bijlage 7 worden korte samenvattingen van zeven van deze studies gegeven. De andere drie zijn verwerkt in de landenevaluatieverslagen.

Wel is de afgelopen jaren een aantal beleidsnotities en nota's over het programma uitgebracht. De belangrijkste zijn de notitie Ontwikkelingsrelevante exporttransacties (september 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-85, 19160, nr. 2) en de notitie met betrekking tot het GK- en LCL-programma (maart 1989; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-89, 20800, hoofdstuk V, nr. 113). Deze notities bevatten een of meerdere evaluatieve paragrafen over het programma. Het betrof hier echter meestal aspecten van het financieel-administratieve beheer.

Het GK-programma is vanwege zijn duale karakter – het nastreven van zowel ontwikkelingsdoelstellingen als exportdoelstellingen – veelvuldig onderwerp van (politieke) discussie geweest. Meerdere malen zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van Buitenlandse Zaken moties ingediend om

niet met het programma door te gaan vanwege de onverenigbaarheid van beide doelstellingen. Steeds werden deze moties echter verworpen. Wel werd daarbij voortdurend gesteld dat bij de aanwending van deze middelen het primaat dient te liggen bij de ontwikkelingsdoelstellingen.

Door de Kamer is in 1986 aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gevraagd om een evaluatie-onderzoek in te laten stellen door de IOV naar de ontwikkelingsrelevantie van het programma. De minister heeft hierop positief gereageerd maar wees destijds wel op de beperkte capaciteit van de IOV. Eind 1988 is door de IOV een aanvang gemaakt met het onderzoek.

1.2 Afbakening en vraagstelling

Centraal in de vraagstelling van de Kamer was: heeft het ontwikkelingsbelang ook daadwerkelijk geprevaleerd boven het exportbelang?

Bij het onderhavige onderzoek is de nadruk gelegd op de realisatie van de ontwikkelingsdoelstellingen van het programma. De tweede doelstelling van het programma – exportbevordering en werkgelegenheidsschepping in Nederland – was geen onderwerp van onderzoek, hoewel enkele aspecten die verband houden met de ontwikkelingsrelevantie wel zijn bestudeerd, bijvoorbeeld of een meer duurzame relatie is ontstaan tussen de leverancier en het ontvangende land. Het onderzoek heeft derhalve primair plaatsgevonden langs de lijnen van de criteria voor ontwikkelingsrelevantie die voor dit programma zijn geformuleerd.

Een eerste vereiste was vervolgens om het begrip ‘ontwikkelingsrelevantie’ te operationaliseren. Bij de invoering van het GK-programma in 1979 gold het zgn. tweesporenbeleid: naast verbetering van de positie van de allerarmsten (eerste spoor) werd gestreefd naar ‘economische verzelfstandiging’ van landen (tweede spoor). Gezien de aard van het GK-programma, voornamelijk leverantie van kapitaalgoederen, sloot dit programma vooral aan op het spoor van economische verzelfstandiging. Ten aanzien van het eerste spoor, armoedebestrijding, werd gesteld dat de te financieren transacties geen negatieve effecten op de arme bevolkingsgroepen zouden mogen uitoefenen.

Ontwikkelingsrelevantie werd derhalve primair bezien in het licht van economische verzelfstandiging. Begin 1980 zijn vier criteria vastgesteld die zouden worden gehanteerd bij de beoordeling van aanvragen en die als operationalisering van het begrip ‘economische verzelfstandiging’ kunnen worden gezien. Deze criteria zijn: het project moet financieel of economisch levensvatbaar zijn, d.w.z. uit de directe en indirecte verdiensten zullen te zijner tijd de aflossingen en renteverplichtingen voldaan moeten kunnen worden; het project dient een exportbevorderend c.q. importsubstituerend effect te hebben; het project moet technisch inpasbaar zijn in het receptorland; het project dient de werkgelegenheid in het receptorland te bevorderen.

In de loop van de jaren is bovendien een groot aantal randvoorwaarden geformuleerd om eventuele negatieve effecten op de hulpverlening als gevolg van

de dualiteit in de programmadoelstellingen tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn: de beperking van het programma in principe tot Programma-, Regio- en Sectorlanden, de voorwaarde dat het project past binnen de prioriteitstelling van het ontvangende land, de voorkeur voor transacties die aansluiten bij activiteiten die reeds plaatvinden in het kader van het reguliere bilaterale programma, en het beginsel van non-matching. In de beleidsnotitie over dit programma van 1985 is gesteld dat voor zover kon worden nagegaan, meer dan enig vergelijkbaar programma in andere donorlanden het Nederlandse GK-programma is omgeven met criteria en richtlijnen om distorsies te voorkomen.

Aan de andere kant zijn er ook enkele randvoorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd die de handelskant van het programma betreffen, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de besteding van fondsen volledig is gebonden en financiering van lokale kosten in beginsel is uitgesloten, en de zgn. spreidingseisen ten aanzien van leveranciers. Maar ook het non-initiëringsbeginsel, dat stelt dat Nederland niet als eerste donor zachte financiering aanbiedt, valt hieronder. De vraag is in hoeverre deze condities op gespannen voet staan met het ontwikkelingskarakter van het programma.

Daarnaast is in de loop van de tijd een groot aantal randvoorwaarden geformuleerd met betrekking tot financiële beheersbaarheid, zoals voorwaarden ten aanzien van de schuldensituatie van het ontvangende land. Ook eisen met betrekking tot de omvang van de lening kunnen hiertoe worden gerekend.

Vanaf 1984 maakt het GK-programma onderdeel uit van het sectorprogramma voor Industriële Ontwikkeling. Dit sectorprogramma richt zich vooral op het stimuleren van de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden, waar mogelijk in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven. Het gaat daarbij niet alleen om de levering van goederen, diensten en kennis, maar ook om het stimuleren van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. Daarnaast worden activiteiten gefinancierd die zijn gericht op de institutionele versterking van (semi-)overheidsorganisaties.

Bij de uitwerking van de vraagstelling over de ontwikkelingsrelevantie van het programma zijn de volgende niveaus te onderscheiden.

- a. Vragen met betrekking tot de *doeltreffendheid*. Het gaat hierbij vooral om een beoordeling of het beoogde resultaat inderdaad bereikt is. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen effecten op projectniveau en neven-effecten van een project op de omgeving. Op project- of bedrijfsniveau is vooral gekeken naar de levensvatbaarheid. Ten aanzien van de effecten van het project op de omgeving is in het bijzonder gekeken naar indirecte inkomenseffecten, effecten op de werkgelegenheid en de betalingsbalans, alsmede eventuele negatieve effecten voor de allerarmste groepen van de bevolking.
- b. Vragen met betrekking tot de *doelmatigheid*. Bij doelmatigheid gaat het om de afstemming van de middelen op de gestelde doelen. Hierbij komen vragen aan de orde naar de wijze waarop de activiteit behandeld en uitgevoerd werd, of er alternatieve middelen waren die beter tot het gestelde doel hadden kunnen

leiden, en of de resultaten opwegen tegen de daarvoor gedane inspanningen en gemaakte kosten. Bijzondere aandacht is daarbij gegeven aan de Kamermotie die bij de aanvang van het GK-programma is aanvaard, namelijk dat de prijs van de geëxporteerde goederen niet aanmerkelijk hoger mag zijn dan die van gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden.

- c. Vragen met betrekking tot de *beleidsmatigheid*. De centrale vraag hierbij is of de via het programma gefinancierde activiteiten passen binnen de nationale plannen en prioriteiten van het ontvangende land.

Op de tweede plaats zal worden nagegaan hoe het programma zich verhoudt tot de Nederlandse algemene beleidsdoelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking en die van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling in het bijzonder; en voorts of de richtlijnen en criteria van het programma effectief zijn geweest. Ook zal het GK-programma worden vergeleken met andere OS-hulpinstrumenten.

Op de derde plaats is nagegaan of Nederland zich heeft gehouden aan de internationale afspraken die, ter voorkoming van hulp- en handelsdistorsies, zijn gemaakt voor gemengde kredieten.

Tot slot is ten aanzien van de tweede doelstelling van het programma, bevordering van de Nederlandse export, bekeken in hoeverre het programma heeft bijgedragen aan een meer duurzame samenwerkingsrelatie tussen het Nederlandse bedrijfsleven en de ontvangende landen.

1.3 Onderzoeksmethoden

Inrichting van het onderzoek

De verzameling van gegevens over de uitvoering van het GK-programma is deels gebeurd via dossierstudies en deels door veldonderzoek. Daarnaast is een aparte studie verricht naar de prijzen die zijn betaald voor de geleverde goederen. Tot slot is een vergelijkend onderzoek gedaan naar het beleid en de ervaringen van andere donoren met soortgelijke programma's.

Het *dossieronderzoek* bestond op de eerste plaats uit een analyse van alle documenten die in de loop der jaren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het beleid van het GK-programma. Het gaat hierbij zowel om meer algemene OS-nota's, bijvoorbeeld de nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (1984) en de nota over de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden (1987), als om publikaties welke direct betrekking hebben op het GK-programma, bijvoorbeeld de nota Ontwikkelingsrelevante exporttransacties (1985) en de notitie over gemengde kredieten en alternatieve vormen van mengfinanciering (1986). Voorts zijn alle verslagen van de interdepartementale werkgroep gemengde kredieten bekeken alsmede de beleidsgroepdossiers.

De meeste tijd van het dossieronderzoek is echter besteed aan het bestuderen van de projectdossiers. Voor alle uitgevoerde projecten (136 in totaal) zijn een

aantal basisgegevens verzameld, onder meer over aard van de leverantie, financiering, projectaanpak, afnemer, leverancier en behandelingsprocedure. Voor de landen waar veldonderzoek is uitgevoerd is tevens een dossierstudie verricht naar alle afgewezen en vervallen projectaanvragen (bijna 200). Met name is hierbij gekeken naar de afwijzingsmotieven c.q. redenen waarom het project na goedkeuring uiteindelijk toch niet is doorgegaan. Slechts een achtste van alle projectaanvragen (900 in totaal) leidde uiteindelijk tot een contract.

Voor het *veldonderzoek* zijn vier landen geselecteerd: Indonesië, Egypte, Honduras en Costa Rica. De vier geselecteerde landen bestrijken ruim een derde van het projectenbestand. Bij de keuze van landen voor het veldonderzoek is met de volgende factoren rekening gehouden: omvang van het projectenprogramma, aantal afgeronde projecten, sectorale verdeling, aard van Nederlandse en lokale bedrijven betrokken bij de uitvoering. Voorts was er de wens om alle drie de continenten waar het programma is toegepast in het onderzoek op te nemen.

In Azië is de keuze gevallen op Indonesië, omdat dit land verreweg de belangrijkste ontvanger is van GK-fondsen. Een ander belangrijk land in Azië voor het GK-programma is China; hij de start van het onderzoek was echter nog geen van de in dit land gefinancierde activiteiten afgerond.

In Afrika is het programma meer over landen gespreid dan in Azië. De belangrijkste ontvangers hier zijn Angola en Egypte. De voorkeur werd gegeven aan Egypte boven Angola, enerzijds vanwege de sectorale verdeling – de projecten in Angola zijn vrijwel uitsluitend gericht op de transportsector – en anderzijds vanwege de veiligheidssituatie.

Honduras is verreweg de belangrijkste ontvanger van GK-fondsen in Latijns Amerika. Costa Rica is toegevoegd om de representativiteit te vergroten.

Bij de selectie van projecten is in eerste instantie gekeken naar activiteiten die waren afgerond, om een zgn. ex post evaluatie te kunnen uitvoeren. Het ging hierbij om 30 activiteiten. Hieraan zijn nog acht lopende activiteiten toegevoegd, mede om ook aan de nieuwe ontwikkelingen in het programma – zoals de invoering van de LCL-financieringsvorm – voldoende aandacht te schenken. De individuele landenstudies zijn uitbesteed aan onderzoeksbureaus en universitaire instellingen.

Op de derde plaats is een *prijsvergelijkend onderzoek* verricht. Doel van dit onderzoek was na te gaan of de prijzen die zijn betaald voor de geleverde goederen noemenswaardig afwijken van gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden. In dit prijzenonderzoek zijn alleen leveranties bestudeerd die zonder enige vorm van tender tot stand zijn gekomen. Dit onderzoek is uitbesteed aan het Rijks Inkoop Bureau. Tevens heeft het RIB een juridische analyse van de leveringscontracten gemaakt.

Tot slot is een *vergelijkend onderzoek* gedaan naar beleid, uitvoering en ervaringen van een aantal *andere donoren*. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van deze donoren in de onderzoekslanden en is materiaal verzameld over de verschillende programma's. Voor Egypte was een vergelijkende

studie beschikbaar welke enige jaren geleden is uitgevoerd. In Costa Rica is een vergelijkende donorstudie gemaakt door een lokaal aangetrokken deskundige. De donorstudie voor Indonesië is gemaakt door het onderzoeksteam zelf. Verder zijn in dit verband gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het DAC-Secretariaat en het Trade Committee van de OESO.

Conceptuele problemen

Bij het vaststellen van de methode van evaluatie doen zich vier problemen voor van conceptuele aard, die nopen tot een duidelijke standpuntbepaling voor wat betreft de te volgen aanpak.

Op de eerste plaats kan een uit het GK-programma gefinancierde transactie niet als synoniem worden beschouwd voor het project. In een aantal gevallen gaat het zelfs om quasi-importsteunleveranties aan bedrijven, zoals spoorwegwissels, brugcomponenten of telefoonkabels. Geen enkele transactie kan op ontwikkelingsrelevantie worden beoordeeld, zonder dat daarin het project of programma waarvoor de leverantie is bedoeld wordt betrokken. Dit project of programma onttrekt zich echter formeel aan beoordeling door Nederland. De kapitaalgoederenleverantie zelf kan alleen worden beoordeeld op geschiktheid voor het project waarvoor het wordt aangevraagd. Ongeveer een kwart van de leveranties kan gezien worden als quasi-programmahulp. De andere transacties hebben een min of meer project-achtig karakter en kunnen als zodanig op zichzelf worden bekeken. Daar waar het om programma-achtige hulp gaat is als onderzoekseenheid genomen de organisatie die voor de uitvoering verantwoordelijkheid droeg. Het betreft hier uitsluitend overheidsstructuren. In alle gevallen is verondersteld dat het oordeel over het project (bijvoorbeeld over de levensvatbaarheid) ook van toepassing is op de transactie(s) die ten behoeve van het project zijn uitgevoerd.

Een tweede probleem, dat hieraan is gerelateerd, betreft het niveau van de interventie. Iedere transactie kan vanuit twee verschillende invalshoeken worden beoordeeld. In de eerste plaats op grond van de ontwikkelingseffecten van het project, zoals directe en indirecte inkomenseffecten, werkgelegenheidseffect etc. Dit is de microbenadering, die normaal wordt toegepast bij projectfinancieringsinstrumenten. Op de tweede plaats kan beoordeling plaatsvinden op grond van de verruiming van financieringsmiddelen voor de overheid, als gevolg van de concessionele lening die voor de transactie is verstrekt. Dit is een macrobenadering, die veelal wordt toegepast bij macro-instrumenten zoals betalingsbalanshulp. Deze twee aspecten zijn als het ware de 'voorkant' en de 'achterkant' van dezelfde middelenoverdracht. Het GK-programma is echter opgezet, zoals de naam ook aangeeft, als een instrument voor transactie-financiering, waarbij in het midden is gelaten of het nu gaat om een micro-instrument of een macro-instrument. Dit maakt dat ook de keuze voor een projectbenadering of een macrobenadering bij de evaluatie niet uit het instrument zelf is af te leiden.

Een derde complicerende factor, die met het bovenstaande vraagstuk nauw verband houdt, is het verschijnsel van fungibiliteit, ofwel het substitutie-effect.

Van fungibiliteit is sprake wanneer het project uit andere bronnen zou zijn gefinancierd als Nederland de aanvraag had afgewezen. Het project was dus in ieder geval tot stand gekomen, hetzij door financiering van het ontvangende land (interne fungibiliteit), hetzij door financiering van een andere donor (externe fungibiliteit). Dit heeft als consequentie dat de ontwikkelingseffecten van het project waarvoor de leveranties vanuit Nederland zijn gefinancierd, niet kunnen worden beschouwd als een direct gevolg van de Nederlandse steun. Het effect zou immers ook zijn opgetreden als Nederland had besloten de financiering af te wijzen. Wel kunnen met deze steun additionele middelen worden gecreëerd waarmee een andere activiteit kan worden uitgevoerd. In feite zou dus de ontwikkelingsrelevantie moeten worden vastgesteld van het 'marginale project': het project dat gezien de prioriteitsbepaling nog net als laatste voor financiering uit het totaal van beschikbare middelen in aanmerking is gekomen. In de praktijk is het marginale project echter niet bekend, en het beste dat men in zo'n geval kan doen is een inschatting maken van de kwaliteit en de ontwikkelingseffecten van het gemiddelde project in het betreffende land. Hiertoe onderzoekt men dus voor het land als geheel wat de kwaliteit is van prioriteitsbepaling en planning, van projectimplementatie, financiering van lopende kosten etc. Kortom, een macro-analyse van het ontwikkelingsbeleid in het betreffende land.

Deze complicatie geldt voor de evaluatie van zo goed als alle door ontwikkelingshulp ondersteunde projecten en programma's, omdat, zoals uit onderzoek blijkt (zie onder meer Jepma 1989), er regelmatig sprake is van een zekere fungibiliteit. Dit geldt echter bij uitstek voor het GK-programma, gezien het feit dat het programma is opgezet als reactie op het gebruik van zachte financiering door andere aanbieders, en Nederland in principe niet als eerste het gebruik van zachte financiering zal aanbieden. In het veldonderzoek is speciale aandacht gegeven aan deze problematiek. Getracht is na te gaan in welke mate er sprake was van fungibiliteit. De mate waarin fungibiliteit optreedt, is bepalend voor de conclusies die kunnen worden getrokken uit de projectevaluaties. In geval van volledige fungibiliteit kunnen in feite alleen zinvolle uitspraken worden gedaan over het macrobeleid van het land.

Op de vierde plaats dient hier nog genoemd te worden het probleem van het doorlenen. De Nederlandse zachte lening wordt in beginsel aangeboden aan de overheid, veelal het Ministerie van Financiën van het ontvangende land. Nederland heeft echter geen invloed op de voorwaarden waartegen de uiteindelijke ontvanger de goederen krijgt. Wanneer de ontvanger de goederen krijgt aangeboden tegen harde, commerciële voorwaarden dan komt in feite de hulp, het schenkingselement, niet ten goede aan de afnemer maar aan de staat. In dat geval kan de hulpbijdrage niet worden gerechtvaardigd op grond van de financieringsbehoefte van het project, en draagt de GK-financiering dus alleen bij tot verruiming van de algemene middelen van de ontvangende overheid.

Wat betekenen deze complicaties voor de evaluatie? Drie verschillende benaderingen zijn mogelijk.

- a. Men concentreert zich alleen op de projectevaluatie en laat het verschijnsel fungibiliteit buiten beschouwing (de zuiver micro-economische invalshoek).
- b. Op grond van veronderstelde volledige fungibiliteit wordt projectevaluatie niet zinvol geacht en beperkt men zich tot de macro-economische invalshoek. Ondanks het feit dat in het GK-programma een hoge mate van fungibiliteit mag worden verwacht, zou deze benadering voorbijgaan aan het feit dat de Nederlandse inbreng ook elementen van 'additionaliteit' kan hebben, bijvoorbeeld omdat de leverancier een grote invloed heeft op de projectopzet, of omdat er bijkomende technische assistentie is verleend. Bovendien is het op grond van de verantwoordingsplicht naar de volksvertegenwoordiging onwenselijk het projectniveau volledig buiten beschouwing te laten.
- c. Men onderkent zowel de micro- als de macro-aspecten van het programma. Door projectevaluatie bekijkt men als het ware de 'voorkant' van de gevolgen van het programma; tegelijkertijd erkent men het bestaan van een 'achterkant' en bestudeert deze waar mogelijk.

In het onderzoek is gekozen voor de laatste benadering omdat deze het beste aansluit bij de wijze waarop het programma is opgezet en toegepast. In het syntheserapport wordt daarom zowel gekeken naar effecten van de hulp op het microniveau (hoofdstuk 8, 9) als naar effecten op het macroniveau (hoofdstuk 10).

Meting van effecten

Tot slot levert de effectmeting zelf de nodige problemen op. Voor de meting van effecten kan men gebruik maken van verschillende benaderingen. De meest verantwoorde benadering is de kosten-batenanalyse. Het voordeel van deze benadering is dat alle maatschappelijke kosten en baten in onderlinge samenhang kunnen worden bestudeerd, waardoor per project niet een veelheid van indicatoren wordt gegenereerd, maar slechts één indicator waaruit de waarde van het project voor het ontwikkelingsland kan worden afgemeten. Er zijn echter in het geval van de gemengde kredieten een aantal conceptuele en praktische bezwaren die een kosten-batenanalyse vrijwel onuitvoerbaar maken. Hiervoor is reeds genoemd het probleem van de afbakening van de eenheid waarop de transactie betrekking heeft. Een aantal praktische problemen zijn beschikbaarheid en toegankelijkheid van benodigde statistische informatie, en de tijd die vereist is voor een dergelijke aanpak.

Op grond van deze bezwaren is voor een aangepaste benadering gekozen. Besloten is een aantal onafhankelijke toetsen te hanteren die het mogelijk maken om projecten in categorieën te rangschikken op grond van kwalitatieve uitspraken of inschattingen van belangrijke parameters. De volgende standaardtoetsen zijn gehanteerd voor het veldonderzoek van de projecten of activiteiten waarvoor leveranties onder het GK-programma zijn verricht:

Effectiviteit:

1. Bedrijfseconomische levensvatbaarheid (financieel rendement)
2. Maatschappelijk rendement (inclusief indirecte inkomenseffecten, werkgelegenheidseffecten en betalingsbalanseffect)
3. Sociale en ecologische effecten (positie van de armste lagen van de bevolking, positie van vrouwen, milieu-effecten)
4. Fungibiliteit (wat was er gebeurd als Nederland niet had gefinancierd?)

Doelmatigheid:

5. Doelmatigheid van de behandeling (beoordeling, goedkeuring, verwerving, uitbetaling)
6. Geschiktheid van de geleverde goederen (zijn ze geïnstalleerd en operationeel, voldoen ze, wordt de capaciteit benut?)
7. Technologische inpasbaarheid (storingsvrij functioneren, voldoende scholing personeel, onderhoud, onderdelen, garantiebepalingen, technologisch eenvoudiger oplossingen)
8. Doelmatigheid van de transactie (waarborgen voor een concurrerende prijs, snelheid van leveren, efficiënte uitvoering)
9. Doelmatigheid van de projectopzet (was rehabilitatie mogelijk geweest, was een meer arbeidsintensieve opzet mogelijk geweest, zijn er aanwijzingen dat een excessief kapitaal-intensieve oplossing is gekozen?)
10. Doelmatigheid van de financiering (voorwaarden van doorlenen, was commerciële financiering mogelijk geweest, was concessie nodig?)

Beleidsmatigheid:

11. Hoe verhouden de effecten zich tot de uitgangspunten van het Nederlandse OS-beleid?
12. Prioriteiten ontvangende land (o.a. zijn er voldoende voorwaarden geschapen voor beklijfbaarheid?)
13. Internationale afspraken (concurrentievervalsing, overmatching, benadelen van lokale producenten of anderen)
14. Versterking structurele relatie van Nederlandse bedrijven met ontwikkelingslanden.

In bijlage 1 is het conceptuele kader voor deze benadering nader uitgewerkt.



Oeverbescherming Bengkulu, Indonesië (ACZ Marine Contractors BV)

Hoofdstuk 2

Beleidsontwikkeling en organisatie van het programma

2.1 Historisch overzicht

Ontstaan

Het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties biedt Nederlandse ondernemingen de mogelijkheid kapitaalgoederentransacties tot stand te brengen met bepaalde ontwikkelingslanden door middel van gebonden concessionele hulpleningen. Het instrument dat aanvankelijk werd gehanteerd was het 'gemengde krediet', dat voorzag in de verschaffing van zachte leningen aan ontwikkelingslanden in aanvulling op en in combinatie met door derden verstrekte commerciële kredieten met een middellange looptijd. Deze combinatie van een concessionele lening of hulplening met een commercieel krediet in één financieringspakket wordt kortweg een gemengd krediet genoemd. Vanaf 1979 werden daartoe middelen gereserveerd op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Al eerder was bij het Ministerie van Economische Zaken gepleit voor een beleid waarmee ongelijkheid in concurrentiepositie, veroorzaakt door overheidssteun in andere landen, zoveel mogelijk zou worden weggenomen. In 1976 werd daartoe bij het Ministerie van Economische Zaken het Matchingfonds gecreëerd. Tegelijkertijd werd in overleg tussen de ministers van Economische Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën een werkgelegenheidsfonds opgezet ter stimulering van de export naar ontwikkelingslanden. De middelen werden toegevoegd aan de begroting van Buitenlandse Zaken; het beheer van het fonds werd opgedragen aan het Ministerie van Economische Zaken. De besluitvorming vond interdepartementaal plaats. In 1977 en 1978 werden ook op de begroting van Buitenlandse Zaken middelen gereserveerd voor exportbevordering en werkgelegenheid. De laatstgenoemde programma's zijn te beschouwen als voorlopers van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties.

Met de instelling van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties werd beoogd enigszins tegemoet te komen aan jarenlange klachten van het Nederlandse bedrijfsleven, dat exporteurs van kapitaalgoederen in andere donorlanden met steun van de overheid gemengde kredieten konden aanbieden aan ontwikkelingslanden, waardoor zij een voorsprong kregen in de internationale concurrentie.

Een tweede overweging tot invoering van dit programma was de toenemende behoefte bij ontwikkelingslanden aan kredietverlening voor de aankoop van kapitaalgoederen. Deze werd nog versterkt door de economische recessie die zich

begin van de jaren tachtig aftekende, en resulteerde in een ernstige schulden-crisis waardoor de commerciële financiering stagneerde. Er is sinds 1983 zelfs sprake van een netto-retourstroom van kapitaal van ontwikkelingslanden naar industrielanden. De Wereldbank en het IMF hebben herhaaldelijk gewezen op het belang van het herstel van de commerciële kapitaalstromen in de vorm van private investeringen en commerciële leningen. Door de mengfinanciering van dit programma worden commerciële fondsen gegenereerd ten behoeve van de ontwikkelingslanden (zgn. stretching).

Tot slot dient hier nog genoemd te worden het streven om de ontwikkelings-samenwerking verder te vermaatschappelijken. Een van de kenmerken van het GK-programma is dat de projectcyclus in belangrijke mate is uitbesteed. Hierdoor kan dit programma belangrijk bijdragen aan een vergroting van de rol van het Nederlandse bedrijfsleven bij de uitvoering van het industriële ontwikkelings-samenwerkingsbeleid.

Bij de beoordeling van aanvragen voor het programma zijn de ontwikkelingsdoel-stellingen doorslaggevend. Dit 'primaat' van ontwikkelingsrelevantie is vastgelegd in de in november 1978 aanvaarde motie-Van Dijk/Aarts. De motie stelt:

1. dat voor deze aanwending geen verschuiving zal optreden in de verdeling van de Nederlandse ontwikkelingshulp van de armste naar de meer koopkrachtige ontwikkelingslanden en in de gerichtheid op de armste doelgroepen;
2. dat de aldus gefinancierde transacties een hoge ontwikkelingsprioriteit hebben en technologisch passen in het importerende land;
3. dat de aldus geëxporteerde goederen niet aanmerkelijk hoger in prijs zijn dan gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden en dat het prijsverschil in geen geval groter is dan bij normale gebonden hulpverlening.

Deze voor het programma belangrijke motie is het uitgangspunt gebleven voor het gevoerde beleid.

Gemengd Krediet

Vanaf 1979 tot en met 1982 is er binnen de begroting van Ontwikkelingssamen-werking jaarlijks f 100 miljoen aan middelen gereserveerd ten behoeve van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. In 1983 werden, als uit-vloeiing van het regeerakkoord, het f 100-miljoenprogramma en het programma van Economische Zaken ad f 50 miljoen, dat in 1981 was ingesteld, geïntegreerd. Tevens werd overeengekomen dat de toetsingscriteria die golden voor het OS-programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties zouden worden toegepast op dit gecombineerde programma van f 150 miljoen. Vanaf 1984 komt de finan-ciering van het geïntegreerde programma geheel ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking.

In de loop der jaren werd duidelijk dat het GK-programma minder succesvol was dan gehoopt, hetgeen valt op te maken uit het feit dat, met uitzondering van 1984, er altijd sprake was van onderbesteding. Slechts één van de vier door

Ontwikkelingssamenwerking aangeboden leningen leidde uiteindelijk tot contractsluiting. Deze onderbesteding werd teruggevoerd op de volgende beperkingen in het programma:

1. Een gemengd krediet vereist twee leningcontracten, één commercieel contract en één NIO-leningcontract. Dit was vaak een complicerende factor voor het ontvangende land, het leverende bedrijf en de exportfinancieringsinstelling.
2. Door de koppeling van concessionele leningen aan commercieel krediet is het programma afhankelijk van het kredietverzekeringsbeleid van de NCM. Dit betekent in feite dat een groot aantal landen zich diskwalificeert voor het GK-programma.

Invoering LCL

In april 1987 werd besloten een nieuwe financieringsvorm aan het GK-programma toe te voegen, de Less Concessional Loan (LCL). Dit was mede naar aanleiding van de genoemde beperkingen in het programma, maar belangrijker nog was dat de minimum-zachtheidsgraad voor dit type hulpverlening zou worden opgetrokken van 25% naar 35%,* waardoor menging met commercieel geld steeds moeilijker zou worden.

Het grote verschil tussen LCL's en het gemengde krediet is dat er bij de LCL-vorm sprake is van slechts één leningcontract; LCL's kennen geen commerciële component zoals gemengde kredieten. Dit maakt de te volgen procedures in ontvangende landen en in Nederland een stuk eenvoudiger. Er hoeven ook geen kosten te worden gemaakt voor NCM-premie en bankprovisies, reden waarom een LCL voor zowel het ontvangende land als de exporteur voordeliger is dan een gemengd krediet.

Een belangrijk nadeel van de LCL-vorm is dat zgn. 'stretching' niet plaatsvindt. Hieronder wordt verstaan het door middel van een concessionele leningcomponent genereren van additionele commerciële middelen ten behoeve van ontwikkelingslanden. Dit was aanvankelijk een van de hoofdredenen voor het instellen van het gemengde krediet.

De LCL bleek snel een groot succes te zijn, hetgeen in 1988 leidde tot aanzienlijke overschrijdingen. Als belangrijkste oorzaken hiervoor worden in de beleidsnotitie van 1989 genoemd:

1. De LCL-financieringsvorm, 100% OS-financiering van het transactiebedrag, bood de exporteur een betere kans om een contract af te sluiten dan het oude GK-instrument. Het programma is qua scoringsgraad veel succesvoller verlopen dan zich aanvankelijk liet aanzien.

* De zachtheidsgraad geeft de mate van zachtheid weer van de hulpverlening ten opzichte van een commerciële lening. De mate van zachtheid wordt bepaald door rente, looptijd en aflossingsvrije periode. Een gift heeft een zachtheidsgraad van 100%, een commerciële lening van 0%. 'Schenkings-element' is de term die door de DAC wordt gehanteerd. Het verschil met de zachtheidsgraad ligt in de berekening. Bij de bepaling van het schenkings-element wordt uitgegaan van een vaste commerciële rente van 10%.

2. Doordat de LCL-vorm qua procedure eenvoudiger is dan het gemengde krediet werd de periode van twee jaar tussen committering en kasbeslag aanzienlijk teruggebracht.
3. De ontwikkelingen op internationaal vlak met betrekking tot leningfinanciering hebben tot verhoging van de zachtheidsgraad geleid. In OESO-landen is afgesproken de zachtheid van de financiering in twee fasen aan te passen, van 25% zachtheidsgraad naar 30% (1987), en vervolgens naar 35% (1988), waardoor de aantrekkelijkheid van de lening voor ontwikkelingslanden navenant toenam.
4. Bij de invoering van de LCL bleef de committeringsruimte van viermaal het beschikbare kasplafond gehandhaafd. In april 1988 werd zelfs nog overwogen deze ratio te verruimen naar 5:1. Na verloop van tijd bleek echter deze verhouding te ruim; in de praktijk bleek een reële ratio eerder 2:1 te zijn.

Als gevolg van de overschrijdingen werd in augustus 1988 besloten het programma op te schorten: voorlopig werden geen nieuwe leningen aangeboden, nieuwe aanvragen werden niet in behandeling genomen en de behandeling van lopende aanvragen werd gestaakt.

Mede naar aanleiding van de overschrijdingsproblematiek is op 31 maart 1989 een notitie naar de Kamer gestuurd waarin de noodzakelijk geachte wijzigingen in de beheersstructuur van het GK-programma zijn aangegeven. Om de beheersbaarheid te vergroten is in deze notitie een aantal maatregelen voorgesteld zoals een verlaagd maximum-leningbedrag, beperkte geldigheidsduur van de lening-aanbiedingen en verlaging van de aanbiedingsruimte. De notitie merkte verder op dat er geen redenen waren om de criteria voor wat betreft de toetsing van de ontwikkelingsrelevantie aan te scherpen.

2.2 Doelstellingen, criteria en richtlijnen

Doelstellingen

Bij de uitvoering van het programma wordt ernaar gestreefd om tegelijkertijd aan de belangen van ontwikkelingslanden en aan die van Nederlandse bedrijven tegemoet te komen.

In de periode waarin het programma werd geïnitieerd was het tweesporenbeleid van kracht, nl. economische verzelfstandiging en directe armoedebestrijding. Het GK-programma sloot met name aan op het spoor van economische verzelfstandiging.

Het programma maakt sinds 1984 deel uit van het in dat jaar ingestelde sectorprogramma Industriële Ontwikkeling. De algemene doelstelling van het beleid voor industriële ontwikkelingssamenwerking zoals vervat in de Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (1984) is vergroting en/of verbetering van het produktief vermogen in ontwikkelingslanden, leidend tot produktieve werkgelegenheid en versterking van de economische weerbaarheid. Industrie is breed gedefinieerd: behalve industriële activiteiten in strikte zin, wordt hieronder

ook verstaan het scheppen van voorwaarden voor industrialisatie zoals bijvoorbeeld infrastructuur, transport, scholing, investeringsbescherming, verbetering van arbeidsomstandigheden, en ontwikkeling van de informele sector. Dit programma richt zich vooral op het stimuleren van de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden.

Het Nederlandse belang bestaat uit exportbevordering en werkgelegenheidscreatie. Ten aanzien van het eerste aspect dient de transactie bij voorkeur een bijdrage te leveren aan de totstandkoming c.q. voortzetting van een duurzame economische samenwerking. Dit wordt ook wel gezien als het beoogde langetermijneffect van het programma. Daarnaast dient deze financiering ertoe bij te dragen dat de werkgelegenheid in Nederland op korte termijn wordt bevorderd, dan wel in bepaalde bedrijfstakken niet afneemt.

Zoals bij de aanvang van het programma is neergelegd in de motie-Van Dijk/Aarts zijn echter de ontwikkelingsdoelstellingen doorslaggevend bij de beoordeling van aanvragen.

Beoordelingscriteria

In de loop van 1980 werd ten behoeve van de beoordeling van aanvragen een nadere uitwerking gegeven aan de doelstelling van economische verzelfstandiging door middel van vier criteria:

1. het project moet direct of indirect (financieel of economisch) levensvatbaar zijn, d.w.z. uit de verdiensten zullen te zijner tijd de aflossings- en renteverplichtingen gedaan moeten kunnen worden;
2. nagegaan wordt of het project een exportbevorderend c.q. importsubstituerend effect zal hebben;
3. nagegaan wordt in hoeverre het project technisch inpasbaar is in het receptorland;
4. waar mogelijk wordt nagegaan in hoeverre het project de werkgelegenheid in het receptorland bevordert.

Een gemengd krediet leent zich door de relatief harde leningvoorwaarden niet voor de financiering van zogenaamde doelgroepprojecten. Met betrekking tot de tweede ontwikkelingsdoelstelling, te weten de directe armoedebestrijding, werd derhalve het criterium gehanteerd dat de te financieren projecten geen nadelig effect op de arme bevolkingsgroepen mogen hebben.

Deze criteria zijn tot op heden uitgangspunt gebleven voor de beoordeling van aanvragen. Wel is hieraan in 1987 toegevoegd dat tevens een toetsing zal plaatsvinden aan de overige algemene uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

Tot slot moeten de transacties binnen de prioriteiten van het ontvangende land vallen. Voorstellen dienen bij voorkeur te zijn ontleend aan nationale meerjarenplannen. Dit is ook een voorwaarde die de DAC heeft gesteld met betrekking tot gemengde kredieten.

Naast deze beoordelingscriteria is er nog een groot aantal randvoorwaarden waaraan aanvragen worden getoetst. Deze meer specifieke criteria werden voor het eerst geformuleerd in december 1980 en gaandeweg verfijnd en herzien. De financiering van de onder het programma vallende exporttransacties moet voorts voldoen aan de internationale regelingen op het gebied van overheidsgesteunde exportkredieten. Deze afspraken worden uitvoerig behandeld in hoofdstuk 4 en zullen hier slechts zijdelings aan de orde komen.

Initiatiefrecht

Uitgangspunt is dat in beginsel het bedrijfsleven de projecten identificeert. Eventueel kunnen ook Nederlandse ambassades, landenbureaus en de overheden van de ontvangende landen bij de identificatie betrokken zijn. Met een aantal belangrijke ontvangende landen kan eventueel overleg gepleegd worden over de wijze waarop gemengde kredieten en LCL's kunnen worden ingezet. Het initiatiefrecht ligt echter bij het Nederlandse bedrijfsleven, dat wil zeggen: de projecten worden steeds aangedragen door individuele bedrijven, die ook de leningaanvraag indienen.

In het kader van Nederlandse OS-programma's wordt sinds het begin van de jaren tachtig grote waarde gehecht aan de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven. Wel is gesteld dat het goed voorzien in de vraag respectievelijk de behoefte van de ontwikkelingslanden daarbij bepalend dient te zijn. Daarmee zijn tevens de randvoorwaarden voor een dergelijke inschakeling aangegeven:

1. de kwaliteit van het gebodene, gemeten aan de behoeften van het ontwikkelingsland.
 2. de prijs van het gebodene, vergeleken met wat anderen kunnen bieden.
- Ten aanzien van dit laatste punt is gesteld dat de Nederlandse prijsaanbieding aanvaardbaar moet zijn vanuit het oogpunt van internationale concurrentieverhoudingen en aan vergelijkbare aanbiedingen zal worden getoetst, bij voorkeur op grond van open, internationale aanbesteding, en waar zulks niet mogelijk is, op andere wijze, zoals bijvoorbeeld onderhandse aanbesteding na internationale prequalificatie of nationale tender. Indien dergelijke toetsingsmogelijkheden niet voorhanden zijn, zal waar nodig een speciale prijsanalyse worden uitgevoerd.

Bestedingsvoorwaarden

Het programma betreft de levering van kapitaalgoederen en de uitvoering van aannemingswerken, af of niet in samenhang met de uitvoering van diensten. Ook op zichzelf staande dienstencontracten (contracten ten bedrage van minimaal f 2 miljoen) kunnen voor het programma in aanmerking komen, mits het gaat om diensten die het karakter hebben van een rechtstreeks inkomengenererend project op het gebied van technisch ontwerp en begeleiding daarvan, of op het vlak van management.

De bestedingen zijn volledig gebonden aan Nederland. Dit houdt in dat de vervaardiging van de te exporteren goederen als regel voor ten minste 70% in

Nederland moet plaatsvinden. De eis van 70% is gebaseerd op internationale afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot volledige binding. Er wordt thans door Nederland overwogen dit percentage te verlagen naar 60 of wellicht zelfs 50. Lokale kosten kunnen echter geen deel uitmaken van het te financieren deel van de transactie. Met andere woorden, de niet-gebonden 30% kan overal worden besteed behalve in het ontvangende land zelf. Het uitsluiten van lokale-kostenfinanciering is geen eis die gebaseerd is op internationale afspraken, maar houdt verband met het feit dat Nederland met dit programma alleen de deviezen-component wenst te financieren.

Spreadingscriteria

Het programma is thans in beginsel beperkt tot de Programma-, Regio- en Sectorlanden (de PRS-landen). Hieraan zijn vanaf 1987 zes landen op ad hoc basis toegevoegd, te weten Turkije, Jordanië, Marokko, Belise, Chili en Mauritius. Bij de aanvang van het programma bestond een dergelijke regionale concentratie niet.

In de notitie van 1987 aan de Kamer werd bovendien gesteld dat waar mogelijk gezocht zal worden naar aansluiting bij hetgeen reeds geschiedt in het kader van de gewone hulpprogramma's. Tevens zal bij de beoordeling van aanvragen worden betrokken in hoeverre op eventuele begeleiding en nazorg vanuit de bilaterale programma's kan worden gerekend.

Om een zo goed mogelijke spreiding te krijgen was als regel een maximum verbonden aan het totaal aan toezeggingen dat per land in enig jaar kon worden gedaan, te weten 20% van de committeringsruimte. Er wordt thans over gedacht dit te verruimen tot 30%.

Een zelfde maximum gold voor de verdeling over de Nederlandse bedrijven, nl. dat per bedrijf voor enig jaar niet meer dan circa 20% van de voor dat jaar beschikbare committeringsruimte mocht worden ingezet. Tevens zou aan aanvragen van het midden- en kleinbedrijf prioriteit worden gegeven.

Financiële voorwaarden

Het schenkingselement, dat het concessionele element in de totale transactie weergeeft, is mede onder invloed van internationale regelingen op het gebied van overheidsgesteunde exportkredieten gaandeweg verhoogd. Werden tot en met 1981 nog herhaaldelijk aanbiedingen gedaan die uitgingen van een gemiddeld schenkingselement van minder dan 20%, met ingang van 1982 werd het gemiddelde schenkingselement op tenminste 25% gebracht, terwijl men voor de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en landen met grote betalingsbalansproblemen voortaan een gemiddeld schenkingselement van 30% hanteerde. Vanaf 1988 bedraagt voor het huidige GK/LCL-programma het minimaal vereiste schenkingselement 35%.

Internationale afspraken in OESO-verband hebben tevens in 1987 geleid tot een veranderde berekeningswijze van het schenkingselement (van een vaste rentevoet

van 10% naar een marktrente) waardoor landen met een lage rentestand (zoals Nederland) een grotere inspanning moeten doen om een bepaald schenkings-element te realiseren. Het Nederlandse schenkings-element berekend volgens de oude formule bedraagt thans bijna 50%; met andere woorden: voor Nederland is het minimum-schenkings-element over een periode van twee jaar verdubbeld.

De overheidsbijdrage in de vorm van een concessionele lening is gebonden aan een maximum. Dit maximum bedroeg bij initiëring van het programma nog f 10 miljoen; in de loop van het programma is het, als afgeleide van de toegenomen committeringsruimte, gestegen tot f 50 miljoen in 1988.

Ten gevolge van de recente overschrijding van het kasplafond is sinds 31 maart 1989 het maximale leningbedrag teruggebracht tot f 25 miljoen. Bovendien zal de helft van het kasplafond in principe worden aangewend voor kleinere transacties (tot f 10 miljoen). Voorts is de geldigheidsduur van de leningaanbieding op maximaal één jaar gesteld, waarna de aanbieding vervalt. Voorheen gold een geldigheidsduur van 3 maanden, maar in de praktijk werd deze meerdere keren verlengd. Verder is besloten de committeringsruimte terug te brengen tot tweemaal de beschikbare kasruimte. Deze verhouding lijkt voor de LCL-financieringsvorm realistischer dan de ratio 1:4 van het GK-programma.

Het GK-programma kent thans vier typen leningen:

- 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij, rente 2,5% (GK)
- 25 jaar looptijd, 7 jaar aflossingsvrij, rente 3,5% (LCL)
- 20 jaar looptijd, 7 jaar aflossingsvrij, rente 3% (LCL)
- 15 jaar looptijd, 7 jaar aflossingsvrij, rente 2,5% (LCL)

Welk type LCL wordt aangeboden hangt af van de aard van de transactie. Voor bijvoorbeeld infrastructuur wordt gewoonlijk een looptijd van 25-30 jaar aangehouden, voor zwaardere kapitaalgoederen 20 jaar en voor lichte kapitaalgoederen 15 jaar.

Gemengde kredieten worden vooral ingezet voor co-financieringsprojecten of transacties boven f 50 miljoen. De maximale transactieomvang die met een maximum-leningbedrag van f 25 miljoen kan worden gerealiseerd is f 33 miljoen. De verhouding zachte lening:commercieel krediet bedraagt bij de huidige internationale afspraken 3:1. Daarmee is de hefboomwerking, ofwel het stretching-effect, sterk teruggelopen. Deze verhouding bedroeg tijdens de eerste jaren van het programma 2:3, dat wil zeggen dat met een bepaalde hoeveelheid hulpgeld anderhalf keer zoveel commercieel geld kon worden aangetrokken.

Kredietwaardigheid

Een van de belangrijkste beperkende factoren tot slot ten aanzien van de inzetbaarheid van het programma is het beleid inzake de terugbetaalcapaciteit van het ontvangende land.

Gedurende de eerste jaren van het programma is een tamelijk soepel beleid gevoerd bij het verstrekken van leningen, mede onder druk van Economische

Zaken, ter behoud en vergroting van de Nederlandse export naar bepaalde markten. Bij de aanvang van het programma waren namelijk ten aanzien van de minder kredietwaardige ontwikkelingslanden problemen gerezen met betrekking tot de kredietverzekering van het commerciële deel. Eind 1979 werd daarom in interdepartementaal overleg afgesproken dat landen die normaliter niet in aanmerking konden komen voor een NCM-dekking van middellange exportkredieten, binnen bepaalde grenzen wel een NCM-dekking konden krijgen in het geval van gemengde kredieten. Vanwege de sterk verslechterde schuldenpositie van de meeste ontwikkelingslanden en de daardoor fors toenemende schadeclaims en schuldenregelingen is deze soepele stellingname na enkele jaren weer losgelaten.

Vanaf 1983 was het beleid dat landen die niet in aanmerking kwamen voor kredietverzekering, ook niet in aanmerking kwamen voor gemengde kredieten. Uitzondering op deze regel was mogelijk indien in de commerciële component van de transactie op aanvaardbare wijze zonder kredietverzekering kon worden voorzien, bijvoorbeeld door betaling uit eigen fondsen door het land. Voor landen waarvoor een restrictief beleid gold zouden plafonds worden ingesteld.

In 1987 is bovendien besloten alle MOL's uit te sluiten. Dit besluit is gebaseerd op twee gronden. Op de eerste plaats is in beginsel het beleid van Ontwikkelingssamenwerking erop gericht om deze landen conform internationale aanbevelingen slechts hulp te verstrekken in de vorm van schenkingen. Voorts bepalen OESO-regelingen dat hulpleningen aan deze landen een schenkingselement van minimaal 50% moeten hebben.

In 1987 zijn verder de hoofdcriteria ter bepaling van de kredietwaardigheid van een land aangescherpt. Dit was mede nodig in verband met de invoering van de LCL-financieringsvorm. Voor deze vorm komen namelijk in principe meer landen in aanmerking dan voor het gemengde krediet, onder andere omdat met het vervallen van de commerciële kredietcomponent ook de kredietverzekeringbarrière (NCM-dekking) was komen te vervallen. Deze ruimere toepasbaarheid bood Ontwikkelingssamenwerking de mogelijkheid met de LCL in te spelen op economische herstelprogramma's die in nauwe samenwerking met multilaterale instellingen zijn opgezet.

Vanaf 1987 worden drie hoofdcriteria gehanteerd voor het vaststellen van de kredietwaardigheid:

- er worden in beginsel geen nieuwe leningen verstrekt indien er een structurele achterstand is op terugbetaling van bestaande leningen;
- er worden in principe geen nieuwe leningen gegeven indien de totale debt-service ratio (d.w.z. de verhouding tussen aflossingen plus rente en exportinkomsten) hoger is dan 30%;
- er wordt gekeken naar het NCM-dekkingsbeleid.

Op basis van deze criteria worden landen geassocieerd als wel, beperkt, of niet c.q. tijdelijk niet in aanmerking komend voor een LCL. Deze landenlijsten worden halfjaarlijks opnieuw bezien.



Telefoonkabels Cengkareng, Indonesië (NKF Kabel BV)

Thans is het programma volledig open voor tien PRS-landen en drie niet-PRS-landen: China (opgeschort), Columbia, India, Swaziland, Thailand, Tunesië, Indonesië, Kenia, Pakistan en Sri Lanka, alsmede Chili, Turkije en Mauritius.

Voor zes PRS-landen en drie niet-PRS-landen bestaat een restrictief beleid. Voor deze landen wordt een plafond aan in totaal aan te bieden leningen uit het programma ad f 50 miljoen per land per jaar aangehouden. Het gaat hier om de volgende landen: Bolivia, Ecuador, Filippijnen, Ghana, Senegal en Zimbabwe alsmede Jordanië, Marokko en Belise.

Het programma wordt niet toegepast in alle andere PRS-landen, in totaal ruim dertig.

Defensieve opzet

Zoals in paragraaf 2.1 uiteen is gezet, is het programma primair bedoeld als financieringsinstrument voor het Nederlandse bedrijfsleven om zo op voet van gelijkheid te kunnen concurreren. Het programma is daarbij omgeven door criteria en richtlijnen die de ontwikkelingsrelevantie moeten bewaken. Vanaf het begin is gekozen voor een defensieve opzet, dat wil zeggen dat Nederland niet als eerste zachte financiering inzet, het zgn. non-initiëringsbeginsel. Verder werd in dit verband besloten een gemengd krediet niet aan te bieden met als doel

financieringsvoorwaarden van andere donoren te evenaren (matchen), en a fortiori niet voor projecten waarvoor door andere donoren bestedingsafspraken zijn gemaakt in het kader van de bilaterale hulp. Het beginsel van non-matching houdt in dat Nederland heeft gekozen voor vaste financieringscondities die niet van geval tot geval kunnen worden aangepast. Een ander belangrijk element dat het defensieve karakter van het programma weerspiegelt is om in beginsel uit te gaan van het systeem van internationaal concurrerende aanbiedingen ('international competitive bidding', ICB). Deze defensieve opzet is tot op heden het uitgangspunt gebleven van het programma.

2.3 Organisatie en procedures

Het programma wordt uitgevoerd onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën, waarbij iedere minister verantwoordelijk blijft voor zijn beleidsterrein. Dientengevolge ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Bij de invoering van het programma werd een interdepartementale commissie ingesteld, de Gemengde-Kredietencommissie, waarin ambtenaren van de drie betrokken ministeries zitting hadden. Deze commissie behandelde in de beginfase zowel de beleidszaken als de projectaanvragen.

Teneinde de aanvraagbehandeling te versnellen werd in 1981 besloten een speciale kleine werkgroep samen te stellen die de projectaanvragen zou behandelen en tegelijkertijd beleidsadviezen en beleidsvoorstellen zou doen aan de 'grote commissie'. Daarnaast werd er binnen Ontwikkelingssamenwerking een apart bureau belast met het beheer van het programma.

In een aantal ontvangende landen is overleg mogelijk over de wijze waarop gemengde kredieten en LCL's kunnen worden ingezet. De projecten worden echter steeds aangedragen door individuele bedrijven, die ook de leningaanvragen indienen. Een kopie van het aanvraagformulier voor financieringssteun dat bedrijven dienen in te vullen is bijgevoegd (bijlage 3).

Voordat een project in behandeling kan worden genomen moet worden vastgesteld of het ontwikkelingsland kredietwaardig is. De criteria die hierbij worden gehanteerd zijn in paragraaf 2.2 beschreven. Als blijkt dat een land kredietwaardig is, wordt de projectaanvraag primair beoordeeld op ontwikkelingsrelevantie en secundair op exportbelang.

De interne behandeling van de aanvragen door het behandelend bureau omvat onder meer het inwinnen van informatie over het project bij de Nederlandse ambassade ter plaatse en het voorleggen van de aanvraag aan het Landenbureau voor advies over de ontwikkelingsrelevantie en aan de Technische Advieseenheid voor technische beoordeling. Sinds 1987 dienen ook GK-aanvragen de binnen het DGIS voor bilaterale projecten gebruikelijke goedkeuringsprocedure, de zgn. bemo-procedure, te doorlopen.

Een volgende stap in de toetsing kan zijn de inschakeling van derden-deskundigen, vooral ter beoordeling van projecten op haalbaarheid. Soms worden in dit verband missies uitgezonden.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de aan het programma inherente bindingsaspecten niet mogen leiden tot negatieve prijseffecten voor de ontwikkelingslanden. De Nederlandse prijsaanbiedingen moeten derhalve aanvaardbaar zijn vanuit het oogpunt van internationale concurrentieaanbiedingen. Dit wordt in de praktijk door de tenderboards c.q. de aanbesteder in het ontvangende land getoetst aan vergelijkbare aanbiedingen, bij voorkeur op grond van open internationale aanbesteding. Waar dit niet mogelijk is kan de aanbidding door het behandelende bureau ten departemente ter beoordeling van prijs en kwaliteit worden voorgelegd aan een onafhankelijke derde, bijvoorbeeld het RIB.

De eindbeoordeling vindt plaats in de Gemengde-Kredietencommissie, waarin vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken en Financiën zitting hebben.

Als de aanvraag door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is goedgekeurd, stelt het behandelend bureau de betreffende ambassade en de Nederlandse exporteur hiervan in kennis. De ambassade biedt daarop aan de regering van het ontvangende land een 'letter of intent' aan. Tegelijkertijd wordt door Ontwikkelingssamenwerking aan de aanvrager een zgn. aanbiddingsbrief toegestuurd waarin vermeld staat dat de aanvraag is goedgekeurd. Tevens staan in deze brief een aantal voorwaarden waaraan de aanvrager dient te voldoen bij contractsluiting, zoals: tijdens de uitvoering van het contract is de onderneming verplicht iedere drie maanden een voortgangsrapportage in te dienen en na afronding van het project is de onderneming verplicht een accountantsverklaring te overleggen over de werkgelegenheid en het Nederlandse aandeel in de transactie.

Nadat de lokale overheid het leningaanbod heeft geaccepteerd en het leveringscontract is gesloten, wordt de NIO door het behandelend bureau geïnstrueerd een leningovereenkomst op te stellen, welke vervolgens aan het ontvangende land ter tekening wordt voorgelegd.

De NIO verlangt als zekerheid een garantie van de overheid van het ontvangende land. Recentelijk is een proef gestart met niet-overheidsgaranties (bijvoorbeeld bankgaranties).

De NIO stelt geen condities ten aanzien van eventuele doorleenvoorwaarden waar leningen door anderen dan de overheid zelf gebruikt worden.

Nadat de leningovereenkomst door de betrokken partijen is getekend betaalt de NIO op instructie van de ontvangende overheid de leverancier. De NIO ziet er vervolgens op toe dat het debiteurland tijdens de looptijd van de lening voldoet aan de verplichtingen tot betaling van rente en aflossing. In dit verband houdt de NIO een normale bancaire leningadministratie bij waarin uitstaande hoofdsommen en eventuele achterstanden zijn opgenomen.

Hoofdstuk 3

Nederlandse context

3.1 Andere instrumenten van exportfinanciering

Het exportfinancieringsinstrumentarium van de overheid is vooral van belang voor de export van kapitaalgoederen, aannemerijwerken en hoogwaardige diensten (consultancy) naar ontwikkelingslanden.

De kapitaalgoederenindustrie neemt een zeer belangrijke plaats in in de Nederlandse industriële structuur in het algemeen en in de export in het bijzonder. Zo levert deze tak van nijverheid een significante bijdrage aan het Nederlandse BNP, bijna 10%. Voorts is ruim 30% van de Nederlandse industriële werkgelegenheid in deze branche geconcentreerd, waarbij het voor een groot deel om hoogwaardige arbeid en een relatief hoge arbeidsintensiviteit gaat. Deze industrie heeft bovendien een belangrijk uitstralingseffect naar andere takken van bedrijvigheid (toelevering en dienstverlening). De kapitaalgoederenindustrie wordt beschouwd als de technologische ruggegraat van onze economie en export.

De betekenis van kapitaalgoederen in ons exportpakket in vergelijking met de situatie in andere landen kan op verschillende manieren in beeld worden gebracht. De kapitaalgoederenexport bedraagt ongeveer één vijfde (21%) van de totale Nederlandse uitvoer. Bij andere landen ligt dit percentage veel hoger, zoals Duitsland (bijna 50%), Frankrijk (36,5%), Japan (67%) en de Verenigde Staten (48%). De kapitaalgoederenexport van Nederland in verhouding tot het BNP scoort echter aanzienlijk beter. De bijdrage aan het BNP ligt in de meeste landen aanzienlijk lager dan in Nederland.

De Nederlandse kapitaalgoederenexport heeft zich sinds 1981 in relatie tot de totale Nederlandse export als volgt ontwikkeld:

Tabel 3.1 Nederlandse export 1981–1988 (in miljarden gulden)

	1981	1983	1985	1987	1988
Export totaal (1)	170,8	189,7	225,1	187,6	203,7
Export kapitaalgoederen (2)	27,8	31,3	39,4	40,3	46,0
(2) als percentage van (1)	16,3%	16,5%	17,5%	21,5%	22,6%
Export kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden (3)	6,1	5,9	5,9	5,2	5,5
(3) als percentage van (2)	21,8%	19,0%	15,0%	13,0%	12,0%

Het aandeel van de kapitaalgoederenexport dat naar de ontwikkelingslanden gaat, is de afgelopen jaren internationaal sterk afgenomen. Dit geldt ook voor Nederland: tabel 3.1 laat zien dat in de periode 1981-88 het aandeel van de Nederlandse export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden daalde van 21,8% naar 12,0%. Dat de export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden is achtergebleven, is mogelijk te verklaren uit de schulden crisis waar grote delen van de Derde Wereld onder gebukt gaan, de daling van de prijzen voor grondstoffen op de wereldmarkt en de geringe bereidheid van het bankwezen om nieuwe kredieten te verstrekken aan bepaalde ontwikkelingslanden. Uitzondering vormt het aandeel van de kapitaalgoederenexport dat naar de Zuidoostaziatische NIE's (Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hong Kong) gaat. Dit aandeel is de afgelopen jaren, ook voor Nederland, fors gestegen.

Overigens doet de Nederlandse kapitaalgoederenexport naar ontwikkelingslanden het in vergelijking met andere landen minder slecht. Het Nederlandse marktaandeel op deze krimpemde markt is de afgelopen jaren licht toegenomen; in de totale kapitaalgoederenexport van de OESO-landen steeg dit aandeel van 1,4% in 1985 naar 1,7% in 1987. Ook in absolute termen lijkt de Nederlandse kapitaalgoederenexport naar de ontwikkelingslanden weer te groeien. Andere Europese landen, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, vertoonden in 1987 geen opgaande lijn. Dit gold ook voor West-Duitsland waar de kapitaalgoederenexport een veel dominerender plaats heeft in de economie dan in Nederland.

Spreiding van export en een minimale presentie op de afzetmarkten in ontwikkelingslanden worden door het Ministerie van Economische Zaken noodzakelijk geacht. Bovendien is een aantal belangrijke bedrijven en sectoren in de kapitaalgoederenindustrie en de aannemrij afhankelijk van export naar deze markten. Daarom wordt de ondersteuning van de export van deze goederen en diensten naar ontwikkelingslanden van groot belang geacht.

De enige faciliteit waarmee de overheid zelf daadwerkelijk exportfinanciering kan verstrekken, is het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. Steun bij de nfinanciering van exporttransacties vindt ook plaats door middel van het Matchingsfonds (thans de zgn. Exportfinancieringsfaciliteit), een instrument van het Ministerie van Economische Zaken. Voor de ondersteuning in de voorfase van projectverwerving staan twee instrumenten ter beschikking: de Offertesteunregeling voor technische ontwerpen en adviezen en het Programma Economische Samenwerking Projecten van het Ministerie van Economische Zaken. Daarnaast treedt de overheid op als (her)verzekeraar van commerciële en niet-commerciële (politieke) risico's. In Nederland berust de uitvoering van de Exportkredietverzekering bij de Nederlandsche Crediet Verzekeringmaatschappij (NCM). De minister van Financiën draagt samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Handel de verantwoordelijkheid voor de vorming en uitvoering van het herverzekeringsbeleid.

Exportfinancieringsfaciliteit

De Exportfinancieringsfaciliteit (voorheen het Matchingfonds) heeft tegen de achtergrond van rentesteun van overheidswege in andere landen, als doelstelling het behoud en de verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse kapitaalgoederenindustrie en aannemerij op de buitenlandse markten, in hoofdzaak in ontwikkelingslanden. De faciliteit stelt exporteurs in staat de vigerende marktrente voor exportkredieten te verlagen naar het niveau van de concurrentie, mits die concurrentie ook een overheidsgesteund exportkrediet aanbiedt.

De huidige Exportfinancieringsfaciliteit kent twee regimes:

- Rente Overbruggings Faciliteit (ROF). Het is mogelijk om rentesteun te krijgen op exportkredieten, indien de exporteur een concurrent heeft uit een land dat een regulier rente-overbruggingssysteem kent. Voor de transactie waarvoor ondersteuning wordt gevraagd dient deze concurrent gebruik te (kunnen) maken van deze faciliteit;
- Export Matching Faciliteit (EMF). Deze faciliteit gaat verder dan de rente-overbruggingsfaciliteit. Er worden hogere eisen gesteld aan het aantonen van de concurrentievervalsing door de directe concurrent. Daartegenover staat dat de ondersteuning ver meegaat in het mitigeren van het concurrentievervalsende element.

Zolang de concurrerende overheidsgesteunde rente niet lager is dan de minimumrente(s) overeengekomen in OESO-verband, is het voldoende dat de exporteur overheidsgesteunde concurrentie aannemelijk maakt (ROF). Wil hij beneden die rentevoeten aanbieden, dan moet hij de concurrent en de concurrentievervalsing aantonen (EMF). Overheidsgesteunde financieringsaanbiedingen worden sinds 1988, onder bepaalde voorwaarden, ook binnen de EG gematched. Het exportdeel van de order moet voor ten minste 70% van Nederlandse origine zijn. Ontwikkelingshulpkredieten die aan de internationale spelregels voldoen, worden niet gematched.

Primair heeft de steun de vorm van een rentesubsidie. De toekomstige renteversillen worden contant gemaakt en worden bij de trekking op de lening uitbetaald aan de exporteur die op zijn beurt de financierende bank schadeloos moet stellen. Voor de ROF geldt dat de steun per transactie niet meer dan 10% van het exportdeel van de order, met een maximum van f 7,5 miljoen mag bedragen. Bij de EMF zijn de mogelijkheden van ondersteuning meer divers. Het is mogelijk dat het voor de transactie van belang is dat de ondersteuning ineens wordt uitgekeerd. Deze subsidieverlening kan verstrekt worden aan de exporteur, aan de bank of in specifieke gevallen aan de overheid van het land waar de order zal worden uitgevoerd. In het laatste geval betreft het dus een schenking. Voorts kan bij deze faciliteit de ondersteuning tot een derde van het exportdeel van de order met een maximum van f 7,5 miljoen bedragen. De beide faciliteiten staan thans open voor alle courante valuta's, zodat de Nederlandse exporteur de financiering kan aanbieden in de valuta die de afnemer wenst of die de concurrent aanbiedt.

De uitvoering van de ordersteuningsregeling werd in 1983 aan een interne evaluatie onderworpen. Geconcludeerd werd dat:

(...) tot 1983 in belangrijke mate is voldaan aan de doelstelling van het matchingfonds. In totaal kwam ruim f 8 miljard aan orders via het matchingfonds tot stand, met de uitvoering waarvan 43.000 manjaren was gemoeid en een gemiddeld steunbedrag van f 7.000,- per manjaar. Met name als gevolg van de verschuiving van overheidssteun van exportkredieten naar hulpfinanciering voldoet het matchingfonds sedert 1983 niet langer aan haar doelstellingen. De werkingssfeer is te smal geworden en de effectiviteit te gering.⁷

In tabel 3.2 wordt de historische ontwikkeling van de aanvragen voor ordersteun over de periode 1984-87 geschetst. In 1988 werd het Matchingfonds voor exportkredieten herzien en vervangen door de Exportfinancieringsfaciliteit. Deze laatste faciliteit is ook in de tabel opgenomen, voor de jaren 1988-89.

Tabel 3.2 Ontwikkeling van de ordersteunregeling en de exportfinancieringsfaciliteit in de periode 1984-1989 (bedragen in miljoenen gulden)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
Aantal aanvragen	4	1	7	11	54	49
Committering	2	-	7	7	108,1	31,9
Betaling	20,1	0	12,7	32,6	32	
Begrotingsruimte	157,3	111,5	132,8	100	120	120,5

* t/m 31-8-1989; betaling 1989 nog niet bekend.

Uit het aantal aanvragen voor ordersteun in de periode 1984-87 blijkt dat de gesignaleerde trend, ten gevolge van de te geringe effectiviteit, zich versterkt doorzette. In die periode bevond het commerciële rentetarief voor de Nederlandse gulden zich onder het niveau van de matrixrente. Derhalve was er voor de overheid geen reden om op die grond exportfinanciering te steunen. Sinds de vervanging in 1988 van het Matchingfonds door de Exportfinancieringsfaciliteit is het aantal aanvragen voor de faciliteit sterk toegenomen. Met name de transportsector doet een beroep op de faciliteit. Naast een aantal verruimende maatregelen als openstelling van het instrument voor alle courante valuta's en de mogelijkheid van steunverlening in de vorm van een schenking, valt deze toename niet los te bezien van de opschorting van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. Voorts is gebleken dat na opschorting van het GK-programma een aantal projecten toch is gerealiseerd, en wel met behulp van ondersteuning in het kader van de Exportfinancieringsfaciliteit. Hieruit kan worden afgeleid dat wellicht een minder zachte financiering voor vele landen ook acceptabel is en dat bedrijven in hun streven orders te verwerven zich te snel tot Ontwikkelingssamenwerking wenden. Blijkbaar vormt in de praktijk het Matchingfonds c.q. de Exportfinancieringsfaciliteit als instrument voor het verwerven van

exportorders in zekere mate een substituut voor het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. Zoals ook aan de Kamer (maart 1989) is uiteengezet, bestaan er tussen beide programma's echter wel wezenlijke verschillen. Zo ligt in het GK-programma sterk de nadruk op eisen die samenhangen met ontwikkelingsrelevantie, beperkte inzetbaarheid – voornamelijk in PRS-landen – en het minimum-schenkingselement. De Exportfinancieringsfaciliteit is daarentegen een commercieel instrument, buiten de EG wereldwijd inzetbaar, en gebaseerd op matching. Ook zijn er essentiële verschillen in systematiek.

Offertesteunfaciliteit

De offertesteunregeling heeft primair tot doel exportactiviteiten van de Nederlandse kapitaalgoederenindustrie, de aannemrij en de consultancy te stimuleren, in het bijzonder door de kosten verbonden aan het voorbereiden en uitbrengen van bepaalde offertes via een subsidie te verlagen. Een aanvraag komt conform het matchingbeginsel eerst dan voor honorering in aanmerking indien er concurrentie is uit een land dat een soortgelijke regeling kent.

De offertesteunregelingen zijn zogenaamde verliezersregelingen. Uitbetaling tot een maximum van een derde van de gemaakte offertekosten met een maximum van f 0,5 miljoen geschiedt slechts bij het niet-verkrijgen van de order. De offertesteunregeling is een garantie-instrument. Sinds 1988 geldt de offertesteunfaciliteit behalve voor technische adviezen ook voor andere adviezen, bijvoorbeeld op het terrein van management of automatisering.

Vanaf 1984 wordt in afnemende mate van de regeling gebruik gemaakt. Stagnerende buitenlandse markten en verscherpte criteria in de regeling zijn volgens een interne evaluatie van het Ministerie van Economische Zaken daarvan de oorzaak. Parallel aan bovengenoemde terugloop zijn ook de gecommitteerde bedragen op steunaanvragen afgenomen van f 32,5 miljoen in 1983 tot f 8,5 miljoen in 1986. Het budget bedraagt voor 1989 f 2,8 miljoen bruto. De regeling is per 31-12-1989 mede vanwege de geringe effectiviteit beëindigd.

Programma Economische Samenwerking Projecten

Het Programma Economische Samenwerking Projecten, dat in 1988 de regeling voor investeringsvoorbereidings- en haalbaarheidsstudies verving, is een overheidsinstrument van Economische Zaken ter bevordering van de economische samenwerking met niet-OESO-landen op projectniveau. De minister van Economische Zaken kan zelf of via vakdepartementen activiteiten initiëren en ondersteunen waarmee een vroegtijdige betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij projectmatige ontwikkelingen wordt beoogd. Het bedrijfsleven kan suggesties voor activiteiten aandragen; tevens wordt het ingeschakeld bij de uitvoering. De financieel te ondersteunen activiteiten zijn: projectidentificatie-activiteiten, beknopte haalbaarheids- of investeringsvoorbereidingsstudies en stages van buitenlandse projectdeskundigen in Nederland. Dergelijke activiteiten vinden als regel in een zeer vroeg stadium op overheidsniveau plaats. Concrete projecten van

Nederlandse bedrijven worden in beginsel dan ook niet ondersteund. Het budget voor 1990 bedraagt circa f 5,5 miljoen.

Exportkredietverzekering

De bemoeienis van de overheid op het gebied van de exportkredietverzekering ligt in de herverzekering van politieke en grote commerciële risico's, die bij de Nederlandsche Credietverzekeringsmaatschappij NV wordt aangeboden, tegen betaling van een premie.

Exportkredietverzekering heeft als doelstelling via het overnemen door de Staat van politieke en grote commerciële kredietrisico's de export, en daarmee de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid in Nederland, te bevorderen. Naast de exportkredietverzekering hanteert de Staat ten aanzien van de uitvoer de volgende dekkingvormen: financieringsgaranties, koersrisicoverzekering en werktuigdekking. De uitvoering van het kredietverzekeringsbeleid berust ten dele bij de NCM waarmee door de Staat een herverzekeringsovereenkomst is gesloten. De NCM heeft een beslissingsmandaat tot transacties van f 10 miljoen. De Nederlandsche Bank heeft een beslissingsmandaat tot transacties van f 25 miljoen; daarboven beslist de minister van Financiën in overleg met de staatssecretaris van Economische Zaken, belast met de buitenlandse handel.

De garantiestelling over de jaren 1982 tot en met 1986 bedroeg gemiddeld circa f 36 miljard. Over 1987 bedroeg de garantiestelling circa f 28 miljard. Sinds 1983 is de exportkredietverzekering niet kostendekkend meer. De belangrijkste oorzaak hiervan is de verslechterde economische situatie van een groot aantal ontwikkelingslanden met hoge schulden, waardoor verzekerde risico's achteraf te groot bleken. Het gecumuleerde tekort van f 0,3 miljard in 1983 zal ondanks een aantal maatregelen in 1992 volgens de Algemene Rekenkamer zijn opgelopen tot circa f 3,5 miljard.

3.2 Relatie tot andere bilaterale hulpinstrumenten

In deze paragraaf zal een vergelijking worden getrokken tussen het GK-programma en de andere bilaterale hulpinstrumenten. Het GK-programma onderscheidt zich ten opzichte van de rest van het bilaterale programma op de volgende punten:

- De rol van het bedrijfsleven. In het GK-programma is het Nederlandse bedrijfsleven niet alleen een uitvoerende maar ook een belangrijke initiërende rol toebedacht.
- De aard van de aanpak. Het gaat in dit programma primair om de levering van kapitaalgoederen.
- De financieringsvorm. Het betreft hier uitsluitend leningen met een schenkingselement beneden 50%.

Voordat op deze verschillpunten wordt ingegaan zal eerst de relatie tussen het GK-programma en het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling worden besproken.

Sectorprogramma Industriële Ontwikkeling

Het GK-programma maakt onderdeel uit van het in 1984 opgerichte sectorprogramma voor Industriële Ontwikkeling. Dit programma richt zich vooral op het stimuleren van de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden. Hierbij gaat het er niet alleen om de inschakeling van Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen, maar evenzeer om de marktsector in de ontwikkelingslanden te versterken. De laatste jaren is er een nieuwe trend waar te nemen in het ontwikkelingsbeleid, zowel in de ontwikkelingslanden zelf als bij de donorgemeenschap, in de richting van minder regulering en meer liberalisering. Deze nieuwe aandacht voor meer marktgericht denken en handelen betekent in feite een pleidooi voor het terugdringen van de dominerende rol van de overheid in veel ontwikkelingslanden. In het onderhavige sectorprogramma wordt dan ook speciale aandacht gegeven aan het versterken van ondernemingsgewijze particuliere productieprocessen. Centraal daarbij staat het medefinancieren van investeringen welke vanuit ontwikkelings- en werkgelegenheidsoptiek relevant zijn. Voorts wordt aandacht besteed aan de bevordering van buitenlandse afzet door ontwikkelingslanden, technische assistentie bij overdracht van management, marketing en industriële technologie, bedrijfstraining en -opleiding, haalbaarheidsstudies en dergelijke. Waar mogelijk vindt samenwerking plaats tussen het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en in Nederland, en voorts is sprake van samenwerking met internationale instellingen zoals de UNIDO en de Wereldbank. Uitgangspunt daarbij blijft de behoefte van de ontwikkelingslanden zelf en het stimuleren van het autochtone bedrijfsleven.

Het gevoerde beleid stoelt op met name de nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid van 1984 en de nadere uitwerking hiervan in de in 1987 uitgebrachte notitie over de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden en de ondersteuning daarvan in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling omvat naast het programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties nog de volgende deelprogramma's: Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO); technische ondersteuning t.b.v. industriële ontwikkeling, stimulering industriële projecten, en bevordering van export door ontwikkelingslanden. In tabel 3.3 is een overzicht gegeven van de committeringen en uitgaven voor elk van deze deelprogramma's in 1988 en 1989.

Veel bedrijven in ontwikkelingslanden kampen met problemen als technologische achterstand, onderbenutting van bestaande capaciteit, te laag investeringsniveau en tekortschietende kwaliteitsbeheersing. In Nederland zijn er bedrijven die geïnteresseerd zijn in investeringen en vormen van samenwerking met bedrijven in ontwikkelingslanden. Uit onbekendheid met de bestaande weg in die landen en de concrete mogelijkheden en procedures blijven die bedrijven (onnodig) passief. Het doel van het programma Stimulering Investerings- en Industriële Projecten is erop gericht vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Tabel 3.3 Deelprogramma's van het programma voor Industriële Ontwikkeling (bedragen in miljoenen gulden)

Deelprogramma's*	Verplichtingen		Uitgaven	
	1988	1989	1988	1989
FMO	36,0	40,0	36,0	40,0
Stimulering industriële projecten	25,0	25,0	25,0	5,0
Technische ondersteuning	28,0	32,0	20,0	32,0
Bevordering van export ontwikkelingslanden	11,0	11,0	11,0	11,0
Totaal	100,0	108,0	92,0	108,0

* Exclusief programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties en programma's uitbesteed aan Economische Zaken zoals Herstructureringsprogramma.

Momenteel wordt het programma geherformuleerd en meer toegespitst op het stimuleren enerzijds van kleinschalige inkomens- en werkgelegenheidsbevorderende industriële activiteiten in ontwikkelingslanden, en anderzijds van beleid dat investeringen bevordert en randvoorwaarden schept. De herformulering vindt plaats in samenhang met de overdracht van instrumenten naar de FMO.

Uit het programma technische ondersteuning t.b.v. industriële ontwikkeling wordt onder meer managementondersteuning, financiering voor haalbaarheids-subsidies en assistentie bij het opzetten van industriële dienstencentra beschikbaar gesteld. Ook dit programma wordt thans geherformuleerd in samenhang met de uitbesteding van een aantal instrumenten uit het sectorprogramma naar de FMO.

Door middel van het programma voor bevordering van export uit ontwikkelingslanden wordt technische marketingondersteuning verleend aan ontwikkelingslanden bij hun export naar Nederland, onder meer door het verstrekken van informatie over afzetmogelijkheden en bemiddeling tussen aanbieders en vragers. Dit programma wordt uitgevoerd door het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI).

Tot slot dient hier nog genoemd te worden de steun via de FMO. Binnen het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is met name dit programma erop gericht om de ontplooiing van het bedrijfsleven in de Derde Wereld te bevorderen. De FMO doet dit door het stimuleren en financieren van rendabele investeringen in de vorm van aandelenparticipaties, het verstrekken van leningen, het financieren van technische assistentie en het bemiddelen bij investeringsprojecten. De investeringsportefeuille groeide per saldo in 1988 van f 580 miljoen tot f 619 miljoen, waarvan ruim 40% resp. in Afrika en Azië en 10% in Latijns Amerika werd besteed.

De indirecte investeringen bedroegen in 1988 bijna 40% van de FMO-portefeuille. Drie vierde daarvan werd via lokale ontwikkelingsbanken gekanaliseerd, en één vierde via instellingen voor de financiering van het kleinbedrijf.

Sinds enige tijd wordt gewerkt aan een nieuwe financiële opzet voor de FMO. De bedoeling van deze financiële herstructurering – de FMO zelf spreekt van privatisering – is om op meer afstand van de overheid te gaan functioneren. De FMO zal met behoud van haar ontwikkelingsdoelstelling zelf verantwoordelijk worden voor de bedrijfs-economische risico's van haar investeringen in de Derde Wereld. De Nederlandse Staat is thans meerderheidsaandeelhouder en staat garant voor verliezen. In de nieuwe opzet zal ook bijvoorbeeld de bijdrage in apparaatskosten, momenteel circa f 10 miljoen, binnen enkele jaren worden afgebouwd. De FMO zou in de nieuwe opzet ook de beschikking krijgen over meer financiële instrumenten waaronder de Investeringsbevorderingsregeling en de Investeringsbegeleidingsregeling.

Een van de meest kenmerkende verschillen tussen het GK-programma en het FMO-programma is de doelgroep waarop de activiteiten zijn gericht. Het GK-programma is een 'government-to-government' programma. De leningen worden dan ook zelden aan particuliere bedrijven doorgegeven, met andere woorden de aard van het programma draagt in het algemeen bij tot versterking van de overheidssector. Een ander belangrijk verschil is dat de FMO-leningen formeel niet gebonden zijn.

Rol van het bedrijfsleven

Aan de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in het ontwikkelingsproces wordt in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking grote waarde gehecht. Het particuliere bedrijfsleven vervult reeds vele jaren een belangrijke taak bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Om de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in het OS-programma nog te versterken is begin jaren tachtig besloten om bij de identificatie meer rekening te houden met het aanbodspotentieel van de Nederlandse economie. In het tot dan toegevoerde beleid was de aandacht voornamelijk geconcentreerd op de vraag of de geïdentificeerde behoeften voldeden aan de Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingscriteria. De vraag of dat aanbod het beste was wat Nederland had aan te bieden kwam nauwelijks aan de orde. Teneinde het streven naar een betere en meer omvattende aanwending van het Nederlandse aanbodspotentieel in het beleid vorm te kunnen geven, werd aan de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsgebied als subdoelstelling toegevoegd: vergroting van de betekenis van ontwikkelingssamenwerking voor de economie en werkgelegenheid van Nederland. In de nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid van 1984 is uitgewerkt hoe een betere aansluiting bij de mogelijkheden en de capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving kan worden gerealiseerd. Wel is gesteld dat indien bij het concretiseren van de doelstellingen onderlinge strijdigheden zich voordoen, de prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking ligt bij de hoofddoelstelling. Om deze nieuwe subdoelstelling te kunnen realiseren werd onder meer besloten om ten behoeve van het bedrijfsleven een eigen loket in te stellen binnen Ontwikkelingssamenwerking, het sectorprogramma voor Industriële Ontwikkeling. Dit programma biedt het

bedrijfsleven een aantal faciliteiten die ontwikkelingsgerichte initiatieven vanuit die sector honoreren en stimuleren. Daarnaast werd besloten om de project-uitvoering in het bilaterale programma verder uit te besteden. Sinds de Nota Herijking van 1984 is uitbesteding zelfs formeel regel en uitvoering in eigen beheer uitzondering. De instructie inzake uitbesteding gaat ervan uit dat in beginsel aan de particuliere (markt)sector wordt uitbesteed.

Het GK-programma kent een zeer vergaande graad van 'uitbesteding'. De identificatie, voorbereiding, onderhandelingen, contractsluiting en uitvoering zijn geheel uitbesteed aan het bedrijfsleven, uiteraard in nauwe samenwerking met het ontvangende land. Hieronder zullen we de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in de verschillende fasen van de projectcyclus voor het bilaterale programma kort beschrijven, waarbij vooral aandacht wordt gegeven aan de verschillen met het GK-programma.

Identificatie

Het identificeren van projecten in het bilaterale programma is in de eerste plaats een taak van de ontwikkelingslanden samen met de ambassades. Door Nederland is met landen waarmee een langdurige samenwerkingsrelatie bestaat een beleid overeengekomen, dat als een raamwerk dient voor identificatie en beoordeling. In dit raamwerk worden de beleidsintenties en prioriteiten (sectoraal, regionaal) vastgelegd van het Nederlandse hulpprogramma met het betreffende land. In beginsel wordt een dergelijk raamwerk voor een periode van 4 jaar overeengekomen. Jaarlijks vindt er beleidsoverleg plaats met het ontvangende land waarbij nadere invulling wordt gegeven aan de voor dat jaar beschikbaar gestelde kasmiddelen.

Bij de identificatie en selectie van terreinen voor mogelijke ontwikkelings-samenwerking wordt mede gekeken naar het Nederlandse aanbodspotentieel. Inventarisatie van de belangrijkste sectoren van de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden levert het volgende algemene beeld op: vervoer en transport, grond-, weg- en waterbouw, agrarische en voedingsmiddelenindustrie, chemie, telecommunicatie en energie zijn de belangrijkste sectoren. Dit zijn ook de bedrijfstakken die tot nu toe in het kader van de Nederlandse ontwikkelingshulp het meest zijn ingeschakeld.

Belangrijkste verschil tussen het GK-programma en het bilaterale programma is dat in het GK-programma het bedrijfsleven de hoofdverantwoordelijkheid draagt voor het indienen van voorstellen. Bij het reguliere bilaterale programma wordt tijdens het bestedingsoverleg tussen de Nederlandse regering en het ontvangende land de keuze gemaakt aan welke activiteiten de beschikbare fondsen zullen worden besteed. Het bedrijfsleven is bij dit overleg niet ingeschakeld, tenminste niet formeel. In de praktijk blijkt echter dat bij de voorbereiding wel degelijk ook overleg plaatsvindt met het bedrijfsleven. De mate waarin dit gebeurt verschilt echter tussen landen; de inschakeling van het bedrijfsleven is mede afhankelijk van de aard van het hulpprogramma en de rol van het Nederlandse bedrijfsleven

in het ontvangende land. Sinds een aantal jaren is de primaire verantwoordelijkheid voor de identificatie binnen het DGIS gedelegeerd naar de ambassades.

Voorbereiding en formulering

Het formuleren van het projectvoorstel is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het ontvangende land. De ervaring leert dat in een aantal landen de kennis en deskundigheid ontbreekt die nodig is voor het opstellen van deze projectbeschrijvingen. In geval van een positieve uitkomst van een uitgevoerde identificatie kan daarom worden besloten om deskundigheid aan het betreffende land ter beschikking te stellen ter ondersteuning bij de formulering van het projectvoorstel.

Het opstellen van haalbaarheidsstudies en uitvoeringsdocumenten wordt door het DGIS veelal uitbesteed aan commerciële consultantsbureaus. In het algemeen zullen consultants die betrokken zijn bij de voorbereiding en formulering van projecten niet worden ingeschakeld bij de uitvoering van die projecten indien dit tot mogelijke belangenconflicten zou kunnen leiden. Daarentegen kunnen zij wel weer deel hebben aan de begeleiding/supervisie van de projectuitvoering.

De indruk bestaat dat bij de bilaterale programma's de inschakeling van consultants in de voorbereidings- c.q. formuleringsfase eerder regel is dan uitzondering. In het IOV-rapport *Uitbesteed, goed besteed?* wordt mede naar aanleiding hiervan gepleit voor het inzetten van eigen lokale expertise bij de uitwerking van projectvoorstellen.

Bij het GK-programma is de inschakeling van onafhankelijke deskundigen door de donor op het moment dat de aanvraag wordt ingediend vaak beperkt. Dit betreft met name die situaties waar sprake is van internationale tendering. Wel zijn bij het opstellen van de technische specificaties en het tot stand komen van de tenderdocumenten vaak buitenlandse consultants betrokken geweest. Veel donoren beschikken over aparte programma's waaruit dergelijke missies c.q. studies kunnen worden gefinancierd. De internationale ervaring leert dat er een nauwe relatie bestaat tussen het land waaruit de consultant komt die de voorbereiding en formulering verzorgt en het land waaruit het bedrijf komt dat de opdracht voor de uitvoering krijgt toegewezen.

Aanbesteding

In het Nederlandse hulpprogramma wordt een onderscheid gemaakt tussen de zgn. technische-hulpprocedure en de financiële-hulpprocedure. Het verschil tussen beide is dat bij de procedure voor technische hulp de primaire verantwoordelijkheid voor de (aan)besteding berust bij de donor, terwijl deze bij de procedure voor financiële hulp ligt bij het ontvangende land. Circa één derde van de Nederlandse bilaterale hulp wordt besteed conform de procedure voor technische hulp terwijl twee derde wordt afgewikkeld volgens de financiële-hulpprocedure. Technische hulp wordt vooral aangewend voor activiteiten waarbij diensten in het geding zijn; financiële hulp wordt vooral gehanteerd bij de aankoop van

goederen. In het GK-programma wordt uitsluitend de financiële-hulpprocedure gevolgd.

In de zgn. Instructie no. 18 zijn de procedures voor de verwerving van goederen en diensten uitvoerig beschreven voor beide financieringsvormen. De algemene regel bij de financiële-hulpprocedure is dat formeel open international bidding moet plaatsvinden, tenzij een andere procedure meer geëigend is. In dat geval moet er over de te volgen procedure overeenstemming bestaan tussen Nederland en het ontvangende land. De procedure die gehanteerd wordt, moet in ieder geval ten doel hebben concurrentiestelling te bevorderen. Uitzonderingen zijn mogelijk bij kleine aanschaffingen (gedefinieerd als kleiner dan 100.000 dollar), bij standaardisatie, bij een beperkt aantal in aanmerking komende leveranciers, en bij reserveonderdelen en materialen voor lopende produktie met een maximum van 200.000 dollar.

Voor consultantscontracten zijn geen formele aanbestedingsprocedures noodzakelijk. Een voorselectie van consultants wordt voorgeschreven. Het ontvangende land moet van tevoren een lijst van mogelijke consultants aan Nederland voorleggen. Nederland kan een bepaalde consultant weigeren dan wel voorstellen bepaalde consultants aan de lijst toe te voegen.

Ook bij de technische-hulpprocedure is de algemene regel dat bij voorkeur een openbare aanbesteding dient plaats te vinden.

De meest gevolgde aankoopprocedure in het bilaterale programma is de openbare of onderhandse ('short listing') aanbesteding. In drie vierde van de gevallen werd in 1988 gebruik gemaakt van deze procedure. In een kwart van de gevallen was sprake van gunning uit de hand. Gunning uit de hand vond vooral plaats bij continuering van een project of een logisch gevolg daarop. Wel is er een belangrijk verschil tussen de technische-hulpprocedure en de financiële-hulpprocedure. Bij de technische-hulpprocedure wordt in ruim de helft van de gevallen nog gunning uit de hand toegepast terwijl bij de financiële-hulpprocedure meer dan 90% van de aankopen via een aanbestedingsprocedure verloopt.

Uitvoering

Het bedrijfsleven wordt vooral bij de uitvoering ingeschakeld. Deze inschakeling bestaat in de eerste plaats uit de levering van goederen. Daarnaast vervult het bedrijfsleven ook een steeds belangrijker rol bij de uitvoering van projecten. Dit geldt vooral sinds uitbesteding de regel vormt binnen het OS-programma en uitvoering in eigen beheer slechts in uitzonderlijke situaties nog wordt toegepast.

De mate van betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij de levering van goederen wordt mede bepaald door het bindingsbeleid. Onder binding van ontwikkelingshulp wordt verstaan de verplichting van het ontvangende land de hulp te besteden in het donorland, de zgn. 'source tying'. Daarnaast kan de verplichting bestaan de ontvangen hulp te gebruiken voor een bepaalde bestemming (project of programma) of voor de invoer van bepaalde goederencategorieën. In het volgende ligt de nadruk op de binding.

Van de totale bilaterale hulp van ons land werd in 1988 9% gebonden verstrekt, 48% partieel gebonden en 43% ongebonden. In tabel 3.4 is de mate van binding van de hulp voor de belangrijkste OESO-landen weergegeven voor de afgelopen jaren.

Tabel 3.4 Percentage gebonden/partieel gebonden hulp van verschillende donoren over de periode 1985-1987

Landen	1985	1986	1987
Australië	45	49	48
België	63	75	57
Canada	56	54	48
Denemarken	34	34	17
Frankrijk	44	48	47
Duitsland	36	34	43
Italië	69	76	62
Japan	44	40	44
Nederland	35	39	43
Zweden	30	11	10
Verenigd Koninkrijk	69	62	58
Verenigde Staten	59	62	64

Bron: OECD.

Belangrijker dan de formele binding is de feitelijke aard en omvang van de besteding van de hulpgeelden. In het Heroverwegingsrapport van juni 1982 wordt becijferd dat van de bilaterale hulp (cat. Ia en IIIa van de begroting) in 1980 ruim 60% in de vorm van goederen en diensten in ons land werd besteed.

Tabel 3.5 laat zien hoe de verdeling van de bilaterale hulp is geweest naar plaats van besteding voor de laatste drie jaar. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen besteding in Nederland, in het ontvangende land, in een ander ontwikkelingsland en in de geïndustrialiseerde landen.

Tabel 3.5 Nederlandse bilaterale hulp naar plaats van besteding (percentages)

Plaats van besteding	1986	1987	1988
Nederland	62	52	52
Lokaal besteed	19	17	19
Overige ontwikkelingslanden	16	26	23
Geïndustrialiseerde landen	3	5	5
Totaal	100	100	100

Ten aanzien van de plaats van besteding bestaan zeer grote verschillen tussen de diverse begrotingscategorieën (zie tabel 3.6). De besteding in Nederland ligt

verreweg het hoogst in het Landen- en regioprogramma en het laagst in het betalingsbalanshulpprogramma. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat bij projecthulp de mate van binding aanzienlijk hoger is dan bij eenzijdige goederentransacties (programmahulp).

Tabel 3.6 Nederlandse hulp naar plaats van besteding voor diverse hulpcategorieën, 1988 (percentages)

Hulpcategorie	Plaats van besteding			
	Nederland	Lokaal	Overige ontw. landen	Geïndustr. landen
Landen- en regioprogramma's	58	21	17	4
Betalingsbalanshulp	36	1	54	10
Plattelandsontwikkeling	54	6	37	2
Industrieprogramma*	93	5	—	1
Onderzoek en onderwijs	60	35	—	5

* Exclusief FMO

Sinds medio 1970 is uitbesteding de regel. Het uitbestedingsbeleid is met name relevant voor het projectenprogramma. Bij de uitbesteding aan derden kan van de volgende kanalen gebruik gemaakt worden: commerciële organisaties, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties zoals MFO's. Volgens een interne evaluatiestudie (rapport Bakkenist) wordt thans iets meer dan 10% van het bilaterale projectenprogramma nog in eigen beheer uitgevoerd; 90% is uitbesteed aan derden of de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij het ontvangende land. Ongeveer twee derde van de uitbestede projecten onder de technische-hulpprocedure wordt uitgevoerd door commerciële instanties.

Aanpak

De hulpvorm die we aantreffen in het Gemengde-Kredietenprogramma kan gezien worden als een tussenvorm tussen projecthulp en programmahulp. In beginsel betreft het de levering van kapitaalgoederen. Lokale en lopende kosten zijn uitgesloten van financiering. Hoewel langdurige technische assistentie onder het programma wel tot de mogelijkheden behoort, wordt hier nauwelijks gebruik van gemaakt. En zo dit al het geval is dan komt de financiering meestal uit andere bronnen.

Deze hulpvorm vertoont grote gelijkenis met de financiële hulp zoals die in de jaren zeventig en begin tachtig voorkwam in het bilaterale programma. Onder financiële hulp werd in beginsel verstaan de overdracht van kapitaal. Het ging daarbij in eerste instantie om het bevorderen van investeringen en de overdracht van kapitaalgoederen. Oorspronkelijk werd bij de financiële hulp uitsluitend gebruik gemaakt van leningen. De gekozen procedure was erop gericht de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de autoriteiten van het ontvangende land te leggen, dit mede in het licht van het streven naar 'self-reliance'.

Daartegenover staat de technische hulp. Met technische hulp werd in beginsel de overdracht van kennis beoogd. Het verlenen van technische assistentie vormt dan ook een belangrijke component binnen de technische hulp. Daarnaast werd ook steun aangeboden voor de aankoop van auto's, voor beurzen en eventueel voor lokale kosten. Kenmerkend was dat de donor het produkt leverde en de ontvanger weinig of geen bemoeienis c.q. verantwoordelijkheid had ten aanzien van de daarbij betrokken fondsen; de procedure was zodanig opgezet dat de donor alle uitgaven rechtstreeks verrichtte. Bij de technische hulp werd in principe gebruik gemaakt van schenkingsgelden.

Voor de begeleiding van de technische en financiële hulp waren aanvankelijk ook aparte directies ingesteld. De technische hulp werd door DTH behandeld en de financiële hulp door DFO.

In de loop van de tijd zijn deze beide hulpvormen echter in elkaar gaan overlappen. Enerzijds werden soms financiële-hulpfondsen gebruikt om typische technische hulp – bijvoorbeeld dienstencontracten – te financieren, anderzijds werden wel technische-hulpprogramma's gefinancierd die grotendeels uit kapitaaloverdracht bestonden. Ook werd het geleidelijk aan steeds meer gebruikelijk om lokale kosten uit de financiële hulp te dekken. Het inhoudelijke onderscheid tussen beide hulpvormen verdween dan ook grotendeels in de loop der jaren. Daarom is in de begroting het onderscheid tussen technische hulp en financiële hulp met ingang van 1985 losgelaten. Het procedurele onderscheid is echter wel blijven bestaan.

De twee hoofdvormen van hulp welke thans zijn te onderscheiden in het bilaterale programma zijn projecthulp en programmahulp. Bij programmahulp gaat het primair om de levering van goederen. Het gaat hierbij veelal om goederen als grondstoffen, reserveonderdelen etc., om de bestaande productie- en dienstencapaciteit in stand te houden. Door de economische crisis kampen veel landen in de Derde Wereld met een onderbenutting van hun productiecapaciteit. Schaarste aan deviezen heeft ertoe geleid dat vaak de meest noodzakelijke importen niet kunnen plaatsvinden. Hierop speelt de programmahulp met name in. Het aandeel van de programmahulp in de reguliere bilaterale hulp is de laatste jaren sterk gestegen. Bedroeg de omvang van deze hulp in de jaren zeventig circa 25%, in de tweede helft van de jaren tachtig was dit toegenomen tot ruim 50%. Ongeveer twee derde van de programmahulp is bestemd voor de aankoop van goederen, vooral kunstmest, ten behoeve van de landbouw, een vijfde voor de industrie en het restant is gebruikt ter ondersteuning van sociale sectoren (onder meer medicijnen t.b.v. de gezondheidszorg).

Bij projecthulp daarentegen gaat het veelal om zeer uiteenlopende maar wel onderling samenhangende vormen van steun. Naast materiële inputs wordt ook vaak technische assistentie gegeven, een bijdrage geleverd aan de lokale en lopende kosten en worden beurzen verstrekt. Deze vorm van hulp is de laatste jaren ernstig aan kritiek onderhevig. Het gaat hierbij met name om het duurzaamheidseffect (sustainability). Veel projecten leggen een dermate zwaar beslag

op de lokale overheidsmiddelen en op het lokale personeel, dat de ontvangende landen vaak niet in staat zijn deze projecten na verloop van tijd zelfstandig voort te zetten. Dit geldt in het bijzonder voor die landen die sinds het begin van de jaren tachtig in een zeer ernstige economische crisis verkeren. Het aandeel van de projecthulp in de landen- en regioprogramma's is de afgelopen jaren dan ook sterk teruggelopen, van ongeveer 75% in de jaren zeventig tot minder dan 50% thans.

In tabel 3.7 is een verdeling weergegeven van de situatie van de bilaterale hulpuitgaven in 1987 naar hulpprocedure (technische en financiële) en hulpvorm.

Tabel 3.7 Verdeling bilaterale hulp naar hulpprocedure en hulpvorm (1987, in miljoenen guldens)

Hulpvorm	TH-procedure		FH-procedure	Totaal
	eigen beheer	uitbesteed		
Projecthulp	101	345	415	861
Voedselhulp	–	60	62	122
Programmahulp	19	75	374	468
Betalingsbalanssteun	–	–	183	183
Co-financiering	–	24	111	135
GK-programma	–	–	103	103
Totaal	120	504	1248	1872

Bron: rapport Bakkenist.

In veel opzichten vertonen de projecten die via de financiële-hulpprocedure lopen sterke overeenkomsten met de projecten uit het GK-programma. Veelal zijn ze gericht op dezelfde sectoren (infrastructuur) en ontvangststructuur (overheidsinstanties) en worden ze uitgevoerd door dezelfde Nederlandse bedrijven. De belangrijkste verschillen zijn gelegen in de mate waarin aandacht wordt gegeven aan technische ondersteuning en financiering van lopende en lokale kosten. Vanwege de economische problemen waarmee de meeste ontwikkelingslanden sinds het begin van de jaren tachtig kampen, wordt de laatste jaren aan deze componenten binnen de projectfinanciering in het reguliere bilaterale programma steeds meer aandacht geschonken.

Mengfinanciering

Een kenmerk waarmee het GK-programma zich van de andere hulpprogramma's onderscheidde, was de menging van hulpgeld met commercieel geld. Op deze manier kon een additionele geldstroom worden gegenereerd voor ontwikkelingslanden. Na de invoering van de LCI-vorm wordt van deze mogelijkheid echter nauwelijks meer gebruik gemaakt.

Maar ook binnen de bilaterale landenprogramma's is deze financieringsvorm in het verleden meerdere keren toegepast. Zo is voor Indonesië een dergelijke

financieringsconstructie uitgedacht voor de maritieme sector. Een 'Maritime Sector Development Plan' (MSDP) werd in 1982 in overleg tussen de Wereldbank en de Indonesische regering opgesteld met als doel de verbindingen tussen vier centrale havens te verbeteren door de opzet van een systeem voor 'inter island liner service'. In 1983 sprak de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in beginsel de bereidheid uit om met behulp van Nederlandse ontwikkelingsfondsen op meerjarige basis in het MSDP te participeren; dit zou een gezamenlijke krachtsinspanning zijn van de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven. Belangrijke uitgangspunten inzake de Nederlandse betrokkenheid waren: het mobiliseren van sterke aspecten van het Nederlandse aanbod in de maritieme sector; het bevorderen van structurele samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse en Indonesische bedrijven; en het genereren van additionele bankfinanciering in combinatie met concessionele middelen. Het voornemen was door middel van menging van f 250 miljoen concessionele middelen met financiering van particuliere banken tot een financieringsaanbod van meer dan f 1 miljard te komen, maar vanwege de economische recessie heeft Indonesië moeten afzien van de volledige uitvoering van het MSDP en is slechts op zeer beperkte schaal mengfinanciering voor het plan aangeboden. Alleen in 1983 is voor de aanschaf van sleepboten en reserveonderdelen voor baggervaartuigen f 57 miljoen aan concessionele middelen voor het MSDP beschikbaar gesteld. Tijdens het bestedingsoverleg 1986 zijn op verzoek van de Indonesische autoriteiten de in 1984 gecommiteerde concessionele middelen ad f 23,6 miljoen gerealiseerd voor de aanschaf van onder meer spoorbruggen. Deze in 1983 en 1984 binnen het Indonesië-programma verleende gemengde kredieten komen neer op 30% schenkingselement. Voorts is voor Indonesië in 1989 mengfinanciering aangeboden ten behoeve van een telefoonproject. Door Indonesië is recentelijk een internationale aanbestedingsprocedure gestart voor het aantrekken van een 'second supplier' in de telecommunicatiesector. Het gaat hier in eerste instantie om een contract van een miljard gulden, waarvan zo'n 60% zal worden besteed in Indonesië zelf, terwijl de rest uit het buitenland komt. Op deze tender is door twee Nederlandse bedrijven ingeschreven, APT Nederland en Alcatel Nederland. Indien de keus valt op één van de consortia waarvan deze Nederlandse bedrijven deel uitmaken, dan zal ongeveer een derde van de leverantie ad f 150 miljoen uit Nederland komen. De Nederlandse overheid heeft zich bereid verklaard de offertes van de beide Nederlandse bedrijven te ondersteunen via rentesubsidies. Indonesië eist van buitenlandse leveranciers een financieringskrediet met een schenkingselement van tenminste 35%. Nederlandse financiële steun voor deze order wordt gezamenlijk verstrekt door de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. De committering die vanuit Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar is gesteld voor dit project bedraagt f 26 miljoen. Tot ondersteuning van deze offertes was besloten uit industrie-politieke overwegingen, om de infrastructuur in Indonesië te versterken en om de researchpositie van Nederland te verstevigen.

Ook voor India is onlangs een financieringsmodel uitgewerkt in het kader van het landenprogramma waarbij hulpgeld en commercieel geld met elkaar worden gemengd. Hierover is tijdens het mid-term review overleg van mei 1989 tussen beide partijen overeenstemming bereikt.

Doel van deze financieringsconstructie, ook wel aangeduid met de termen 'financial engineering' of 'creative financing', was om verruiming van de financiële middelen te genereren voor de ondersteuning van projecten in de infrastructurele en industriële sector. Het aanbod van projectvoorstellen in deze sectoren is recentelijk sterk toegenomen, terwijl aan Nederlandse zijde een aantal potentiële financieringsinstrumenten, waaronder het GK/LCL-programma, is weggevallen.

Het overeengekomen financieringsmodel gaat uit van een 1:1 mengverhouding en een schenkingselement van 40%. Het financieringsmodel zal slechts voor een beperkt aantal sectoren in het landenbeleidsplan worden aangewend, zoals de watertransportsector, importsteun en industrial counselling in de milieusector. Activiteiten die gericht zijn op de meer directe armoedebestrijding vallen hier buiten.

Het toepassen van deze financieringsconstructie is pas sinds kort aantrekkelijk geworden. Eerder gold vanwege de sterke concurrentie tussen donoren dat alleen aanbiedingen met een schenkingselement van 60% werden aanvaard door India, hetgeen inhield dat GK-achtige financieringen niet af te zetten waren. Momenteel ligt het acceptatieniveau voor de leverantie van kapitaalgoederen bij een schenkingselement van rond de 40%. De oorzaak hiervan is de aanzienlijke verslechtering van de Indiase betalingsbalans en het oplopen van de debt-service ratio tot bijna 30%.

Een ander aspect dat in de Indiase besluitvorming een belangrijke rol speelt is de additionaliteit. Indien er voor een leverantie twee financieringen worden aangeboden door verschillende donoren, dan zal men altijd kiezen voor de financiering die resulteert in de hoogste overdracht van additionele middelen. Reeds toegezegde (schenkings-)middelen, zoals het geval bij het reguliere bilaterale programma, worden beschouwd reeds India's eigendom te zijn en deze kunnen de concurrentie van GK-financieringsvormen niet winnen. Duitsland, Zwitserland en Frankrijk hebben daar een aantal jaren geleden hun conclusies uitgetrokken en het kasplafond verlaagd. Deze landen bieden thans voornamelijk GK-achtige financieringen aan. Ook dit aspect van verbetering van de concurrentiepositie van Nederland in het algemeen en het Nederlandse bedrijfsleven in het bijzonder heeft een rol gespeeld bij het besluit tot dit financieringsmodel.

Hoofdstuk 4

De internationale context

4.1 Inleiding

Vanaf het begin van de jaren zeventig heeft men als reactie op en bescherming tegen de zich voordoende concurrentievervalsing in internationaal verband getracht de gegeven overheidssteun voor exportkredieten aan banden te leggen. In paragraaf 4.3 worden de afspraken en regelingen welke internationaal zijn overeengekomen besproken.

In paragraaf 4.4 wordt een overzicht gegeven van de internationale ontwikkelingen ten aanzien van exportkredietverlening. Met name wordt daarbij ingegaan op de export van kapitaalgoederen, de marktontwikkelingen en het financieringsprobleem.

De vorm waarin en de voorwaarden waaronder exportfinanciering wordt aangeboden door de verschillende landen vertonen grote verschillen. In paragraaf 4.5 worden de GK-programma's of vergelijkbare hulpinstrumenten van de belangrijkste donoren behandeld. De verschillende hulpinstrumenten zullen vervolgens in paragraaf 4.6 aan de hand van onder andere financieringsvorm, procedures, beoordelingscriteria en uitvoeringsmodaliteiten met elkaar worden vergeleken.

Alvorens echter op bovengenoemde aspecten in te gaan zullen we eerst dienen aan te geven wat onder exportkrediet wordt verstaan, welke typen van exportkredieten kunnen worden onderscheiden en op welke financieringsvormen deze vergelijkende studie betrekking heeft.

4.2 Begripsafbakening

In het algemeen wordt van een exportkrediet gesproken wanneer een buitenlandse afnemer van exportgoederen uitstel van betaling wordt verleend door de leverancier of een daaraan gerelateerde financier.

Exportkredieten kunnen op velerlei manieren worden verstrekt en tegen zeer uiteenlopende voorwaarden. Zo kunnen exportkredieten worden onderscheiden naar looptijd, d.w.z. de periode waarin de terugbetalingen moeten worden verricht, in leningen op korte termijn (tot twee jaar), middellange termijn (twee tot vijf jaar) en lange termijn (boven vijf jaar). Verder kunnen ze de vorm aannemen van leverancierskredieten, verstrekt door de exporteur, of afnemerskredieten, waarbij de bank van de exporteur of andere financiële instellingen direct steun geven aan de afnemer (of zijn bank). Voorts kan het type van steunverlening verschillen. Steun kan worden gegeven in de vorm van risicodekking in geval

van niet-terugbetaling (exportkredietverzekering), of in de vorm van financiële steun, die onder meer kan inhouden het verstrekken van rentesubsidies, directe kredieten of herfinanciering.

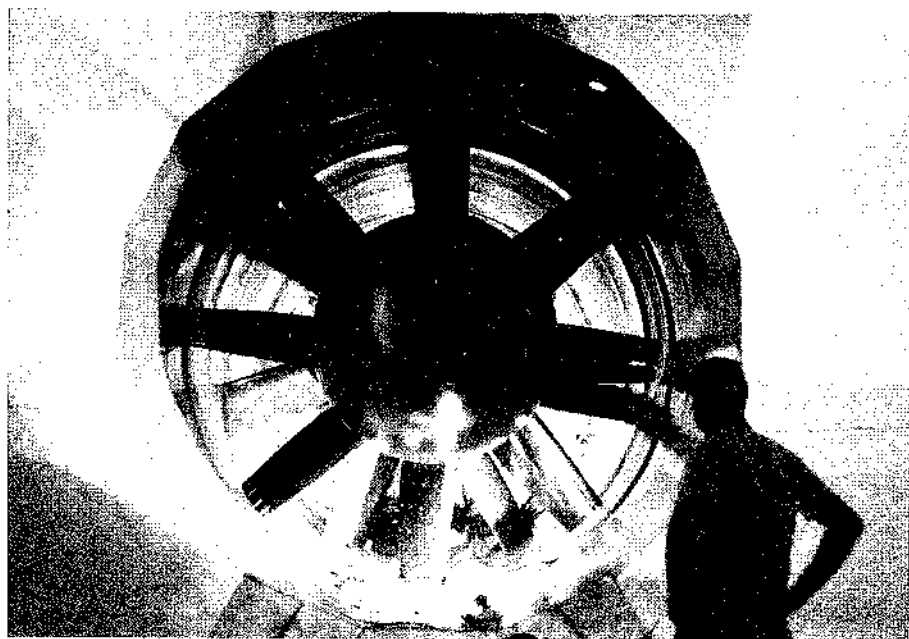
Maar ook naar herkomst van de steun kan een onderscheid worden gemaakt. De volgende financieringsbronnen treffen we in het algemeen aan: particuliere (commerciële) instellingen, overheidsinstanties of een combinatie van beide. Bij exportkredieten verstrekt door de overheid wordt nog een onderscheid gemaakt tussen exportkredieten afkomstig uit de hulpbegroting (ODA) en andere officiële exportkredieten, zgn. Other Official Flows (OOF). Zo omvat het exportfinancieringsinstrumentarium van de Nederlandse overheid onder meer de volgende faciliteiten: de Exportfinancieringsfaciliteit (voorheen het Matchingfonds), kredietherverzekering en het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. In deze studie zullen we ons hoofdzakelijk beperken tot exportkredieten die (mede) uit de hulpbegroting worden gefinancierd.

In het kader van internationale afspraken (OESO) inzake exportkredieten wordt alle ontwikkelingshulp die geheel of gedeeltelijk gebonden is aan besteding in het donorland beschouwd als een door de overheid gesteund exportkrediet. Alleen volledig ongebonden hulp valt hier buiten. Deze definitie houdt in dat ruim de helft van alle ODA en zo'n 40% van de Nederlandse hulp dient te worden gezien als exportfinanciering. Gemengde kredieten alsmede laag-concessionele leningen zijn volgens deze definitie dan ook slechts een bijzondere vorm van exportfinanciering.

Van een gemengd krediet is sprake als er twee leningcontracten worden aangeboden, te weten één voor het concessionele deel en één voor het commerciële deel. Zowel de de jure als de de facto relatie tussen beide maakt deze combinatie tot gemengd krediet. Bij de facto constructies kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mondelinge afspraken om mengfinanciering aan te bieden en te aanvaarden. Er bestaan verschillende vormen van gemengd krediet zoals 'mixed financing', 'joint financing', 'parallel financing' of 'single integrated' transacties. Alle vormen van gemengd krediet te zamen worden in internationaal verband (OESO/DAC) ook wel aangeduid met de term 'associated financing' of 'tied aid financing'.

Bij 'Less Concessional Loans' (LCL's) daarentegen wordt slechts één leningcontract aangeboden, met een schenkingselement tot 50%. Bij LCL's is er gewoonlijk sprake van een menging vooraf (pre-blending of pre-mixing).

Het gemeenschappelijke kenmerk van gemengde kredieten en LCL's – waarin ze zich bovendien onderscheiden van de meeste andere hulpvormen – is de relatieve hardheid van de leningvoorwaarden. Terwijl het gemiddelde schenkings-element van de totale ODA tussen de 80 à 90% ligt, varieert de zachtheidsgraad (het zgn. 'concessionality level') bij deze twee leningvormen tussen de 35%, de minimumgrens welke in OESO-verband sinds 1988 is overrengkomen inzake exportkredieten, en 50%.



Windtunnel, Indonesië (DHV International BV)

Voor de vergelijking van het Nederlandse GK-programma met soortgelijke hulpinstrumenten van andere donoren zullen we ons richten op die hulpvormen die een zachtheidsgraad hebben van minder dan 50% en die volledig of partieel gebonden zijn. Praktisch gesproken komt dit neer op leningen die worden verleend tegen de volgende voorwaarden: looptijd van 15 tot 25 jaar, een aflossingsvrije periode van 5 tot 10 jaar en een interestvoet tussen 2,5% en 3,5%.

Aangezien bij de berekening van de zachtheidsgraad ook met de marktrentestand van het donorland rekening gehouden dient te worden, kunnen zachtheidsgraden sterk verschillen tussen donoren bij een zelfde leningaanbod. Hierop zal in paragraaf 4.3 nog uitvoerig worden ingegaan alsmede op de berekening van de zachtheidsgraad.

Het onderscheiden van hulpverleningen naar de hoogte van de zachtheidsgraad heeft niet alleen een financiële betekenis. De hoogte van de zachtheidsgraad wordt mede gezien als een indicatie voor de beweegreden van de donor voor het verstrekken van de hulp. Naarmate de concessionaliteit van een lening hoger ligt kan men er meer van uitgaan dat het werkelijke hulpverlening betreft; is de concessionaliteit echter laag dan zou dit een aanwijzing kunnen zijn dat de aangeboden lening primair uit handelsoverwegingen beschikbaar is gesteld.

4.3 Internationale afspraken

Het toenemend gebruik van concessionele exportkredieten in het handelsverkeer eind jaren zestig heeft ertoe geleid dat uitgebreide discussies in verschillende internationale fora plaatsvonden met het doel de voorwaarden waartegen exportfinanciering door de diverse landen wordt aangeboden te harmoniseren. In 1973 is mede naar aanleiding hiervan binnen het Trade Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een werkgroep ingesteld om over deze ontwikkelingen een rapport uit te brengen en aanbevelingen te doen. Dit heeft in 1978 geresulteerd in een overeenstemming tussen de lidstaten van de OESO, de zgn. 'Arrangement on guidelines for officially supported export credits'. Deze regeling wordt kortweg de 'Consensus' genoemd. Dit gentlemen's agreement is later door de EG omgezet in een de lidstaten bindende beschikking.

In de Consensus worden minimum-rentevoeten en maximum-krediettermijnen vastgesteld, alsmede een aantal financieringsvoorwaarden voor leningen (met betrekking tot aanbetalings, lokale kosten, geldigheidsduur van de krediettoezeggingen en dergelijke). Deze condities zijn gespecificeerd voor drie verschillende landencategorieën, te weten categorie I, geïndustrialiseerde landen (oorspronkelijk boven 4.000 dollar per capita); categorie II, 'tussenlanden' (600-4000 dollar); en categorie III, armste landen (beneden 600 dollar). De volgende matrixrentevoeten zijn thans onder de Consensus van toepassing:

Landen- categorie	Looptijd 2-5 jr	Looptijd 5-8 jr	Looptijd 8-10 jr
I	CIRR*	CIRR	niet toegestaan
II	9,15%	9,65%	9,65%
III	8,30%	8,30%	8,30%

Aflossingsvrije perioden die langer duren dan zes maanden zijn onder de Consensus niet toegestaan.

De Consensus heeft niet direct betrekking op voorwaarden van de exporttransactie zelf, maar stelt grenzen aan het eindresultaat van de financieringsvoorwaarden. Zo werd voor bijvoorbeeld het geven van rentesteun de norm niet dat maximaal 15% van het transactiebedrag als rentesteun ter beschikking mocht

* De CIRR (Commercial Interest Reference Rate) is een rente die representatief is voor de commerciële rentetarieven voor leningen op de binnenlandse markt in de betrokken valuta. Voor vrijwel alle OESO-lidstaten bevindt de CIRR zich boven de matrixrente van thans 8,3% voor categorie-III-landen. Uitzonderingen zijn de BRD met een gemiddeld CIRR in 1989 van 8,0%, en Nederland met gemiddeld 8,1%. Tengevolge van de consensusvoorwaarden is het landen met hoogrentende valuta's toegestaan de CIRR te overbruggen (= subsidiëren) tot de matrixrente. De meeste landen kennen daarvoor een standaard rente-overbruggingsfaciliteit. Sommige landen met een hoge binnenlandse rentestand, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, bieden veelal aan in valuta met een lagere CIRR-voet waardoor op overbruggingsubsidies wordt bespaard.

worden gesteld, maar dat minimaal 10% rente in rekening moest worden gebracht. Ten aanzien van de toepassing van de Consensus zijn een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo verbiedt de Consensus alle overheidssteun in de vorm van ontwikkelingshulp die betrekking heeft op de financiering van nucleaire elektriciteitscentrales en vliegtuigen. Voor bepaalde sectoren zoals bijvoorbeeld de scheepsbouw en niet-nucleaire elektriciteitscentrales zijn bijzondere regelingen getroffen. De sectoren defensie en landbouw vallen buiten de regeling. Tot slot zijn onder de Consensus aparte afspraken opgenomen over de aanwending van ontwikkelingsgelden.

De Consensus beschouwt alle ontwikkelingshulp* die geheel of gedeeltelijk is gebonden aan de besteding in het donorland als een exportkrediet. Buiten de regeling valt derhalve alle volledig ongebonden hulp, omdat deze per definitie geen exportkrediet kan zijn. In deze paragraaf staan uiteraard de afspraken welke zijn gemaakt met betrekking tot ontwikkelingshulp centraal.

In 1983 werden in het kader van de Development Assistance Committee (DAC) richtlijnen opgesteld voor het gebruik van hulpfondsen in samenhang met exportkredieten, de zgn. 'DAC Guiding principles for the use of aid in association with export credits and other market funds'. Deze overeenkomst moet worden gezien als een aanvulling op de Consensus met name ten aanzien van de kwaliteit van de hulp. Vergeleken met de Consensus hebben de DAC Guiding Principles echter een veel vrijblijvender karakter.

In eerste instantie hadden de DAC-richtlijnen alleen betrekking op gemengde kredieten (associated financing, AF). Sinds 1987 zijn de DAC-richtlijnen op dit punt herzien. De hulpvormen waarop de richtlijnen betrekking hebben zijn uitgebreid en omvatten nu evenals bij de Consensus alle gebonden en partieel ongebonden hulp.

Er is een verschil in standpunt tussen de DAC en het Trade Committee omtrent wat onder gebonden hulp dient te worden verstaan. De Trade Committee beschouwt alle partieel ontbonden hulpleningen of -giften als 'tied aid credits'. De DAC-definitie gaat uit van formele binding. Onder 'formeel' wordt verstaan de wijze waarop een donor officieel zijn hulp aan de ontvanger aanbiedt, wat sterk kan verschillen van wat er de facto gebeurt. De wijze van aanbesteding (bijvoorbeeld ICB of prequalified bidding georganiseerd door het ontvangende land) wordt gezien als een belangrijke indicatie voor de kwalificatie inzake binding of ontbinding.

Doel van beide regelingen was enerzijds het voorkomen van handels- en hulpverstoringen en anderzijds het stimuleren van de inzet van hulpkredieten voor

* Onder de Consensus wordt conform de DAC-definitie gesproken van ODA indien de hulpuitgaven voldoen aan de volgende voorwaarden:

- afkomstig van een overheid, of namens een overheid handelende instelling,
- met als hoofddoeleinden bevordering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden
- op concessionele voorwaarden in het geval van een lening, schenkingselement ten minste 25%.

ontwikkelingsdoelstellingen in plaats van voor concurrentiedoelstellingen. In dit kader speelden drie overwegingen een belangrijke rol.

Op de eerste plaats resulteert het gebruik van concessionele hulp gemengd met commerciële fondsen in kredietvoorwaarden die aanzienlijk zachter zijn dan commerciële leningen tegen marktvoorwaarden. Dergelijke financieringen ingezet in exportmarkten waar een felle concurrentie heerst kunnen gemakkelijk leiden tot handelsdistorsies. Bovendien kon vanwege de lage concessionaliteitsvoorwaarden die de DAC hanteert met relatief weinig hulpfondsen toch reeds een substantiële additionele middenstroom worden gecreëerd die internationaal als ontwikkelingshulp werd aangemerkt.

Op de tweede plaats bestaat de vrees dat dergelijke mengkredieten afbreuk zouden kunnen doen aan de ontwikkelingseffecten van de hulp, doordat hulpallocaties meer worden toegespitst op bestedingen met grote importcomponenten en op landen die voor de export van de donoren van groot belang zijn, en hulpallocaties onthouden worden aan programma's en projecten met een geringe importcomponent, zoals rurale ontwikkelingsprojecten en in het algemeen projecten met grote lokale lastencomponenten.

Tot slot zal de bereidheid om tot hulpcoördinatie te komen sterk verminderen als men elkaar als concurrenten ziet.

Anderzijds werd gesteld dat dergelijke mengfinancieringsvormen ook een positieve bijdrage kunnen leveren omdat de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden erdoor vergroot kan worden, en omdat de commerciële kredietvoorwaarden verzacht worden voor landen met een schuldenprobleem. Tevens werd gesteld dat het een geschikt financieringsinstrument is voor die landen die reeds zover ontwikkeld zijn, dat zachte concessionele financieringen niet meer nodig zijn.

Bij de afspraken inzake deze hulpkredieten ging het er dus om een goed compromis te vinden tussen de eerste drie aspecten en het vierde aspect. Daarbij diende de Consensus met name om de handelsverstoringseffecten terug te dringen en moesten de DAC-richtlijnen de hulpdoelstellingen bewaken.

Hieronder zullen we de belangrijkste richtlijnen van beide regelingen kort bespreken. In de loop van de afgelopen jaren zijn de richtlijnen bovendien op een aantal punten aangescherpt. Waar van belang zullen deze richtingen dan ook in een historisch perspectief worden geplaatst.

In grote lijnen kan men de regelingen die zijn getroffen om de handelsverstoringseffecten tegen te gaan onderscheiden in maatregelen ter bevordering van een grotere discipline en maatregelen die een grotere transparantie moeten bewerkstelligen.

Een grotere discipline wordt met name beoogd via een verhoging van de lasten die met dergelijk overheidsoptreden gepaard gaan. Anders gezegd, door de zachtheidsgraad van exportkredieten te verhogen wil men het verlenen van gebonden hulpkredieten als vorm van exportbevordering ontmoedigen. De zachtheidsgraad is een verhoudingsgetal, dat aangeeft welk deel van het financieringspakket uit

ontwikkelingshulpoverwegingen wordt geschonken. De Consensus schreef aanvankelijk een gemiddelde zachtheidsgraad voor van 20% voor het gehele financieringspakket dat met een transactie gemoeid was. In de loop van de afgelopen jaren is de zachtheidsgraad meerdere malen verhoogd (in 1982, 1987 en 1988). De minimum-zachtheidsgraad van exportkredieten gefinancierd uit hulp gelden bedraagt thans:

1. 50% wanneer het gaat om een export naar een MOL (= L.L.D.C volgens de VN-lijst);
2. 35% wanneer het gaat om een export naar een ontwikkelingsland dat geen MOL is.

De zachtheidsgraad van een lening wordt bepaald door het verschil tussen de nominale waarde van de lening en de contante waarde van de rente en aflossingsverplichtingen voortvloeiende uit de lening. Dit verschil wordt uitgedrukt in een percentage van de nominale waarde. Als discountpercentage wordt door de DAC bij de berekening voor alle valuta's een gelijk percentage genomen van 10.

Sinds 1987 is in het kader van de Consensus besloten dat de berekening van de zachtheidsgraad niet op basis van een vaste discountvoet dient te geschieden maar op basis van een aan de marktrente van iedere valuta gerelateerd, eenmaal per jaar vast te stellen, variabel percentage, de zgn. Commercial Interest Reference Rate (CIRR). De Differentiated Discount Rate welke als norm geldt voor de Consensus is een gewogen gemiddelde van de DAC-norm (voor 25%) en de CIRR per land (voor 75%). De formule welke sinds 1 juli 1988 van toepassing is, luidt als volgt:

$$DDR = CIRR + 1/4 \times (10 - CIRR).$$

Met een binnenlandse marktrente van 7,6% bedraagt voor Nederland de DDR thans 8,0%. Dit betekent dat Nederland een grotere inspanning moet leveren om het minimum-schenkingselement te halen dan bij de oude formule.

Voorts is tegelijk besloten de looptijden van de leningen en de duur van de gratieperiodes pas na de levering van de exportgoederen een aanvang te laten nemen, het zgn. Berne Union beginsel. Dit heeft in het algemeen tot gevolg dat de fabricage- c.q. uitvoeringsperiode van de exporttransactie in mindering moet worden gebracht op de looptijden en de aflossingsvrije periodes.

Voor de ODA-berekening wordt door de DAC echter nog steeds de oude formule gehanteerd, d.w.z. een vaste discountvoet van 10% en een looptijd die ingaat bij de contractsluiting van de lening.

Om dit onderscheid tussen de verschillende berekeningswijzen van de DAC en de Consensus aan te geven, wordt in het eerste geval ook wel gesproken van 'grant element' (schenkingselement) en in het tweede geval van 'concessionality level' (zachtheidsgraad).

Tot slot bestaat er grote onenigheid over de vraag over welk deel van het totale project de zachtheidsgraad moeten worden berekend. In ieder geval vindt de berekening van de zachtheidsgraad plaats over het door de overheid en de

betrokken exporteurs c.q. banken gefinancierde deel van de transactie; betalingen uit andere bronnen worden gewoonlijk buiten de berekening gehouden, zoals bijvoorbeeld financiering van de aanbetaling door de afnemer van de goederen. Tot 1987 berekende Nederland de zachtheidsgraad over de totale contractwaarde, inclusief aanbetaling van de ontvanger, van de goederenleverantie. Vanaf eind 1987 is deze wijze door Nederland losgelaten omdat vrijwel geen van de andere donoren hem toepaste. Een uitzondering op deze regel vormen de Noren. In het algemeen wordt bij dergelijke transacties uitgegaan van een aanbetaling van 15%. De berekening van de zachtheidsgraad is derhalve thans gebaseerd op gemiddeld 85% van de contractwaarde van de goederenleverantie.

Naast een vergroting van de discipline is het vergroten van de doorzichtigheid een mogelijkheid om de handelsversturende effecten van exportkredieten tegen te gaan. Dit kan worden bereikt door het instellen van uitgebreide meldings- en matchingsprocedures.

Een belangrijke rapportageverplichting in het kader van de OESO-consensusregeling voor exportkredieten is de zgn. 'prior notification'. Alle donoren hebben zich daarbij verbonden om alle leningaanbiedingen met een zachtheidsgraad van 50% of minder vooraf te melden aan de OESO. Wanneer de zachtheidsgraad hoger is dan 50% moet achteraf genotificeerd worden, zgn. 'prompt notification'. Deze prior notifications dienen vooral om concurrerende exporterende landen gelegenheid tot het uitbrengen van matching orders te bieden. De meldingen bevatten onder meer informatie over de donor en het ontvangende land, de sector, de omvang van het contract en van de lening, de valuta waarin de lening is aangeboden, en de leningvoorwaarden.

Ten aanzien van de effectiviteit van dit systeem om de doorzichtigheid te vergroten bestaat de nodige scepsis. Op de eerste plaats stellen sommige landen de melding uit tot het moment dat ze er tamelijk zeker van zijn dat ze de order krijgen. En het vermoeden bestaat dat een aantal landen de meldingen in het geheel niet verrichten. Voorts behoeven bepaalde transacties niet te worden gemeld, zoals kredieten beneden SDR 1 miljoen. Veel consultancystudies, waaronder haalbaarheidsstudies en ontwerpstudies voor infrastructurele en industriële leveranties, vallen in deze categorie. Deze studies spelen vaak een belangrijke strategische rol bij het verwerven van opdrachten.

Een andere manier om de meldingsplicht te ontlopen is het aanbieden van een kredietlijn. Terwijl de kredietlijn als zodanig wel zou moeten worden opgegeven, hoeft men niet de individuele transacties die via deze kredietlijn worden gefinancierd vooraf aan te melden. Bovendien worden in de praktijk ook niet alle kredietlijnen vooraf aangemeld. Een kredietlijn op zich vormt immers veelal geen financiële verplichting. Die ontstaat pas als de projecten zijn goedgekeurd.

Voor het waarborgen van de ontwikkelingsrelevantie c.q. het terugdringen van eventuele hulpdistorsies bij gebonden hulpleningen zijn met name de DAC-richtlijnen van belang. In dit verband zijn in deze richtlijnen onder meer de volgende voorwaarden opgenomen waaraan transacties dienen te voldoen:

– Financiering mag alleen ingezet worden voor prioriteitsprojecten ‘carefully appraised against developmental standards’. Van belang bij het vaststellen van de ontwikkelingsprioriteit is de vraag of projecten onderdeel uitmaken van een nationaal meerjarenplan, en of deze projecten ondersteuning hebben van de internationale donorgemeenschap.

– De inzet van dergelijke fondsen mag geen verschuiving teweegbrengen in de totale ODA-begroting ten gunste van de rijkere ontwikkelingslanden.

Verder wordt de noodzaak erkend van een zo groot mogelijke transparantie en discipline, zoals in de Consensus is onderschreven. In de DAC-richtlijnen hebben de lidstaten hieraan nog de volgende toezeggingen toegevoegd:

– Regelmatige rapportage over de selectiecriteria en de beoordelingsprocedures, alsmede de uitzonderingssituaties waaronder ODA-fondsen zijn gebruikt voor matching.

– Uitvoeren van ex-post evaluaties van een representatieve steekproef van projecten. In deze studies dient onder meer aandacht te worden besteed aan de effecten van binding. Resultaten van deze evaluatiestudies dienen bekend te worden gemaakt aan het DAC-secretariaat.

– Beschikbaar stellen van rapporten over individuele projecten of programma’s op verzoek van leden van de werkgroep DAC/FA. Rapportage dient te geschieden conform een vast stramien, dat door de DAC ontworpen is.

Voorts wordt door de lidstaten in de Guiding Principles het belang onderschreven van zgn. ‘good procurement practices’. Het gaat hier om twee belangrijke aspecten, gebaseerd op het begrip ‘fair value for money’, te weten:

– toepassing bij voorkeur van ICB (international competitive bidding) of ‘pre-qualified competitive biddings’ te organiseren door het ontvangende land;

– en vooral de toepassing daarvan voor grote projecten en contracten. De ideeën hiervoor variëren van 5 miljoen tot 30 miljoen dollar qua minimum.

Een algemeen kritiek op zowel de Consensus als de Guiding Principles is dat ze op een aantal punten nogal vaag zijn gehouden, zodat er aanzienlijke ruimte is voor interpretatieverschillen. De indruk is dat de zogenaamde disciplinaire afspraken redelijk worden nagekomen terwijl ten aanzien van de doorzichtigheid de naleving van de richtlijnen duidelijk minder is.

Tijdens de DAC/FA werkgroepbijeenkomsten van oktober 1988 is voor het eerst door de Amerikaanse delegatie gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vragen te stellen over individuele transacties waarvan zij het vermoeden hadden dat ze commercieel gemotiveerd waren. Bij sommige van deze transacties waren bijvoorbeeld gemengde kredieten aangeboden op de dag voordat de aanbestedingsprocedure werd geopend. De vraag van de Amerikaanse delegatie was of de projecten in kwestie grondig op hun ontwikkelingsmerites waren bestudeerd en of er niet veeleer commerciële motieven ten grondslag hadden gelegen aan het hulpaanbod. Uit de discussie bleek dat commerciële motieven inderdaad vaak hadden meegespeeld. Bij vele projecten was op het laatste moment ODA aangeboden; een aanzienlijk deel van de betrokken projecten was uiteindelijk mislukt.

4.4 Omvang en trends

In de loop van de jaren zeventig nam het gebruik van exportkredieten in de handelsrelaties sterk toe. Steeds meer overheden gingen ertoe over steun voor exporttransacties te geven in de vorm van zachte kredieten. Het betrof hier met name overheidssteun ten behoeve van de uitvoer van kapitaalgoederen. De kapitaalgoederenindustrie wordt door vrijwel alle overheden van strategisch belang geacht voor de economische ontwikkeling van hun land.

Door een aantal factoren zowel aan vraag- als aanbodzijde was er echter in de jaren zestig een overcapaciteit ontstaan in deze nijverheidstak. Aan de produktiekant was er op de eerste plaats een sterke uitbreiding van het aantal producenten waar te nemen. Veel landen stimuleerden de eigen industriële ontwikkeling op het gebied van kapitaalgoederen door middel van allerlei beschermende maatregelen. Op de tweede plaats vond een aanzienlijke schaalvergroting plaats bij producenten om de internationale concurrentie aan te kunnen blijven gaan. Maar aan de vraagzijde ontstond een stagnatie als gevolg van een wereldrecessie. De beide oliecrises waren hier onder meer debet aan. Daarenboven kreeg een toenemend aantal landen te kampen met schuldenproblemen.

Aldus nam het wereldmarktpotentieel de facto af in een tijd waarin juist de noodzaak van markt- en produktiedifferentiatie c.q. -verbreding het grootst was. De internationale markt werd daarmee een kopersmarkt. Dit leidde tot een sterk toenemende invloed van de voorwaarden van na-financiering bij het verwerven van exportorders. De nadruk in het internationale handelsverkeer, althans wat betreft kapitaalgoederenexport, verplaatste zich geleidelijk van de concurrentiekracht van het produkt naar de concurrentiekracht van de exportfinanciering. Het aanbieden van gunstige financieringsvoorwaarden werd daarmee een van de belangrijkste factoren in de concurrentiestrijd voor het verkrijgen van orders. In het bijzonder gold dit voor export naar ontwikkelingslanden, waar vanwege het ontbreken van voldoende eigen middelen een grote behoefte bestond aan importfinanciering.

Vanaf 1960 kan dan ook een zeer sterke groei in de omvang van exportkredieten worden geconstateerd. Tussen 1960-80 verviervoudigde de stroom van exportkredieten tot circa 70 miljard dollar eind jaren zeventig. De toename van langlopende kredieten, d.w.z. kredieten met een looptijd van meer dan vijf jaar, vertoonde een nog veel sterkere stijging over die periode: van 2 à 3 miljard dollar begin jaren zestig tot 25 miljard dollar eind jaren zeventig. Het aandeel van de exportkredieten bestemd voor ontwikkelingslanden bedroeg eind jaren zeventig zo'n 20 miljard dollar.

Sinds het begin van de jaren tachtig is de omvang van exportkredieten echter sterk teruggelopen. In 1987 werd het totale volume geschat op circa 35 miljard dollar, waarvan 8 miljard langlopende leningen betrof. De sterke teruggang in de omvang van exportkredieten is in belangrijke mate te wijten aan de economische wereldrecessie in het algemeen en de verslechterende schuldenpositie van een

groot aantal landen in het bijzonder. Dit geldt vooral voor de ontwikkelingslanden. Veel landen in de Derde Wereld kampen met grote achterstanden in hun schuldenbetaling, als gevolg waarvan steeds grotere terughoudendheid bestaat bij overheden om nieuwe leningen te verstrekken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de omvang van exportkredieten naar ontwikkelingslanden een nog veel dramatischer terugval vertoonde sinds begin tachtig. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de drie belangrijkste kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden tussen 1981 en 1988. Deze tabel toont overduidelijk de neergaande trends in de jaren tachtig aan.

Tabel 4.1 Kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden (in miljarden dollars)

Bron	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Particulier	74	58	48	32	31	28	36	33
Exportkrediet	18	14	5	6	4	0,6	0,7	3
ODA	46	44	42	48	49	56	62	67
Totaal	138	116	95	86	84	84	97	103

Bron: *Financing and external debt of developing countries*, OECD (1989).

In 1988 nam voor het eerst sinds bijna tien jaar de omvang van exportkredieten echter weer toe. In 1988 werd het totale volume geschat op ruim 40 miljard dollar, waarvan 9 miljard langlopende leningen. Ook de stroom van exportkredieten naar ontwikkelingslanden vertoonde in 1988 voor het eerst sinds lange tijd weer een lichte stijging. Dit herstel valt samen met een opleving van de wereldhandel in het algemeen en van de export van kapitaalgoederen in het bijzonder. De internationale export van kapitaalgoederen is volgens de GATT in 1988 met 20% gestegen en bedraagt thans circa 850 miljard dollar. Deze sterke groei van kapitaalgoederenexport vloeide voort volgens de GATT uit het aantrekken van investeringen, zowel in de industrielanden als in veel ontwikkelingslanden.

Met de drastische reducering van de stroom van exportkredieten naar ontwikkelingslanden in de jaren tachtig is het belang van hulpfondsen als financieringsbron voor exporttransacties sterk toegenomen. De OESO schat dat het totale bedrag aan hulpleningen die kunnen worden gekwalificeerd als exportsteun begin jaren tachtig overeenkwam met 20% van de stroom van exportkredieten. Thans is de overgrote meerderheid van dergelijke kredieten naar ontwikkelingslanden afkomstig uit de hulpbegroting.

Niet alleen in relatieve zin maar ook in absolute termen is er in de afgelopen jaren een forse stijging waar te nemen van gebonden harde leningen binnen de ODA-stroom. Zo steeg de waarde van de zgn. aangeboden hulpleningen* tussen 1982 en 1987 van 4 miljard naar 14 miljard dollar.

* OESO-lidstaten zijn overeengekomen onder de Consensus leningaanbiedingen vooraf te melden, zgn. prior notification. Uiteraard leiden niet alle leningaanbiedingen tot financiële contracten. In sommige gevallen zijn voorts meerdere aanbiedingen gedaan voor een zelfde transactie. In werkelijkheid zullen de hoogtes van de geëmitteerde leningen derhalve lager liggen. Zie ook de opmerkingen in paragraaf 4.3 over de betrouwbaarheid van prior notification.

In tabel 4.2 is het volume van aangeboden hulpleningen over de afgelopen vier jaar gegeven, uitgesplitst naar hoogte van het schenkingselement. De tabel geeft aan dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de financieringscondities van leningen met een schenkingselement van minder dan 50%. De leningvoorwaarden in deze categorie zijn geleidelijk steeds zachter geworden. Het hogere schenkingselement is primair een gevolg van de afspraken die in OESO-verband zijn gemaakt over exportkredieten. In 1987 en 1988 is de minimum-zachtheidsgraad voor exportkredieten verhoogd naar respectievelijk 30% en 35%. Daarvóór gold een minimum-schenkingselement van 25%.

Tabel 4.2 Verdeling van genotificeerde hulpleningen naar schenkingselement over de periode 1984-1988 (in miljarden dollars)

Schenkingselement	1984	1985	1986	1986/7	1987/8
0-25	1,9	0,6	0	0	0
25-30	2,1	4,8	3,5	2,9	1,8
30-35	0,7	1,2	0,8	1,3	5,6
35-50	0,6	1,1	1,9	2,5	3,7
50-100	0,7	0,6	2,5	3,2	13,8
Totaal	6,0	8,3	8,7	9,9	13,8

Bron: *Experience with the new rules of the arrangement on tied and partially untied aid financing*, OECDE (1989).

Een tweede opvallend kenmerk is dat in de periode dat de zachtheidsgraad werd verhoogd, 1987-88, de omvang van de leningen met een zachtheidsgraad van minder dan 50% fors is gestegen.

De stijging van het volume van de genotificeerde hulpleningen komt vooral voor rekening van twee EG-landen (Italië en het Verenigd Koninkrijk) en Japan. Tabel 4.3 geeft een overzicht van de belangrijkste donorlanden die dergelijke gebonden hulpleningen beschikbaar stellen. Het zou interessant zijn te weten waar deze subsidieverhoging vandaan komt, vooral omdat de hulpbegrotingen – met uitzondering van Italië en Japan – niet zó sterk zijn gestegen.

Niet alleen in de financieringscondities zijn de afgelopen jaren veranderingen opgetreden, ook in de financieringsvorm zijn verschuivingen waar te nemen. Begin jaren tachtig bestond een belangrijk deel van de zgn. 'harde' hulpleningen uit gemengde kredieten (AF's). Het aandeel van deze financieringsvorm is echter de afgelopen jaren sterk teruggelopen. In 1981 en 1982 bedroeg de omvang van de gemengde kredieten zo'n 4 miljard dollar, waarvan een derde uit ODA-middelen bestond. In 1987 was het volume van de gemengde kredieten gereduceerd tot ongeveer de helft, waarvan 1 miljard dollar ODA.

Het aantal landen dat intensief van GK-financiering gebruik maakt is traditioneel klein; driekwart wordt verstrekt door vier landen. Verreweg de grootste donor van gemengde kredieten is Frankrijk met circa de helft van het totaal. Andere belangrijke donoren zijn Italië, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Tabel 4.3 Genotificeerde hulpleningen (SE < 50%) naar donorland (in miljarden dollars)

Landen	1987/88	1986/87	1986
EG-landen	8,0	4,8	3,9
waarvan:			
Frankrijk	1,6	1,2	0,8
Duitsland	1,0	0,9	1,1
Italië	1,9	0,6	0,5
Spanje	1,1	0,6	0,3
VK	1,5	0,5	0,7
Nederland	0,5	0,8	0,5
Efta-landen	0,6	0,4	0,5
waarvan:			
Zweden	0,2	0,1	0,1
Oostenrijk	0,4	0,1	0,3
Andere landen	2,5	1,5	1,8
waarvan:			
Canada	0,4	0,4	0,8
Japan	1,7	0,9	0,7
vs	0	0	0,2
Australië	0,4	0	0
Totaal	11,1	6,7	6,2

Bron: *Experience with the new risks of the Arrangement on tied aid and partially untied aid financing*, OECD (1989).

Een financieringsvorm die de laatste jaren snel in belangrijkheid is toegenomen is de LCL, niet alleen omdat LCL's procedureel en administratief aanzienlijk eenvoudiger zijn, maar ook vanwege het verhogen van de zachtheidsgraad. Het 'stretching effect', een van de belangrijkste voordelen van de GK-financiering, nam geleidelijk af. Dit gold in het bijzonder voor de zgn. laagrentende landen waaronder Nederland. Vanwege de wijzigingen in de berekeningswijze was dit effect voor hoogrentende landen, zoals Frankrijk, min of meer positief. Terwijl begin jaren tachtig nog twee derde van de totale GK-financiering uit commerciële middelen bestond, was dit in 1987 al teruggebracht tot de helft. De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren zal voortzetten en dat gemengde kredieten alleen nog maar in uitzonderlijke situaties zullen worden gehanteerd als financieringsvorm.

Tot slot kan op basis van de prior notifications worden geconstateerd dat over de afgelopen jaren geleidelijk steeds minder van dit type hulpleningen naar de armste landen is gegaan. Deze hulpleningen zijn vooral ten goede gekomen aan de groep van UMIC's (upper middle income countries) en LMIC's (lower middle income countries). Een derde belangrijke groep van landen die geprofiteerd hebben, wordt gevormd door de 'spoiled markets' in Azië, in het bijzonder China en India. Het uitsluiten van MOL's voor dergelijke leningen speelt in deze verschuiving uiteraard een belangrijke rol.

Op grond van de hierboven aangegeven recente ontwikkelingen met betrekking tot laag-concessionele hulpleningen trekt de OESO de conclusie dat de intenties

welke ten grondslag lagen aan de verhoging van de zachtheidsgraad niet zijn gerealiseerd. De bedoeling hiervan was immers het gebruik van dit type leningen, met een sterk export-gericht karakter, terug te dringen, door ze duurder te maken en daarmee economisch minder interessant voor de verstrekker. De OESO-statistieken geven echter aan dat eerder het tegenovergestelde lijkt te geschieden, nl. een sterke stijging van harde hulpleningen in de periode nadat de zachtheidsgraad werd verhoogd.

Hiermee lijkt te gebeuren wat sommigen al vreesden: door verhoging van de zachtheidsgraad is een groter deel van de ontwikkelingsbegroting nodig om een zelfde exporttransactie te financieren.

4.5 Beschrijving GK-programma's van enkele donoren

De vorm waarin, de wijze waarop en de voorwaarden waartegen de donoren gemengde kredieten beschikbaar stellen lopen onderling sterk uiteen. Niet alleen in de uitvoeringsmechanismen, ook in de strategieën met betrekking tot het inzetten van deze kredieten bestaan grote verschillen. De GK-programma's van de belangrijkste donoren, te weten Frankrijk, Italië, Duitsland, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, zullen we hieronder kort bespreken. Bijlage 9 geeft uitgebreidere informatie.

Frankrijk kent het oudste en meest omvangrijke GK-programma. De belangrijkste instanties die zijn betrokken bij de uitvoering van dit programma zijn Trésor en de Direction des Relations Économiques Extérieures (DREE) welke beide onder het Ministerie van Economische Zaken en Financiën vallen. Voor de francophone landen in Afrika echter verstrekt de Caisse Centrale de Coopération Économique de concessionele leningen. Frankrijks gemengde kredieten zijn gericht op zowel bevordering van Franse exporten als ondersteuning van nationale ontwikkelingsplannen. Frankrijk sluit met de overheden van ontvangende landen een protocol af waarin de regels ten aanzien van de aangeboden leningen, meestal kredietlijnen, zijn vastgelegd. Het schenkingsclement is afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van het land en in sommige gevallen van de economische rentabiliteit van het project. Gemengde kredieten kunnen in de praktijk niet voor matching worden ingezet omdat de voorwaarden in het protocol worden vastgelegd voordat de aanbiedingen van concurrenten bekend zijn. Frankrijk heeft sinds 1987 in enkele gevallen (Indonesië, India) het LCL-systeem toegepast.

De duur van de kredietlijnen is gewoonlijk één jaar tot 18 maanden. De fondsen zijn gebonden. Zo'n 15% van de lening kan worden gebruikt voor financiering van lokale kosten. Leningen kunnen worden verstrekt tot 100% van de contractwaarde. De hulpleningcomponent wordt gewoonlijk gegeven tegen de volgende voorwaarden: looptijd van 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 12 jaar en circa 2% rente. De projecten worden in het algemeen door het ontvangende land geïdentificeerd en door de gezamenlijke overheden geselecteerd. De toetsing op

ontwikkelingsrelevantie is marginaal; het belangrijkste beoordelingscriterium is of het project past in de prioriteitstelling van het ontvangende land.

Wanneer de consensusdefinitie van exportkredieten wordt gehanteerd dan kan twee derde van de Franse bilaterale hulp als zodanig worden gekwalificeerd. Gemengde kredieten vormen circa 10-15% van de Franse hulpbegroting. De belangrijkste sectoren waarvoor deze leningen worden aangewend zijn, naar orde van grootte, transport, energie en telecommunicatie. In totaal ging twee derde naar deze sectoren. De Franse hulp is traditioneel sterk gericht op Afrika. Dit geldt niet voor het GK-programma. Meer dan de helft van de aangemelde hulpleningen tussen 1984 en 1988 was bestemd voor Azië, in het bijzonder China en India. Het aandeel van Afrika bedroeg minder dan 20%.

Italië noemt als hoofdredenen voor het GK-programma dat het de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden vergroot c.q. de commerciële kredietvoorwaarden verzacht voor arme landen. Gemengde kredieten maken het mogelijk groot-schalige projecten uit te voeren onder ontwikkelingshulp die anders niet zouden doorgaan omdat ze te duur zijn.

Het administratieve beheer van het GK-programma in Italië berust bij de Medio Credito Centrale, terwijl de verantwoordelijkheid voor het programma in handen is van een comité waarin verschillende ministeries zijn vertegenwoordigd. Dit comité wordt voorgezeten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze financieringsvorm wordt op ad hoc basis toegepast in geval een project additionele middelen nodig heeft, of om een Italiaanse exporteur te steunen in een matching-situatie. De nadruk ligt echter meer op initiëring dan op matching. Ontwikkelingslanden welke in aanmerking komen voor dit type financiering zijn landen met een per capita inkomen boven 1000 dollar. Landen met een per capita inkomen boven 3000 dollar ontvangen uitsluitend gemengde kredieten. Gemengde kredieten zijn gebonden aan besteding in Italië behalve voor enige lokale-kostenfinanciering in arme landen. Het schenkingselement wordt voornamelijk bepaald door de algemene economische situatie van het betrokken land en de ontwikkelingswaarde van het project, en soms door 'historische banden'.

Bij de toetsing van de aanvragen worden sectorprioriteiten van de landenprogramma's gevolgd. De projecten worden door beide regeringen tezamen, meestal in de Gemengde Commissie, geïdentificeerd met inachtneming van de normale hulpcriteria, waarna gewoonlijk een nationale tenderprocedure plaatsvindt.

Ongeveer 85% van de Italiaanse bilaterale ODA is gebonden en kan derhalve worden aangemerkt als exportkrediet. Rond de 20% van de Italiaanse bilaterale hulpbegroting bestaat uit GK/LCL-fondsen. De belangrijkste sectoren waarvoor deze leningen zijn aangewend zijn elektriciteitscentrales en petrochemische projecten. De afgelopen vier jaar was circa een derde van de GK-financiering bestemd voor Afrika en een derde voor Azië. Het aandeel van Azië is recentelijk echter sterk gestegen, met name voor China en India.

Duitsland gebruikt gemengde kredieten primair om extra fondsen te mobiliseren voor waardevolle ontwikkelingsprojecten. De GK-verlening is in principe niet beperkt tot een aparte begrotingspost. Alle financiële hulpallocaties zijn in beginsel volledig voor menging beschikbaar. Er is een landendifferentiatiesysteem bij de vaststelling van het schenkingselement. De transacties op zich spelen geen rol in de bepaling van de zachtheidsgraad. Alle normale hulpcriteria en procedures zijn van toepassing en er vindt steeds openbare tendering plaats, normaliter op een internationale basis. Gemengde kredieten vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Samenwerking (BMZ) en worden uitgevoerd door de Kredietanstalt für Wiederaufbau (KfW). Gemengde kredieten zijn gewoonlijk gebonden aan besteding in Duitsland, maar een beperkte aankoop in andere landen is mogelijk evenals financiering van lokale kosten.

Circa 40% van de Duitse hulp is volledig of partieel gebonden. Zo'n 5-10% van de bilaterale begroting wordt aangewend in de vorm van een gemengd krediet of LCL. Verreweg de belangrijkste sectoren zijn transport en energie. Regionaal gaat een groot deel van deze leningen, circa de helft, naar Azië (met name Indonesië en India). Andere belangrijke regio's zijn het Midden-Oosten (15%) en Latijns Amerika (20%).

Japan kent geen apart GK-programma. Hulpfondsen kunnen echter in beginsel wel worden gecombineerd met exportkredieten, om Japanse exporteurs te steunen in matchingsituaties. Slechts sporadisch is hiervan in het verleden gebruik gemaakt.

Ruim 40% van de Japanse hulp is gebonden of partieel onthouden. Ongeveer een derde hiervan bestaat uit laag-concessionele leningen. In het algemeen wordt het totaal van de Japanse hulp gekenmerkt door een laag schenkingselement (gemiddeld 60%).

Japanse hulp wordt als sterk handelsgericht beschouwd mede vanwege de gehanteerde aanbestedingsmethodes, en de grote concentratie op landen in Azië (70%) en de infrastructurele sector (driekwart). De Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Japanse ODA-leningen. Projectidentificatie vindt plaats door het ontvangende land. Selectie geschiedt in een gezamenlijk overleg. Aan Japanse kant zijn bij de beoordeling de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Internationale Handel, Financiën en Economische Planning betrokken.

Het *Verenigd Koninkrijk* gebruikt gemengde kredieten voornamelijk voor matching. Onder de Aid and Trade Provision (ATP) zijn fondsen uit het hulpbudget beschikbaar voor menging (onder twee gescheiden financiële contracten) met exportkredieten. Sinds 1987 is echter ook een zogenaamde 'single integrated loan facility' (LCL-vorm) geïntroduceerd binnen de ATP. Dit programma is een reactie op de groeiende frustratie over soortgelijke exportpromotieprogramma's van andere donoren. In tegenstelling tot het eerste programma is het niet bedoeld

voor matchingdoeleinden maar om op bepaalde markten door te dringen, met name de 'spoiled markets' in Azië (Indonesië, India en China).

Projecten die met ATP-fondsen worden gefinancierd moeten commerciële en industriële belangen hebben voor het Verenigd Koninkrijk en ontwikkelingswaarde voor de ontvanger. Projectaanvragen worden eerst bekeken door het Department of Trade and Industry en daarna door de Overseas Development Agency. Alle normale hulpcriteria en procedures zijn van toepassing bij de beoordeling, ATP-fondsen zijn gebonden. Beperkte lokale-kostenfinanciering en besteding in andere landen is toegestaan. In het verleden heeft het ATP-programma te kampen gehad met een sterke onderbesteding van fondsen. De uitgebreide goedkeuringsprocedures zijn hier in belangrijke mate debet aan. De belangrijkste sectoren waarvoor gemengde kredieten worden gebruikt, zijn transport, energie en telecommunicatie. Gemengde kredieten worden voornamelijk aangewend in voormalige Britse koloniën in Azië (70%) en Afrika (20%).

Evenals Japan kent de *Verenigde Staten* geen apart GK-programma. De VS heeft zich reeds vele jaren fel afgezet tegen deze financieringsvorm vanwege het hulp- en handelsversturende effect. Om het gebruik van dergelijke exportkredieten binnen de hulp verder terug te dringen heeft de VS onlangs in de DAC voorgesteld het minimum-schenkingselement tot 75% te verhogen en een plafond voor het volume van gebonden hulp vast te stellen op 30% van de totale hulpportefeuille. Dit voorstel werd echter door de andere DAC-leden vrijwel unaniem afgewezen.

Op ad hoc basis zijn door de VS de afgelopen jaren in bepaalde landen, waaronder Egypte en Indonesië, wel kredietlijnen geopend c.q. fondsen beschikbaar gesteld om de concurrentiepositie van het Amerikaanse bedrijfsleven te verbeteren. Deze acties staan bekend onder de naam 'War Chest'. Terwijl ze in het algemeen zijn bedoeld voor matching, zijn er ook gevallen bekend waar door overmatching geprobeerd is orders van concurrenten, met name Frankrijk, af te pakken. Deze programma's worden officieel beheerd door de Agency for International Development (AID) die echter voor deze specifieke programma's nauw samenwerkt met de Export-Import Bank.

Van de totale bilaterale Amerikaanse hulp is ongeveer twee derde gebonden of partieel ontbonden. Sinds enkele jaren verstrekt de VS in het kader van zijn hulpprogramma nauwelijks meer leningen. Het aandeel van de leningen met een schenkingselement van minder dan 50% bedroeg in 1986 slechts 2% van de totale bilaterale begroting. Opvallend is verder het lage percentage van de bilaterale hulpfondsen dat is gecommitteerd voor de infrastructurele sector, namelijk 3%.

4.6 Vergelijking van exportfinancieringsprogramma's

We zullen nu de verschillende exportfinancieringsprogramma's met elkaar vergelijken op de volgende hoofdpunten: type instrument, werkwijze, organisatie en strategie.

Type van instrument

De volgende vier varianten van mengfinanciering kunnen worden onderscheiden: gemengde kredieten, laag-concessionele leningen, de schenkingsvariant en de rente-suppletievariant.

De twee eerste varianten zijn hiervoor reeds uitvoerig besproken. Bij gemengde kredieten is er sprake van zogenaamde 'post-mixing' van een concessionele en een commerciële lening. Er worden twee gescheiden leningcontracten afgesloten. Bij LCL's wordt aan de ontvanger één leningcontract aangeboden. Hierbij kan er sprake zijn van zogenaamde pre-mixing, waarbij concessionele fondsen vooraf gemengd worden met OOF en/of commerciële fondsen. Pre-mixing is financieel gunstiger voor de donor, omdat voor de berekening van de zachtheidsgraad de eventuele lage concessionaliteit van commerciële leningen 'meegenomen' wordt, maar bij een gemengd krediet op 0 wordt gesteld. Vele landen hebben inmiddels een LCL-systeem, te weten Oostenrijk, Duitsland, Australië, Noorwegen en Japan. Frankrijk is sinds kort voor bepaalde landen ook overgegaan op dit systeem.

Bij de schenkingsvariant wordt een commerciële lening gemengd met een schenking ineens. Dit systeem wordt met name door het Verenigd Koninkrijk en Italië toegepast. De schenking-ineens-variant heeft belangrijke voordelen in de sfeer van de praktische uitvoering ten opzichte van bijvoorbeeld een gemengd krediet. Zo worden de ontwikkelingslanden niet geconfronteerd met twee gescheiden financieringsaanbiedingen met eigen kenmerken. De eenvoud en efficiëntie wordt verder bevorderd doordat niet, zoals bij concessionele leningen het geval is, jarenlang in donor- zowel als ontvangend land een administratie van rente en aflossing hoeft te worden bijgehouden. Voorts loopt de donor geen terugbetalingsrisico's op het zachte deel van de lening.

Bij de rente-suppletievariant wordt een subsidie verleend om de financieringsvoorwaarden te verzachten. Hierbij bestaat onder meer de mogelijkheid dat de subsidies niet van jaar tot jaar gedurende de looptijd van de lening worden verstrekt, maar dat de contante waarde van deze subsidies op het moment van effectiviteit van de leningovereenkomst door de hulporganisatie wordt afgekocht. Dit systeem leent zich in beginsel het beste voor maximale inschakeling van het particuliere bankwezen. Door onder meer Zweden wordt dit systeem gehanteerd.

Werkwijze

In het algemeen geschiedt de aanbieding van dit type leningen in twee vormen. Op de eerste plaats in de vorm van een raamovereenkomst (kredietlijn) waarbij indicaties worden gegeven van de omvang en de voorwaarden van de lening. Sommige landen, zoals Frankrijk, Japan, Italië en Duitsland, hanteren dit systeem als bilaterale hulp. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, kennen aparte kredietlijnen voor GK/LCL-financieringen in bepaalde landen.

Op de tweede plaats in de vorm van een 'global system', dat wil zeggen, per project wordt een leningaanbieding gedaan die wordt ingetrokken als de exporteur

de tender verliest. Dit systeem wordt door onder andere Nederland, Canada en Australië toegepast.

Het essentiële verschil tussen beide systemen is de grote flexibiliteit van het 'global system'. Projectidentificatie geschiedt hierbij in het algemeen door de exporteurs. Bij kredietlijnen wordt identificatie in eerste instantie verricht door het ontvangende land, en wordt in overleg met de donor geselecteerd.

Daartegenover staat dat projecten die via kredietlijnen worden gefinancierd gemiddeld een snellere goedkeuring verkrijgen in het ontvangende land. In sommige landen, Egypte bijvoorbeeld, kan de instemmingsverklaring voor individuele projecten wel twee tot drie jaar op zich laten wachten.

Organisatie en begroting

Ten aanzien van wie de beslissing neemt met betrekking tot de toekenning van dit type leningen wordt door het DAC een onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingsgeoriënteerde en handelsgeoriënteerde departementen c.q. ministeries.

Bij de meeste donoren ligt de hoofdverantwoordelijkheid bij de organisatie of het departement belast met ontwikkelingssamenwerking. Dat wil echter niet zeggen dat andere departementen niet zijn betrokken bij de goedkeuringsprocedure. In deze landen wordt dan ook veelal vereist dat de voorstellen de normale hulpprocedures doorlopen. Tot deze categorie kunnen Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten worden gerekend.

Bij sommige donoren, zoals Frankrijk, Italië en Japan, berust de verantwoordelijkheid bij organisaties of commissies waar handelsbelangen sterk zijn vertegenwoordigd, of een duidelijke scheiding tussen exportfinanciering en hulpfinanciering ontbreekt. Het meest evidente voorbeeld hiervan treffen we aan bij Frankrijk, waar gemengde kredieten worden verstrekt door het DREE, dat onder het Ministerie van Financiën en Economic valt. Het DREE houdt zich ook bezig met de exportfinanciering zonder hulpelementen.

In budgettair opzicht vertonen de donorlanden ook opmerkelijke onderlinge verschillen. Gemiddeld is volgens de OESO circa 10% van de bilaterale hulpprogramma's bestemd voor dit type leningen. Frankrijk, Italië en Japan gebruiken een aanzienlijk hoger percentage; Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten daarentegen beduidend minder dan 10%. Het Nederlandse percentage heeft de afgelopen jaren geschommeld tussen 4 en 6.

Strategie

Alhoewel alle donoren beweren dat tijdens de beoordeling van aanvragen het primaat bij ontwikkelingsrelevantie ligt, spelen exportbelangen direct of indirect een belangrijke rol in de besluitvorming.

In de programmadoelstellingen van een aantal donoren staat zelfs expliciet vermeld dat dergelijke fondsen kunnen worden aangewend ten behoeve van matching. Voorbeelden hiervan zijn Canada, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Japan, Australië en de Verenigde Staten. Matching als doelstelling van het programma

zou kunnen worden gezien als indicatie dat handelsbevordering zeer belangrijk wordt geacht.

Andere donoren, waaronder Nederland, Zweden, Duitsland en Frankrijk, sluiten matching bij individuele transacties in beginsel uit. De redenen hiervoor lopen echter sterk uiteen. Bij Frankrijk bijvoorbeeld ligt de hoogte van de zachtheidsgraad vanwege de financieringsvorm (kredietlijn) vast en kan derhalve niet per transactie worden bepaald. Bij andere donoren liggen er meer inhoudelijke motieven aan ten grondslag.

Een ander criterium op basis waarvan het beleid van donoren ten aanzien van dit type leningen kan worden onderscheiden is de mate waarin dit hulpinstrument agressief of defensief wordt ingezet. Onder agressief wordt verstaan dat men zelf het initiatief neemt tot het aanbieden van zachte leningen ten behoeve van bepaalde transacties. Van een defensief beleid wordt gesproken als men deze middelen alleen inzet in situaties waar men oneerlijke concurrentie ondervindt bij het verkrijgen van orders.

Frankrijk, Japan en Italië worden doorgaans gerekend tot de groep van agressieve donoren. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten voeren een meer defensief beleid. In een evaluatiestudie (1988) van de Amerikaanse Export-Import Bank over het gebruik van dit type hulpleningen in een aantal landen worden Nederland en Spanje genoemd als twee opkomende agressieve donoren. Deze kwalificatie is mede gebaseerd op de sterke groei van GK-meldingen van deze twee landen in 1986 en 1987. Statistieken gebaseerd op 1988 en 1989 zouden voor Nederland eerder een omgekeerde trend aangeven.

Gemengde kredieten en LCI's worden voornamelijk gebruikt voor de financiering van kapitaalgoederen in de sectoren transport, energie en telecommunicatie. Geografisch is er een groeiende concentratie waar te nemen op de markten in Azië, in het bijzonder de landen China, India en Indonesië. Dit zijn met name ook de sectoren en markten die strategisch van groot belang zijn voor de exportindustrieën van de donorlanden.

Met betrekking tot de selectie van landen passen de meeste donoren wel beperkende voorwaarden toe. Zo hebben sommige donoren, zoals Italië en Duitsland, een minimum per capita inkomen vastgesteld voor landen waaraan GK-financiering kan worden verstrekt. De redenering is dat in deze landen 100% concessionele financiering niet meer nodig is. Anderen, zoals de Finnen, hanteren een bovengrens.

Een ander criterium dat bij alle donoren een belangrijke rol speelt bij de 'eligibility' van landen is de kredietwaardigheid. In de beoordeling van kredietwaardigheid bestaan uiteraard wel verschillen tussen donoren. De beperking van deze leningen tot zogenaamde OS-programma-, regio- en sectorlanden zoals door Nederland wordt gehanteerd, komt slechts bij enkele donoren voor, onder meer Zweden.

Door de snel groeiende concurrentie tussen leveranciers zijn de ontvangende landen in staat geweest steeds gunstiger financieringsvoorwaarden af te dwingen.

Dit geldt met name voor de landen in Azië. Vandaar dat deze landen ook wel worden aangeduid met de term 'spoiled markets'.

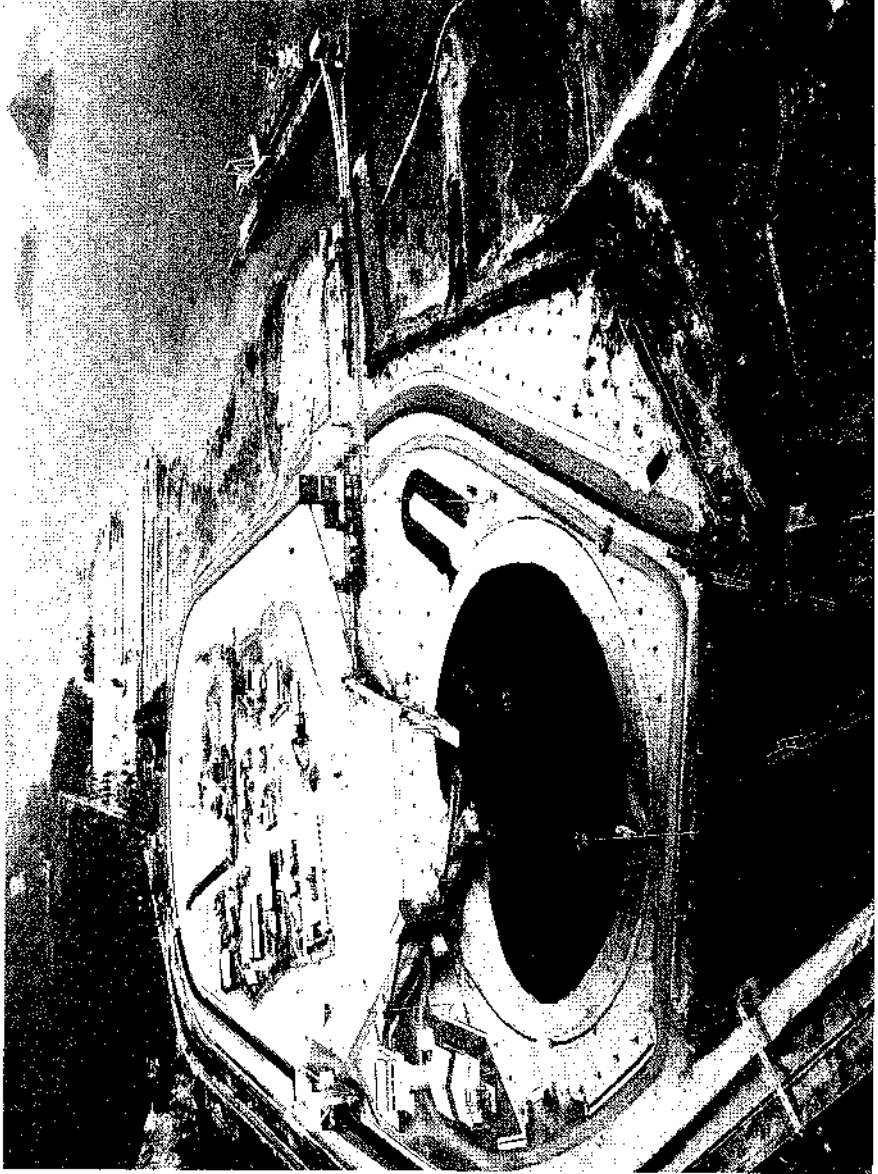
Hoewel door de OESO minimumeisen zijn opgesteld ten aanzien van de financieringsvoorwaarden is elke donor vrij om leningen tegen flexibeler of zachtere condities aan te bieden, mits dit niet uit overwegingen van 'overmatching' geschiedt. De financieringsvoorwaarden van de donoren vertonen dan ook opmerkelijke verschillen, onder meer op het gebied van de leningvoorwaarden (looptijd, rente en aflossingsvrije periode), de mate van binding, de valuta waarin leningen worden aangeboden, de verplichting tot een minimale eigen bijdrage, maximumhoogte van het leningbedrag en kredietverzekering.

Zo staan bijvoorbeeld met betrekking tot binding steeds meer donoren toe dat een bepaald percentage van de lening wordt gebruikt voor financiering van lokale kosten of aankoop in andere landen. Veel donoren hebben hiervoor een maximum staan van 15%. Nederland laat geen financiering van lokale kosten toe. Wel mag onder de Nederlandse hulp 30% van het leningbedrag worden gebruikt voor de aankoop in derde landen.

Sommige landen eisen dat de ontvanger een bepaald percentage van de leverantie uit eigen middelen financiert in de vorm van een aanbetaling. Zwitserland houdt hiervoor bijvoorbeeld 15% aan. Andere landen, waaronder Frankrijk, bieden de mogelijkheid tot het verkrijgen van een lening voor de hele contractwaarde.

Ook tussen de exportkredietverzekeringssystemen van de donoren bestaan grote verschillen, zoals ten aanzien van de hoogte van de premie en de omvang van de dekking. Vrijwel alle donoren hebben een lijst opgesteld van landen die uitgesloten zijn van kredietverzekering. Sommige donoren hebben transactie- en/of landenplafonds ingesteld voor kredietverzekering. Bijna alle kredietverzekeringsspolissen bevatten de bepaling dat een verzekerde exporteur een percentage van het risico zelf moet dragen. Over het algemeen varieert het eigen risico van 5% tot 25%. De hoogte van het premiebedrag wordt bepaald door een aantal variabelen waaronder de omvang, de duur en de aard van het risico. Op basis van de laatste factor hebben de meeste donoren dan ook een naar landen gedifferentieerd premiesysteem; enkele donoren, zoals de Verenigde Staten en Duitsland, hanteren een vast premiestelsel voor alle landen.

De indruk bestaat dat een steeds fellere strijd ontstaat tussen de donoren, met name ten aanzien van de meer interessante economische markten in Azië op het terrein van de financieringsvoorwaarden. De OESO verwacht dan ook dat de komende jaren het gemiddelde schenkingselement nog verder zal oplopen. De 'kosten' hiervan zullen hoogstwaarschijnlijk worden afgewenteld op de begroting van ontwikkelingssamenwerking. Aangezien geen noemenswaardige stijging van de ODA wordt voorzien in de nabije toekomst zal het relatieve aandeel van dergelijke leningen in de bilaterale hulpbegrotingen naar verwachting nog verder toenemen.



Kolenteminal Tarahan, Indonesië (Ballast Nedam)

Deel II: Uitvoering van het programma

Hoofdstuk 5

Behandeling van aanvragen

5.1 Overzicht van de procedure

Sinds de invoering van het programma in 1979 zijn er circa 900 aanvragen voor financiering ingediend. Het betreft hier uitsluitend aanvragen waarvoor door Ontwikkelingssamenwerking een aanvraagformulier is ontvangen. Veel bedrijven nemen echter voordat ze een officiële aanvraag indienen contact op met het behandelend bureau om af te tasten in hoeverre voor een transactie steun uit het programma kan worden verkregen, zodat onnodige wervingskosten worden vermeden. Door dit informele vooroverleg is het aantal officiële aanvragen zeer waarschijnlijk beperkt gebleven.

Bedrijven die een beroep doen op het programma moeten bij het volledig ingevulde aanvraagformulier de volgende informatie aanleveren: een kopie van de tenderdocumenten, een kopie van de uit te brengen offerte, een kopie van de aanvraag voor de dekking van het commerciële leningdeel bij de NCM in geval van een gemengd krediet.

In het besluitvormingsproces dat de aanvragen doorlopen kunnen de volgende stadia worden onderscheiden:

Aanvragen in behandeling

De behandeling van aanvragen omvat onder meer het inwinnen van informatie bij de Nederlandse ambassade en landembureaus. Een eventuele stap in de behandeling kan zijn het uitsturen van missies. De eindbeslissing wordt genomen in de werkgroep Gemengde Kredieten. Aanvragen worden pas in behandeling genomen wanneer alle voorgeschreven informatie aanwezig is. Bij veel aanvragen ontbreken bij indiening de vereiste documenten. Deze aanvragen worden in eerste instantie aangehouden.

Ingetrokken aanvragen

Hieronder vallen de projecten die door de aanvrager gedurende de behandelingsfase worden teruggetrokken. Een reden hiervoor kan zijn dat men niet door de pre-kwalificatie is gekomen o.q. niet op de shortlist is geplaatst. Oorzaak van intrekking kan ook zijn dat de afnemer besluit van aanschaf (voorlopig) af te zien of de order onderhands aan een concurrent heeft gegund. Tot slot komt het ook voor dat bedrijven hun aanvraag intrekken wanneer zij merken dat geen goedkeuring zal worden verleend.

Afgewezen aanvragen

Dit zijn de aanvragen die door de werkgroep Gemengde Kredieten zijn afgewezen en waarvoor een afwijzingsbrief is uitgegaan.

Goedgekeurde aanvragen

Wanneer een aanvraag goedgekeurd is, wordt de onderneming daarvan onder vermelding van de voorwaarden schriftelijk mededeling gedaan. De onderneming moet bevestigen met deze voorwaarden accoord te gaan.

Aangeboden leningen

Indien een aanvraag is goedgekeurd wordt de ambassade verzocht het voornemen van de Nederlandse regering om een lening voor het onderhavige project beschikbaar te stellen, over te brengen (letter of intent). In deze brief staan onder meer de financieringsvoorwaarden vermeld waartegen de lening zal worden aangeboden, alsmede de geldigheidsduur van de leningaanbieding. Acceptatie van de leningaanbieding dient door tussenkomst van de ambassade eveneens schriftelijk te geschieden (letter of acceptance).

Vervallen projecten

Nadat een aanvraag is geaccepteerd kan het bedrijf aan de tender deelnemen en/of de onderhandelingen beginnen. Wanneer het Nederlandse bedrijf de tender verliest komt de committering te vervallen.

Gesloten contracten

De leningaanbieding wordt pas effectief als er een contract tussen afnemer en leverancier is gesloten. Tevens dient met het ontvangende land een leningovereenkomst te worden gesloten. De uitvoering hiervan berust bij de NIO.

Tabel 5.1 geeft de verdeling van de aanvragen over de verschillende besluitvormingsstadia weer sinds de aanvang van het programma in 1979. De volgende tendensen kunnen worden geconstateerd.

Het aantal aanvragen dat per jaar wordt ingediend verschilt nogal. Met name liep het aantal aanvragen in 1981 en 1982 sterk terug. Twee redenen zijn hiervoor aan te voeren. Op de eerste plaats werden in die periode een aantal aanvragen (ruim 100) bij Economische Zaken ingediend lastens het zgn. 50-miljoen-programma dat in 1981 was ingesteld. Op de tweede plaats werden een aantal potentiële aanvragen afgehouden omdat het niet om uitvoeringsrijpe projecten ging. De sterke groei van het aantal aanvragen in 1983 en 1984 had te maken met het feit dat de programma's van Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken werden samengevoegd (januari 1983) en de introductie van een overcommitteringsruimte (medio 1983) om de onderuitputting tegen te gaan. In 1989 zijn er geen aanvragen ingediend vanwege de budgettaire problematiek rond het programma.

Tabel 5.1 Overzicht aanvragen GK-programma

Jaar	totaal aantal	inge- trokken	afge- wezen	totaal goedgek.	aangeboden leningen*	ver- vallen	gesloten contracten
1979	101	23	45	33	—	23	10
1980	69	11	35	23	—	15	8
1981	39	1	18	20	—	13	7
1982	45	8	12	25	—	14	11
1983	93	25	14	54	1	32	21
1984	120	60	25	35	—	21	14
1985	92	27	21	44	—	36	8
1986	106	37	18	51	3	27	21
1987	116	37	42**	37	4	13	20
1988	88	24	49**	15	4	7	4
Totaal	869	253	279	337	12	201	124

Peildatum 1/6/89.

* Aangeboden leningen waarvoor nog geen contract gesloten is op de peildatum.

** Inclusief de projecten die om budgettaire redenen zijn afgewezen. Het gaat hierbij om 16 en 28 aanvragen in respectievelijk 1987 en 1988.

Een tweede opvallend kenmerk in tabel 5.1 is dat het aantal op inhoudelijke gronden afgewezen projecten de laatste jaren is teruggelopen. In de beginperiode werd circa de helft van de aanvragen afgewezen, terwijl dit in de periode 1983–86 is gedaald tot ongeveer een kwart. Het feit dat vanaf eind 1980 een officieel aanvraagformulier is ingevoerd alsmede de eis dat elke aanvraag vergezeld diende te gaan van een aantal documenten is hier zeer waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor. In de beginperiode werden, vanwege nog onduidelijke richtlijnen, veel onrijpe projecten ingediend. Na 1987 is het aantal afwijzingen echter weer drastisch gestegen. De hoofdreden hiervoor is dat als gevolg van het tekort aan middelen een groot aantal aanvragen gelijktijdig is afgewezen. In totaal ging het hierbij om 50 nog in behandeling zijnde aanvragen, waarvan het gros in 1987 en 1988 was aangevraagd (respectievelijk 16 en 28 aanvragen).

‘tót slot laat tabel 5.1 overduidelijk zien dat de verhouding tussen gesloten contracten en goedgekeurde aanvragen tussen 1985 en 1988 toenam van één op drie à vier, tot één op twee. De LCL-financieringsvorm wordt hier vaak als belangrijkste oorzaak voor genoemd. In de onderzoekslanden is er echter op dit punt geen noemenswaardig verschil gevonden tussen gemengde kredieten en LCL's.

5.2 Organisatie van het programma

Het programma wordt uitgevoerd onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën, waarbij iedere minister verantwoordelijk blijft voor zijn beleidsterrein. Dientengevolge ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Bij de invoering van het programma werd een interdepartementale commissie ingesteld, de Commissie Beleidszaken Gemengde Kredieten, waarin ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken (DG BEB en DGI), Financiën (EKI en Inspectie) en Buitenlandse Zaken (DGIS) zitting hadden. Het voorzitterschap berustte bij het Ministerie van Economische Zaken. Door deze commissie werden in de beginfase zowel de beleidszaken als de projectaanvragen behandeld. Door de vele beleidscriteria die nog nadere concrete uitwerking behoeften, en de vele aanvragen die behandeld moesten worden, kwam de aanvraagbehandeling enigszins in het gedrang. Begin 1981 werd daarom besloten om een speciale kleine werkcommissie, de Werkgroep Gemengde Kredieten, samen te stellen die de projectaanvragen zou behandelen en tegelijkertijd beleidsadviezen en beleidsvoorstellen zou doen aan de 'grote' commissie.

We zullen nu achtereenvolgens de taken van het behandelend bureau en de beide commissies kort bespreken.

Het behandelend bureau

Het behandelend bureau speelt een centrale rol in de uitvoering van het programma. Aanvragen worden er ingediend, beoordeeld en afgewerkt.

De rol van het bureau is in eerste instantie een coördinerende. Het bureau voert het (voor)overleg met de aanvragende bedrijven, verzamelt de informatie ten behoeve van de bcoördeling, verzorgt de uitzending van missies en bereidt de projectvoorstellen voor ten behoeve van de Werkgroep Gemengde Kredieten. Daarnaast is het bureau belast met het volgen van de uitvoering van de projecten, waarover de bedrijven per kwartaal verslag moeten uitbrengen, en met het bijhouden van het financiële beheer en de administratie van het programma.

De beoordeling stoelt in beginsel op de informatie van bedrijven, de landbureaus, ambassades en wat het bureau uit internationale bronnen bijeen vergaart.

Door de sterke mate van uitbesteding van het programma is het bureau relatief klein gehouden. Identificatie, voorbereiding, onderhandelingen, contractsluiting en uitvoering zijn immers geheel uitbesteed, in tegenstelling tot de bilaterale hulp. Het bureau bestaat thans uit drie medewerkers en één administratieve kracht. Wel wordt door het bedrijfsleven veelvuldig gebruik gemaakt van het bureau voor het inwinnen van informatie over enerzijds het ontvangende land (bilaterale hulpprogramma, ontwikkelingsplannen, schuldenpositie) en anderzijds over het programma zelf (tenderprocedures, financieringsvoorwaarden en financieringsconstructies en internationale regelingen met betrekking tot exportkredieten).

In de praktijk is bovendien gebleken dat ook het zwaartepunt van de inhoudelijke beoordeling heeft gelegen bij het bureau. Adviezen c.q. commentaren van landbureaus en ambassades waren vaak zeer summier. Aangezien beslissingen veelal op zeer korte termijn genomen dienden te worden, was er onvoldoende tijd om missies uit te zenden.

In feite is de werkbelasting van het bureau dan ook veel groter dan op basis van de uitgangspunten van het programma mocht worden verwacht. Ook ver-eist het werken op het bureau specifieke kennis en ervaring, niet alleen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, maar ook met betrekking tot de rol en kwaliteiten van het Nederlandse bedrijfsleven, de internationale handel, exportkredietverlening en internationale afspraken hieromtrent alsmede de 'financial engineering'-aspecten van dergelijke transacties (inschakeling van commerciële banken). Reeds eerder is door een IOV-evaluatiemissie geconstateerd dat de personeelsvoorziening en -bezetting mede in het licht van het bovenstaande in-adequaat is.

Een deel van deze problematiek wordt echter ondervangen doordat alle aan-vragen uiteindelijk ook door de Werkgroep Gemengde Kredieten worden beken, waar dergelijke expertise wel aanwezig is. Voor wat betreft de leden van het Ministerie van Economische Zaken betreft het hier met name kennis op het gebied van export van kapitaalgoederen (BEB), respectievelijk kennis betreffende de bedrijven (DGI). Voor wat betreft het Ministerie van Financiën gaat het om de raakvlakken met de kredietverzekering enerzijds en met de discussie in het OESO Trade Committee anderzijds. Gebleken is echter dat de adviezen van deze instanties zelden schriftelijk zijn vastgelegd.

De interdepartementale commissies

Zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds werd aangegeven is begin jaren tachtig besloten om een aparte kleine commissie in te stellen naast de 'grote' commissie die zich met de algemene beleidskwesties bezighield. De organisatorische opzet ziet er sindsdien als volgt uit:

- a. de Commissie Beleidszaken Gemengde Kredieten, bestaande uit vertegenwoordigers van Economische Zaken, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking. Sinds 1983 staat deze commissie onder voorzitterschap van Ontwikkelingssamenwerking. Het secretariaat berust bij Economische Zaken. Deze commissie komt in beginsel halfjaarlijks bijeen ter bespreking en vaststelling van beleidsaangelegenheden en belangrijke uitvoeringsaspecten.
- b. de Interdepartementale Werkgroep Gemengde Kredieten en LCL's, bestaande uit een beperkt aantal direct bij de uitvoering betrokken ambtenaren van de drie betrokken ministeries. Het Ministerie van Economische Zaken bekleedt het voorzitterschap van deze commissie, die eens per 2 of 3 weken bijeenkomt al naar gelang het aantal aanvragen.

In de interdepartementale werkgroep zijn de betrokken departementen als volgt vertegenwoordigd:

Economische Zaken:

- het hoofd van de hoofdafdeling Export- en Algemene Zaken van het DG BEB, als voorzitter;

- het plaatsvervangend hoofd van de hoofdafdeling Export- en Algemene Zaken van het DG BEB (tevens plv. voorzitter);
- het hoofd van de eenheid Internationale Industriële Zaken van het DGI&R.

Ontwikkelingssamenwerking:

- het hoofd van het bureau DST/IDb van het DGIS, als secretaris;
- twee medewerkers van bureau DST/IDb.

Financiën:

- de coördinator van verzekeringsaangelegenheden of die van exportfinancieringsaangelegenheden van de directie EKI;
- een medewerker van de sectie Economische Zaken van IRF.

Ten aanzien van het functioneren van de werkgroep in algemene zin is in het onderzoek naar voren gekomen dat verschillen in inzicht over bepaalde projecten in bijna alle gevallen binnen de werkgroep werden opgelost. Er werden in het onderzoek geen aanvragen aangetroffen die aan de bewindslieden waren voorgelegd. Wel werd zo nu en dan door één van de partijen met een dergelijke handelwijze bedreigd. Ook komt het voor dat de werkgroep aanvragen krijgt te behandelen waarover ondernemingen met de bewindspersonen al overeenstemming hebben bereikt. Zij kan dan in feite alleen achteraf een ‘pro forma’ beslissing nemen. Dat kwam met name voor bij aanvragen voor grote projecten door voor Nederland belangrijke ondernemingen. De notulen van de bijeenkomsten van de werkgroep zijn wel te beknopt om een goed beeld te krijgen van de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de besluitvorming.

Met de invoering van de LCL's als financieringsinstrument van het programma is een nieuwe situatie ontstaan in die zin dat het merendeel van de projecten thans geheel onder de budgettaire verantwoordelijkheid van Ontwikkelingssamenwerking gefinancierd gaat worden. Het zou voor de hand liggen dat een dergelijke wijziging gevolgen heeft voor het gewicht van Ontwikkelingssamenwerking in de besluitvorming.

5.3 Procedures

We zullen in deze paragraaf de verantwoordelijkheden behandelen tussen alle betrokken partijen (ontvanger, leverancier en financier) in de verschillende fasen van de projectcyclus. Hierbij zullen de volgende behandlungsstadia worden onderscheiden: identificatie, formulering, beoordeling, aanbesteding en contractonderhandeling, uitvoering en rapportage.

Projectidentificatie

Het initiatief voor een aanvraag in het kader van dit programma ligt in beginsel bij het bedrijfsleven, de exporteur. Maar ook de bilaterale bureaus, de ambassade en de overheden van de ontvangende landen zelf kunnen voorstellen indienen.

In de praktijk is het initiatief in verreweg de meeste gevallen afkomstig van het bedrijfsleven. Met enkele ontvangende landen, waaronder Indonesië, wordt en marge van het bestedingsoverleg wel gesproken over de wijze waarop gemengde kredieten en LCL's kunnen worden ingezet. In een aantal gevallen, zoals in India en Indonesië, is zelfs geprobeerd om deze leveranties ook meer te doen aansluiten bij de bilaterale programma's. Het betreft hier met name de sectorale concentratie van deze transacties.

Het programma heeft voorts als uitgangspunt dat de aangeboden projecten voor ontvangende landen prioritair moeten zijn. Dit is ook een voorwaarde die de DAC heeft gesteld inzake gemengde kredieten. In vrijwel alle landen waarin het programma actief is bestaan er officiële procedures volgens welke een dergelijk krediet moet worden aangeboden en goedgekeurd. Voorstellen zijn meestal ontleend aan de meerjarenplannen en worden getoetst aan de nationale prioriteitsstelling. Meerjarenplannen zijn veelal zo breed dat dit criterium in de praktijk weinig inhoud heeft. Bovendien zijn dergelijke plannen dermate 'open ended' dat nieuwe voorstellen hier nog gemakkelijk aan kunnen worden toegevoegd.

Belangrijkste kritiek vanuit ontvangende landen op dit type programma's is het ad hoc karakter van de aanbiddingen. Ontvangende landen zijn daardoor minder in staat zelf prioriteiten aan te geven. Dit geldt met name voor landen die problemen hebben met het aantrekken van voldoende financiële middelen. In deze landen is het feit dat het additionele financieering betreft doorslaggevend om het voorstel toch te accepteren. Door zowel Egypte als Indonesië is in dit verband meerdere malen gepleit voor een kredietlijn om dit probleem te ondervangen.

De projectaanvragen bij Ontwikkelingssamenwerking worden steeds aangedragen door individuele bedrijven. Onderdeel van de procedure is het invullen van een aanvraagformulier. In dit formulier, dat mede als een soort checklist wordt gehanteerd voor de beoordeling, dient de aanvrager informatie te verschaffen over de ontwikkelingsrelevantie, de ontvangende organisatie, het te leveren product en zijn bedrijf. Voorts dienen deze aanvragen vergezeld te gaan van onder meer de offerte en eventuele tenderdocumenten.

Afhankelijk van de complexiteit van de opdrachten opereren de leveranciers zelfstandig of in (gelegenheids)combinaties. Veel individuele aanvragers van een gemengd krediet of een LCL zijn al jaren actief in een bepaalde markt, hetzij op commerciële basis, hetzij binnen het bilaterale OS-programma. Op sommige markten is er een 'permanente vertegenwoordiging' van een aantal Nederlandse bedrijven aanwezig voor het verwerven van opdrachten. Voorbeelden zijn Ceteco en Insto. Deze organisaties treden op als penvoerder voor de Nederlandse bedrijven en soms ook als coördinator bij de uitvoering. Voor het verwerven van grotere en/of complexere opdrachten – bijvoorbeeld op turn-key basis – worden dikwijls gelegenheidsconsortia gevormd.

De bedoeling van het programma is altijd geweest om Nederlandse bedrijven op gelijke voet te brengen met buitenlandse concurrenten door middel van het beschikbaar stellen van concessionele financiering. Om toch zoveel mogelijk het

ontwikkelingskarakter van het programma te benadrukken en te voorkomen dat het primair een export-instrument zou worden zijn de beginselen van non-initiëring en non-matching als beoordelingscriteria ingevoerd.

Van initiëring is sprake als Nederland als eerste een leningaanbieding doet. Het beginsel van non-initiëring houdt in de praktijk in dat een aanvraag kan worden afgewezen op grond van het argument dat er geen sprake is van leningaanbiedingen door andere donoren. In circa 10% van de gevallen is bij afwijzing dit argument gehanteerd.

Het zal duidelijk zijn dat het beoordelen van een aanvraag op dit criterium uiterst moeilijk is. In ongeveer 50% van de uitgevoerde projecten (70 van de 136) was sprake van gunning uit de hand. Volgens opgave van het bedrijfsleven was bij twee derde van de aanvragen niet bekend of er door anderen zachte financiering werd aangeboden. In sommige landen, waaronder Indonesië en India, is concessionele financiering een voorwaarde om orders toegewezen te krijgen.

In het kader van het programma is het niet toegestaan aanbiedingen van andere Westerse landen te 'matchen', d.w.z. leningvoorwaarden te verzachten tot het niveau van andere aanbiedingen. De GK- en LCL-voorwaarden zijn dan ook vrijwel gestandaardiseerd, waarbij de afspraken die in OESO-verband zijn gemaakt als uitgangspunt gelden. Op dit moment zijn deze afspraken:

- voor gemengde kredieten 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij en 2,5% rente;
- voor LCL's drie types: altijd 7 jaar aflossingsvrij, looptijd 25, 20 of 15 jaar en rente respectievelijk 3,5, 3 en 2,5%.

De zachtheid van LCL-transacties ligt daarmee vast. Voor gemengde kredieten is dat niet het geval, omdat de zachtheid bepaald wordt in combinatie met de commerciële lening. Dit is de reden dat schenkingselementen in de praktijk een grote variatie kennen, met name in Azië. Of hierbij sprake is geweest van matching is in de praktijk moeilijk vast te stellen. Wel is het zo dat in bijvoorbeeld Indonesië de zachtheid van de lening in de onderhandelingen werd betrokken. Het kwam daar regelmatig voor dat men met een internationale tender dreigde indien Nederland niet met zachtere voorwaarden over de brug zou komen.

Alhoewel beide criteria van belang zijn voor het bepalen van het defensieve karakter van het programma, is de operationalisering en daarmee de praktische toepasbaarheid tot dusver onvoldoende.

Formulering

Het ontvangende land draagt de verantwoordelijkheid voor de formulering van de projectvoorstellen. Niet zelden worden echter buitenlandse consultantsbureaus ingeschakeld bij het uitvoeren van haalbaarheidsstudies en het opstellen van uitvoerings- en tenderdocumenten.

Het is algemeen bekend dat sommige donoren vooral actief zijn in het beschikbaar stellen van gratis of zwaar gesubsidieerde consultantsdiensten om zodoende projectspecificaties te stimuleren die de eigen leveranciers bevoordelen ten opzichte van de internationale concurrentie.

De leverancier levert ook vaak een bijdrage aan de formulering van de projectvoorstellen. Met name ten aanzien van de specificaties van de te leveren goederen is de mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen relatief groot. Deze invloed kan groter zijn naarmate de concurrentie minder is. Bij onderhandse gunning waren er soms al maanden van onderhandelingen aan de aanvraag voorafgegaan en was het rondkrijgen van de financiering een laatste stap. Een vèrgaande betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de formulering kan tot ongewenste aanpassingen in het projectvoorstel leiden. Een extreem voorbeeld hiervan was het projectvoorstel tot uitbaggeren van een haven in Honduras. Dit voorstel is in de loop der onderhandelingen veranderd in de levering van een baggerschip.

Haalbaarheidsstudies waren slechts in een kwart van alle uitgevoerde projecten beschikbaar. In sommige landen werd er standaard een dergelijke studie uitgevoerd, die echter niet ter inzage werd gegeven.

Tabel 5.2 Aanwezigheid haalbaarheidsstudies bij de uitgevoerde projecten*

	Internationale tender	Onderhandse aanbesteding	Gunning uit de hand	Totaal
Studie: Niet uitgevoerd	31	11	35	77
Wel uitgevoerd, niet beschikbaar	6	7	11	24
Wel beschikbaar	8	3	24	35
Totaal	45	21	70	136

* Volgens opgave bedrijven.

De 'tenderboards' van de ontvangende landen zijn blijkens de ervaring veelal niet bereid om de inhoud van deze rapporten bekend te maken aan de met elkaar concurrerende donorlanden. Men is klaarblijkelijk, en niet ten onrechte, van mening dat donorlanden zullen trachten hun exporteurs een voorsprong te geven bij de tenders. Immers, in deze haalbaarheidsstudies komen vrijwel altijd ramingen voor van de investeringskosten; exporteurs zouden hun offertes daar naartoe kunnen schrijven. De haalbaarheidsstudies vormen getalsmatig dan ook een relatief geringe bron van informatie voor het behandelende bureau.

Om informatie over de projecten in te winnen moest het behandelend bureau dus gebruik maken van andere bronnen. Een mogelijk alternatief is het uitzenden van missies. Maar ook het uitzenden van eigen evaluatiemissies wordt bij tenders en 'prequalified bids' niet door de 'tenderboards' aanvaard om de eerdergenoemde redenen. Vaak ontbreekt ook de tijd om missies uit te sturen aangezien de periode tussen de aanvraag en de sluitingsdatum van de tenders te kort is. Alleen in de gevallen waar sprake is van bilaterale onderhandelingen tussen de Nederlandse exporteur en de overheidsinstelling van het ontvangende land bestaat de mogelijkheid om een missie uit te zenden. Zoals echter uit tabel 5.3 blijkt is bij gunning uit de hand evenmin vaak gebruik gemaakt van missies.

Tabel 5.3 Gebruik van missies bij de uitgevoerde projecten

		Internationale tender	Onderhandse aanbesteding	Gunning uit de hand	Totaal
Missie:	niet uitgevoerd	35	20	61	116
	wel uitgevoerd	10	1	9	20
Totaal		45	21	70	136

Volledigheidshalve dient ten aanzien van haalbaarheidsstudies nog te worden opgemerkt dat een aantal donoren, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek, eisen dat deze deel uitmaken van de beoordeling en derhalve beschikbaar zijn. Indien dergelijke studies niet aanwezig zijn, wordt voordat een definitieve beslissing is genomen, een missie uitgestuurd.

Een aantal donoren, waaronder Frankrijk maar ook Nederland, behandelen deze transacties als een commercieel tot stand gekomen contract. Het uitgangspunt daarbij is verder dat ontvangende landen/organisaties zelf het beste kunnen uitmaken wat goed en wat niet goed voor hen is. In hun ogen wordt het beginsel van self-reliance bij een dergelijke aanpak dan ook optimaal toegepast.

Beoordeling

Beoordeling van projectaanvragen vindt in eerste instantie plaats op grond van de gegevens die door de aanvragers worden verstrekt. De informatie die een bedrijf dient toe te sturen bestaat uit een aanvraagformulier, een offerte en, voorzover van toepassing, tenderdocumenten, een dekkingstoezegging van de NCM en een financieringsovereenkomst met een commerciële bank. Waar mogelijk dient een haalbaarheidsstudie te worden bijgesloten. Zoals uit de paragraaf over de formuleringfase is gebleken, had het behandelend bureau slechts in een beperkt aantal gevallen de beschikking over dergelijke studies.

De aanvragen gingen bij indiening in veel gevallen niet vergezeld van deze documenten. In de dossiers met aanvragen die geen verdere behandeling kregen, bijvoorbeeld omdat de transactie geen doorgang vond of de onderneming van verdere orderverwerving afzag, ontbraken die documenten in bijna alle gevallen. Zolang aanvragen niet volledig gedocumenteerd zijn, worden zij aangehouden en niet in behandeling genomen.

De meeste ingediende aanvragen zijn al bekend bij het bureau, daar men er al mondeling contact over heeft gehad met de aanvragende ondernemingen. Deze contacten fungeren als een eerste 'screening'. Voor het bureau wordt op die manier het aantal aanvragen beperkt en voor het bedrijfsleven voorkomt dit onnodige verwervingskosten. Dit vooroverleg heeft derhalve mede tot gevolg dat het aantal om inhoudelijke redenen afgewezen aanvragen beperkt is.

Het behandelende bureau gaat ervan uit dat de inhoudelijke beoordeling op het landenbureau plaatsvindt. Een diepgaande beoordeling op de ontwikkelingsdoelstellingen van het programma werd niet door de landenbureaus ondernomen,

ook al omdat de benodigde informatie, blijkens verschillende memo's, ontbrak. De beoordeling van het landenbureau stelde in het algemeen op informatie die door het behandelend bureau verstrekt was en dikwijls uitsluitend uit een aanvraagformulier en een offerte bestond. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt waren slechts in een kwart van alle projecten haalbaarheidsstudies beschikbaar. Vaak toetste het landenbureau slechts 'marginaal' aan de OS-doelstellingen, d.w.z. of de activiteit binnen het landenbeleid paste, zonder dat een oordeel gegeven werd over de zin of de haalbaarheid ervan. 'En onrechte werd daarbij regelmatig gerefereerd aan het bilaterale sectorbeleid in het betreffende land. Dit beleid is namelijk niet van toepassing op het GK-programma. In het algemeen bestaat de indruk dat veel landenbureaus weinig affiniteit koesterden met het GK-programma en derhalve bewust afzagen van een inhoudelijk oordeel.

In enkele gevallen werd de ambassade geconsulteerd inzake een aanvraag. Dit betrof informatie omtrent het project zelf, de prioriteit ervan en/of de status van de afnemer. In vrijwel al deze gevallen was het advies van de ambassade in de onderzoekslanden positief. Enkele malen werd daarbij gewezen op het belang van het project voor de leverancier. De rol van de ambassade in deze is ook vaak tweeslachtig: enerzijds hebben zij een handelsbevorderende taak, anderzijds dienen ze het ontwikkelingsbelang te bewaken. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij Indonesië en Egypte) lag de verantwoordelijkheid voor het GK-programma bij de handelsattaché waardoor aan een 'objectief' standpunt kan worden getwijfeld. In dergelijke situaties is waarschijnlijk vooral sprake van de uitvoering van de handelsbevorderende taak door de ambassade.

Een volgende stap in de behandeling kan zijn de inschakeling van derden-deskundigen, met name ter beoordeling van projecten op haalbaarheid en prijsstelling. Dit kan zowel door missies te zenden naar de desbetreffende landen als door deskundigen in Nederland in te schakelen. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, is het gebruik van missies c.q. het raadplegen van derden in Nederland sporadisch geweest.

Derhalve kan geconcludeerd worden dat de basis waarop het bureau zijn beslissingen heeft genomen nogal smal is geweest. Hiervan was men zich echter terdege bewust; in de notitie van 1985 over het GK-programma staat vermeld dat de beoordeling noodgedwongen een sterk kwalitatief karakter draagt. Sinds 1987 volgen de GK-aanvragen min of meer dezelfde goedkeuringsprocedure als de bilaterale projecten binnen Ontwikkelingssamenwerking, de zgn. bemo-procedure.

De beoordelingscriteria en randvoorwaarden waaraan aanvragen worden getoetst zijn in hoofdstuk 2 aan de orde geweest. Het betreft hier ontwikkelingsprioriteit, financiële/economische levensvatbaarheid, technische inpasbaarheid, betalingsbalanseffect en werkgelegenheidseffect. Voorts werd gesteld dat het programma geen negatieve effecten mocht hebben voor de arme groepen. Daarnaast is een aantal randvoorwaarden geformuleerd, bijvoorbeeld met betrekking tot spreiding (landen en bedrijven), omvang (maximum-leningbedrag) en non-initiëring.

Voor de vier onderzochte landen – Indonesië, Egypte, Honduras en Costa Rica – zijn de afgelopen tien jaar 36 projecten afgewezen. Tabel 5.4 geeft de gronden voor afwijzing aan.

Tabel 5.4 Afwijzingsgronden afgewezen projecten*

Grond	aantal
Ontwikkelingsrelevantie	10
Schuldensituatie/terugbetaling	3
Spreading (landen, sectoren, bedrijven)	3
Prijs te hoog	1
Budgettair	12
Niet-relevante aanvragen	2
Overig	3
Grond onbekend	5

* Het betrof in totaal 36 van de 198 aanvragen in de onderzoekslanden. Een aanvraag kan op meerdere gronden worden afgewezen. Vallen deze gronden in één categorie, dan zijn ze per project slechts eenmaal opgenomen. Bijvoorbeeld: een project is afgewezen op de gronden 'te groot beslag op middelen' en 'teveel projecten in deze sector' en 'teveel projecten in dit land'. Deze redenen zijn als één reden geteld in de categorie *spreading*.

Uit tabel 5.4 blijkt dat in een derde van de gevallen projecten zijn afgewezen op grond van onvoldoende ontwikkelingsrelevantie. Als projecten op deze grond werden afgewezen, was dit soms naar aanleiding van het oordeel van het landenbureau of een eventuele missie, maar het kon ook gebaseerd zijn op uitsluitend het oordeel van het behandelend bureau. Daarentegen leidde een negatief oordeel van het landenbureau of een missie zeker niet altijd tot afwijzing van het project. Een tiental projecten waarbij het landenbureau bedenkingen had, is uiteindelijk wel uitgevoerd. Overigens had ook het behandelend bureau bij enkele van deze projecten bezwaren.

Is het project formeel goedgekeurd, dan stuurt het behandelend bureau een brief naar de leverancier met de voorwaarden van het leningaanbod. Naast de financiële voorwaarden bevat deze brief onder andere een verplichting tot voortgangsrapportage en tot een accountantsverklaring achteraf met betrekking tot het aantal jaren werkgelegenheid dat uit het project is voortgevloeid. Daarnaast verzoekt het bureau de ambassade om een 'letter of intent' aan te bieden.

Tussen aanvraag en formele goedkeuring ligt gemiddeld 4,5 maand.

Aanbesteding

Het ontvangende land bepaalt de te volgen aanbestedingsprocedure en is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. We kunnen drie hoofdvormen van aanbesteding onderscheiden, namelijk internationale openbare aanbesteding, onderhandse aanbesteding en gunning uit de hand. Van onderhandse aanbesteding wordt gesproken wanneer een beperkt aantal bedrijven wordt uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte, dit wordt ook wel short-listing genoemd. In het

GK-programma is men er min of meer a priori van uitgegaan dat in verreweg het merendeel van de gevallen de internationale openbare aanbesteding zou worden gevolgd. In tabel 5.5 is een overzicht gegeven van de frequentie waarmee de verschillende vormen van aanbesteding zijn voorgekomen.

Tabel 5.5 Procedure van orderverwerving uitgevoerde projecten

Procedure	aantal
Openbare internationale tender	45
Onderhandse aanbesteding	21
Gunning uit de hand	70
Totaal	136

Uit deze tabel blijkt dat er slechts voor een minderheid van de projecten internationaal getenderd is. Het merendeel van de projecten is uit de hand gegund. Hieronder zijn ook vervolgoorders (7×) en subcontracting (1×) gerekend. Bij 21 projecten was de inschrijving beperkt. Soms konden alleen bedrijven op uitnodiging inschrijven, in andere gevallen werd er uitsluitend onder Nederlandse bedrijven aanbesteed.

Een belangrijke voorwaarde die door de Kamer is gesteld met betrekking tot het GK-programma is dat de geëxporteerde goederen niet aanmerkelijk hoger in prijs zijn dan gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden en dat het prijsverschil in geen geval groter is dan bij normale gebonden hulpverlening. In het regeerakkoord van 1989 is met betrekking tot de zogenaamde bindingsproblematiek wederom benadrukt dat leveranties vanuit Nederland concurrerend moeten zijn in prijs.

In het algemeen kan gesteld worden dat voor het verkrijgen van een goede prijsstelling internationale tendering de meest geëigende weg is. Bij het aanwijzen van een bedrijf c.q. donor voor het uitvoeren van een projectactiviteit spelen naast prijs echter ook andere factoren een belangrijke rol, zoals kwaliteit, standaardisatie en financieringscondities. In Indonesië bijvoorbeeld wordt in de besluitvorming in eerste instantie gelet op de financieringsvoorwaarden. Dit is vastgelegd in de befaamde Inpres-8, het presidentieel decreet van 1984. Hierin staan de minimumvoorwaarden vermeld waaraan exportkredieten dienen te voldoen, namelijk rente ten hoogste 3,5%, looptijd tenminste 25 jaar en aflossingsvrije periode tenminste 7 jaar. De aanbestedingsprocedure die in Indonesië min of meer standaard is, is het onderhandelen met één leverancier, waarbij concurrenten als stok achter de deur worden gebruikt. De keuze van deze leverancier wordt bepaald door economische, maar ook door financiële (risicospreiding van valuta) en politieke factoren (voorkomen van monopolievorming).

In geval van gunning uit de hand zijn er in de dossiers slechts in uitzonderlijke gevallen prijzenevaluatiestudies aangetroffen. Op grond van de beschikbare informatie (contracten met specificaties) komt het RIB tot de conclusie dat geen

Tabel 5.6 Tijdpad-analyse: gemiddeld aantal maanden vanaf het moment van aanvraag voor enkele proceduremomenten

Land	goedkeuring	contract	1e trekking	laatste trekking
Egypte	3	11	32	42
Indonesië	5	13	20	30
Costa Rica/Honduras	3	6	18	26

zinnolle prijsevaluatie kan worden uitgevoerd. De indruk bestaat derhalve dat vanuit Nederland onvoldoende aandacht aan dit punt is geschonken.

De wijze van aanbesteding heeft ook invloed op de scoringsgraad. In landen waar tendering regel was, was het uitvalpercentage van projecten hoger dan in landen waar onderhandse aanbestedingsprocedures gebruikelijk waren, bijvoorbeeld in Egypte 70% versus Indonesië 40%. Daar projecten die vervallen wel beslag leggen op de committeringsruimte, had dit wel consequenties voor de mate van uitputting. In Egypte bijvoorbeeld heeft men getracht het uitvalpercentage zo laag mogelijk te houden door pas leningen aan te bieden als de onderhandelingen in een vergevorderd stadium waren.

De volgende fase bestaat uit contractonderhandelingen tussen de afnemer en de leverancier. Ontwikkelingssamenwerking is geen partij in deze onderhandelingen. Wel houdt zij toezicht op de omvang van de transactie. Het is namelijk niet denkbeeldig dat deze tijdens de onderhandelingen gewijzigd wordt, met als gevolg dat de aangeboden lening ook aangepast moet worden. Gebruikelijker was echter dat de leverantie werd aangepast aan het reeds vastgestelde leningbedrag.

Met name in de totstandkoming van de contracten komt het eigen karakter van het programma tot uiting. Contracten komen namelijk volledig commercieel tot stand, zonder bemoeienis van het DGIS. Uit een juridische studie van de contracten blijkt over het algemeen dat de kwaliteit van de contracten redelijk tot goed is, beschouwd vanuit kopersperspectief.

Een zwak punt in de meeste contracten is de after-sales service. Daarnaast blijken in de meeste contracten wijzigingsclausules opgenomen te zijn die het mogelijk maken de aard van de leveranties aan te passen, zonder dat daarvoor een fiat van Ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk is. Hierdoor heeft Ontwikkelingssamenwerking geen vat op mogelijke afwijkingen tussen opzet en uitvoering van een project. In de praktijk blijkt inderdaad regelmatig te zijn afgeweken van het contract. Dit geldt met name in situaties waar tussen ondertekening van het contract en acceptatie van de leningovereenkomst geruime tijd ligt, zoals in Egypte het geval was.

Na ondertekening en goedkeuring van het contract geeft het behandelend bureau de NIO opdracht een leningovereenkomst op te stellen en aan de autoriteiten van het betreffende land aan te bieden. Gemiddeld duurt het dan nog 9 maanden voor de eerste trekking op de lening plaatsvindt. Met andere woorden: tussen de aanvraag en het effectief worden van de lening ligt gemiddeld circa anderhalf jaar.

Dit betekent dat de leningaanbiedingen, die slechts voor 3 maanden geldig zijn, vaak meerdere keren verlengd moeten worden. Er zijn echter grote verschillen waar te nemen tussen landen. Voor de onderzoekslanden is het tijdsverloop weergegeven in tabel 5.6.

Uitvoering

De projectuitvoering is in beginsel in handen van het ontvangende land. Het Nederlandse bedrijf is veelal alleen maar verantwoordelijk voor de transactie. Er zijn echter ook gevallen waar met het ontvangende land is overeengekomen dat het Nederlandse bedrijf op turn-key basis het project uitvoert. Dit geldt met name voor aannemingswerken, maar ook bij sommige (agro)industriële projecten zoals de palmolie-fabrieken in Honduras en bij de plaatsing van dieselgeneratoren in Indonesië is volgens die aanpak gewerkt.

Een veel voorkomende situatie is dat het ontvangende land de lokale infrastructuur verzorgt, d.w.z. een gebouw levert, en dat het Nederlandse bedrijf de inrichting inclusief de montage levert. Het kwam regelmatig voor dat de lokale infrastructuur niet gereed was bij de aanlevering van de goederen of dat de verscheping van de goederen om die reden diende te worden uitgesteld.

Lokale kosten zijn in beginsel uitgesloten van financiering uit het GK-programma. In veel landen loopt de uitvoering van projecten echter aanzienlijke vertraging op doordat de lokale middelen onvoldoende zijn. In een aantal gevallen is daarom toegestaan een (klein) deel van de lening te gebruiken voor lokale aankopen c.q. investeringen.

Tussen aanvraag en de laatste trekking op de concessionele lening ligt gemiddeld 2,5 jaar. De gemiddelde totale uitvoeringsduur van een project is langer omdat pas op de commerciële lening getrokken zal gaan worden nadat de concessionele lening is uitgeput.

Tijdens de uitvoering van het contract is de onderneming verplicht iedere drie maanden een voortgangsrapportage in te dienen. Deze verplichting is vastgelegd in de aanbestedingsbrief die bedrijven ontvangen na goedkeuring van de aanvraag en welke zij voor akkoord getekend dienen terug te sturen. Slechts 24 dossiers op tachtig geheel afgewikkelde projecten bevatten één of meer rapportages. De verslaggeving leidde slechts in een enkel geval tot opmerkingen van het bureau over de kwaliteit van de gegevens over de projectvoortgang.

Tabel 5.7 Aanwezigheid rapportage goedgekeurde projecten

	aantal
Project nog niet gestart	25
Geen rapportage	80
Voortgangsrapportage	26
Accountantsverklaring	5
Totaal	136

Eveneens zijn de ondernemingen verplicht na afronding van het project een accountantsverklaring te overleggen over de werkgelegenheid en het Nederlandse aandeel in de transactie. Tabel 5.7 laat zien dat ook aan deze verplichting nauwelijks blijkt te zijn voldaan. In de enkele gevallen dat een verklaring werd aangetroffen bleek het aantal mensjaren tenminste gelijk aan hetgeen vooraf werd opgegeven. Naar van ondernemerszijde werd vernomen, zijn ramingen vaak conservatief om tegenvallende uitkomsten te voorkomen.

Mede naar aanleiding van de onderzoeksresultaten heeft het behandelende bureau kort geleden een aantal bedrijven aangeschreven om hen te wijzen op hun verantwoordelijkheden in deze.

Betalingen aan bedrijven worden gedaan door de NIO conform een betalings-schema dat onderdeel uitmaakt van het leveringscontract. Daarbij wordt veelal voor de aanbeting eerst de zachte lening aangesproken en pas in een later stadium de – voor het ontvangende land veel duurder – commerciële lening. De financiële risico's die hiermee worden gelopen, kunnen aanzienlijk zijn, zoals in 1984 bleek bij het faillissement van de scheepswerf die een Tunesische order uitvoerde. Dit geval toont aan dat het van groot belang is om in de behandeling van aanvragen ruime aandacht te schenken aan de vraag of ondernemingen in staat zijn transacties uit te voeren. In de uitvoering van het programma is dit primair de taak van Economische Zaken. Hierbij kunnen echter wel tegenstrijdige belangen – aanvragen van noodlijdende bedrijven – in het geding zijn.

Hoofdstuk 6

Kenmerken uitgevoerde projecten

In dit hoofdstuk wordt een statistisch overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de projecten. Ook worden enkele belangrijke karakteristieken van de projecten behandeld. Wie zijn de aanvragers/leveranciers en wie de begunstigen/afnemers van de geleverde goederen? Is er sprake van een zekere mate van regionale en/of sectorale concentratie? Om wat voor soort projectactiviteiten gaat het? Betreft het uitsluitend kapitaalgoederenleveranties?

6.1 Uitvoeringsstatus

In tabel 6.1 is de uitvoeringsstatus gegeven van alle projecten waarvoor een contract is getekend of contractonderhandelingen in een beslissende fase verkeren. Het betreft in totaal 136 projecten, waarvan twee derde is voltooid. Daarbij gaat het om een transactiebedrag van circa f 3,3 miljard en een leningbedrag van f 1,8 miljard.

Tabel 6.1 Status van de uitgevoerde en in uitvoering zijnde projecten*

Uitvoeringsstatus	Aantal projecten			lening- bedrag (f mln.)	transactie- bedrag (f mln.)
	GK	LCL	Totaal		
Aangeboden leningen	2	10	12	300	413
Contract gesloten:					
– Nog niet op lening getrokken	7	6	13	243	331
– Lening gedeeltelijk opgenomen	10	18	28	501	824
– Lening volledig opgenomen	81	2	83	745	1.698
Totaal	100	36	136	1.789	3.267

* Stand van zaken per 1 juni 1989.

Een derde van de projecten moet nog worden opgestart of is in uitvoering. Tussen contractsluiting en oplevering ligt gemiddeld 2,5 jaar. De uitvoeringsduur is de afgelopen jaren wel verkort in vergelijking met de beginperiode van het programma en bedraagt thans minder dan 2 jaar.

Er zijn echter grote verschillen tussen landen. Een belangrijke vertragende factor vormt de acceptatie door het ontvangende land van de leningovereenkomst. In Egypte bijvoorbeeld nam de procedure soms meer dan twee jaar in beslag.

Het zal duidelijk zijn dat ook het type van project, nl. of het een (pure) goederenleverantie betreft, een aannemingswerk of een ontwerpstudie, een belangrijke rol speelt bij de uitvoeringssnelheid. Bovendien is de financieringsvorm van belang. Zo kunnen LCL's vanwege de eenvoudiger administratieve procedures een gemiddeld snellere implementatie dan projecten gefinancierd met gemengde kredieten.

6.2 Financieringsvorm

Tot 1987 was verreweg de meest voorkomende financieringsvorm het gemengde krediet, waarbij een deel van de transactiewaarde uit zachte financiering bestond en een deel (minimaal de helft) uit commerciële leningen.

Alleen in de beginjaren van het programma zijn enkele leveranties (4) gefinancierd waarbij 100% van de transactiewaarde door Ontwikkelingssamenwerking is betaald. Deze transacties worden hier behandeld als GK-financieringsvorm.

Vanaf 1987 is de LCL-financieringsvorm sterk overheersend en wordt alleen nog in uitzonderingsgevallen gebruik gemaakt van gemengde kredieten, namelijk bij transacties boven f 50 miljoen.

Tabel 6.2 Overzicht gemiddelde omvang leningen en transacties (in miljoenen gulden)

Jaar	Alle projecten			GK's		LCL's	
	lening	transactie	aantal	lening	aantal	lening	aantal
1979	14,8	28,7	10	11,0	9	41,6	1
1980	9,0	20,7	8	9,0	8	-	-
1981	4,9	10,1	7	4,9	7	-	-
1982	11,3	25,5	11	11,3	11	-	-
1983	7,9	18,0	22	6,2	21	45,0	1
1984	6,9	14,8	14	7,7	12	1,9	2
1985	9,5	20,9	8	8,8	7	14,0	1
1986	15,1	30,8	24	13,1	17	19,9	7
1987	21,6	29,8	24	26,7	4	20,5	20
1988	23,9	23,9	8	-	-	23,9	8
Totaal	13,2	24,0	136	9,8	96	20,1	40

Als uitgangspunt van het GK-programma werd gesteld dat de verlening van gemengde kredieten tenminste zodanig dient te zijn dat per transactie de multiplier van het zachte financieringsdeel minimaal 2 is; dat wil zeggen dat minstens een zelfde bedrag aan commercieel geld wordt aangetrokken. Tot 1987 wordt hieraan voldaan, zoals tabel 6.2 laat zien. Daarna neemt het aandeel van de commerciële lening sterk af, als gevolg van de invoering van de LCL-vorm.

Door de OESO/DAC zijn richtlijnen opgesteld met betrekking tot de minimumhoogte van het schenkingselement waaraan gebonden hulpleningen dienen te

voldoen. Bij de aanvang van het programma in 1979 bedroeg het minimum-schenkingselement 20%. Daarna is deze norm nog enkele malen verhoogd, nl. in 1982 tot 25%, in 1987 tot 30%, en in 1988 tot 35%. Tevens bestaan er richtlijnen voor de berekening van het schenkingselement. Deze richtlijnen gingen tot medio 1988 bijvoorbeeld uit van een vaste marktrente van 10% voor het bepalen van het schenkingselement. Sinds juni 1988 is er in het Trade Committee van de OESO overeengekomen dat er per land een variabele commerciële rente gehanteerd dient te worden. Voor Nederland bedraagt deze circa 8,5%.

In tabel 6.3 zijn de gemiddelde schenkingselementen gegeven. Bij de berekening hiervan is nog uitgegaan van een vast percentage, nl. 10%. Dit is ook de wijze waarop door de DAC de schenkingselementen nog steeds worden vastgesteld.

Tabel 6.3 Gemiddelde schenkingselementen*

Jaar	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Schenkings- element (%)	30	26	26	33	32	28	36	34	44	44

* Ongewogen gemiddelden; percentages zijn berekend over het transactiebedrag.

Zoals uit deze tabel blijkt heeft Nederland ruimschoots voldaan aan de OESO/DAC-richtlijnen. Opvallend is echter de variatie in schenkingselementen over de jaren. Deze variatie is verreweg het grootst in Azië, waar blijkbaar meer factoren dan alleen de DAC-normen een rol hebben gespeeld bij het vaststellen van het schenkingselement.

Op grond van een drietal factoren kan het schenkingselement tussen transacties onderling verschillen.

- Ten eerste of de lening wordt verstrekt aan een MOL, of niet. Het minimum-schenkingselement voor MOL's ligt hoger dan voor de andere landen. Thans bedraagt dit 50%.
- Op de tweede plaats, of er naast fondsen uit het GK-programma nog andere hulpgeelden beschikbaar zijn gesteld voor de financiering van de transactie.
- Op de derde plaats, de verhouding tussen het commerciële en het zachte deel bepaalt mede de hoogte van het schenkingselement.

Terwijl de financieringscondities min of meer vastliggen voor het programma, kan de verhouding tussen beide componenten van de lening wel worden gebruikt om de concurrentiepositie van de Nederlandse leverancier te verbeteren.

6.3 Co-financiering

Om de Nederlandse bedrijven een zo aantrekkelijk mogelijke financieringsconstructie te kunnen laten aanbieden is besloten een zéér flexibele toepassing van het financieringsinstrumentarium toe te laten. Derhalve is het mogelijk financieringen onder het programma te doen samengaan met onder andere leningen

van multilaterale fondsen of commerciële financieringen van binnenlandse en buitenlandse origine, zulks met inachtneming van de Consensus en de DAC-regels.

De volgende vormen van co-financiering zijn aangetroffen in het programma:

- a. co-financiering met commerciële fondsen;
- b. co-financiering met andere bilaterale donoren;
- c. co-financiering met multilaterale financiële hulpinstellingen, zoals de Wereldbank, EOF;
- d. co-financiering met bilaterale of multilaterale industriële investeringsbanken, bijvoorbeeld de FMO en het IFC;
- e. co-financiering met andere Nederlandse bilaterale hulpfondsen zoals met het reguliere bilaterale programma of met sectorprogramma's;
- f. co-financiering met andere Nederlandse faciliteiten zoals met het Matchingfonds van Economische Zaken.

Het zal duidelijk zijn dat de eerste categorie de meest voorkomende vorm van co-financiering is. In 70% van de gevallen heeft financiering plaatsgevonden in combinatie met een commerciële bank. Sinds de invoering van de LCL-financieringsvorm is de inbreng van commerciële banken echter sterk teruggelopen. In 1988 was zelfs bij geen enkel afgesloten contract een commerciële bank betrokken.

Sinds begin 1981 zijn er vele pogingen ondernomen om tot co-financiering te komen met multilaterale instellingen.

Bij de invoering van de LCL's in 1987 is voorgesteld om het onderscheid tussen beide financieringsvormen beter tot uitdrukking te laten komen door gemengde kredieten met name te reserveren voor co-financieringsprojecten met de Wereldbank. Deze verdeling is mede gebaseerd op praktische overwegingen, nl. dat bij co-financieringsprojecten het veelal gaat om zeer grote bedragen, die een te zwaar beslag op de middelen zouden leggen wanneer LCL's zouden worden verstrekt. Een ander argument om hiervoor gemengde kredieten aan te wenden is dat dit instrument de gedeelde verantwoordelijkheid inzake het regeringsbeleid met betrekking tot co-financiering optimaal tot uiting brengt, nl. Ontwikkelingssamenwerking draagt zorg voor de concessionele component en Economische Zaken/Financiën voor de kredietverzekering. Het aantal co-financieringsprojecten met multilaterale instellingen is sinds de start van het programma beperkt gebleven tot vijf: twee palmolieprojecten in Honduras, een wegenproject in Kameroen, een energieproject in Zimbabwe en een waterzuiveringsproject in Nigeria.

Vanwege het gebonden karakter leent het GK-programma zich uitsluitend voor de zgn. 'parallel financiering' constructie. Hierbij richt de Nederlandse bijdrage zich op een afgezonderd, identificeerbaar gedeelte van het project. Een dergelijke opzet kan derhalve alleen toegepast worden als er sprake is van een project dat in duidelijke afscheidbare deelprojecten is op te delen. Een ander probleem inherent aan de co-financiering is dat alle co-financiers op één lijn moeten worden gebracht; hoe meer co-financiers deelnemen hoe moeilijker dit wordt.

In ruim 10% van de gevallen zijn andere overheidsbronnen mede aangewend voor de financiering van de transactie. De belangrijkste bronnen waren: bilaterale

OS-programma's, de FMO en Economische Zaken. In tabel 6.4 is een overzicht gegeven van de belangrijkste co-financieringsvormen die in het GK-programma voorkwamen.

Tabel 6.4 Verdeling van transacties naar co-financieringsvorm*

Co-financieringsvorm	Aantallen	Percentage
Commerciële banken	96	70
Anderc bilaterale donoren	3	2
Multilaterale instellingen	5	4
Ontwikkelingsbanken (FMO/IFC)	5	4
Nederlandse bilaterale fondsen	7	5
Anderc officiële overheidsfondsen	4	3
Geen co-financiering	30	22

* In sommige gevallen is voor de financiering van een project gebruik gemaakt van meerdere financieringsbronnen.

Daarnaast is in een groot aantal gevallen hulpgeld ingezet in het voortraject, of ten behoeve van technische begeleiding en management-ondersteuning nadat het project was opgeleverd. Deze technische begeleiding werd vooral bekostigd vanuit het reguliere bilaterale programma en het programma voor industriële ontwikkeling. In bijvoorbeeld Indonesië vinden de meeste activiteiten plaats in een sector waar ook het reguliere bilaterale programma op is gericht.

6.4 Omvang en aard transacties

Aan de transactie-omvang van de leningen is in beginsel een limiet gesteld van 10% van de voor enig jaar beschikbare committeringsruimte. Dit impliceert dat vanaf het begin van het programma het maximumbedrag geleidelijk is gestegen van f 10 miljoen in 1979 tot f 50 miljoen in 1987. Medio 1987 is besloten dit maximumbedrag los te koppelen van de committeringsruimte en een vast bedrag te hanteren, nl. van f 50 miljoen. In 1989 is het maximum-leningbedrag per transactie verlaagd tot f 25 miljoen om de financiële beheersbaarheid van het programma te vergroten. Voorts werd besloten om de helft van het kasplafond in beginsel aan te wenden voor transacties kleiner dan f 10 miljoen. Ook in eerdere notities is reeds de voorkeur uitgesproken voor kleinere transacties. Deze richtlijn is conform het streven om het programma ook in te zetten ten behoeve van de export voor kleinere en middelgrote ondernemingen. In tabel 6.5 is een verdeling gegeven van de omvang van de verstrekte leningen over de afgelopen jaren.

Uit deze tabel blijkt dat het aandeel van de kleinere transacties (< f 10 miljoen) aanzienlijk is, nl. zo'n 60%. Dit aandeel neemt echter de laatste jaren af, of anders gezegd: de gemiddelde omvang van de leningen neemt sinds 1985 sterk toe. Deels is dit terug te voeren op de introductie van LCL's, waarbij immers de volledige transactie wordt gefinancierd, waardoor deze per definitie omvangrijker

Tabel 6.5 Classificering van de omvang van de leningbedragen per periode

Periode	Aantal projecten						
	< 5 mln.	5-10 mln.	10-20 mln.	20-30 mln.	30-40 mln.	40-50 mln.	> 50mln.
1979-83	25	19	7	3	2	2	-
1984	6	5	3	-	-	-	-
1985	3	1	4	-	-	-	-
1986	6	4	7	4	2	1	-
1987-88	4	7	9	5	1	4	2
Totaal	44	36	30	12	5	7	2

zijn. Maar ook de omvang van de individuele LCL's vertoont tussen 1985 en 1988 een opgaande lijn.

In twee gevallen is het maximum van f 50 miljoen overschreden. Eén daarvan betreft een telefoonproject van f 70 miljoen in Indonesië. De andere overschrijding betreft een project dat nog in behandeling is. Het gaat hier om de bouw van een palmolieterminal op Batam in Indonesië. De totale transactie bedraagt ruim f 100 miljoen, met een aanvraag voor f 80 miljoen à f 90 miljoen zachte lening (LCL).

Naar omvang van de transactie is de kleurenbeeldbuizenfabriek in China verreweg het grootste project. De totale transactiewaarde was f 177 miljoen, waarvan f 50 miljoen als zachte lening is aangeboden. In eerste instantie was het hierboven genoemde telefoonproject in Indonesië nog groter, nl. f 300 miljoen, inclusief lokale kosten (turn-key). Uiteindelijk is alleen het door Nederland gefinancierde deel doorgegaan. Andere zeer omvangrijke transacties die hebben plaatsgevonden zijn een waterzuiveringsproject (f 95 miljoen) in Nigeria, leverantie van schepen aan Mauritanië en Mexico (elk circa f 70 miljoen), baggerwerkzaamheden in India (f 76 miljoen) en de bouw van een kolenterminal (f 87 miljoen) en de leverantie van baggerschepen (f 81 miljoen) beide aan Indonesië.

Exporten die in het kader van dit programma kunnen worden gefinancierd zijn kapitaalgoederen of de uitvoering van projecten met een kapitaalgoederencomponent (bijvoorbeeld aannemingswerken) en de daarbij behorende diensten. Ook op zichzelfstaande dienstencontracten (contracten ten bedrage van minimaal f 2 miljoen) kunnen voor het programma in aanmerking komen, dit onder voorwaarde dat het gaat om diensten die het karakter hebben van een rechtstreeks inkomensgenererend project op het vlak van technisch ontwerp en begeleiding daarvan, alsmede op het vlak van management. In dit verband kunnen de volgende vier verschillende typen van transacties worden onderscheiden: leveranties van kapitaalgoederen, turn-key projecten, aannemingswerken en studies.

Driekwart van de uitgevoerde projecten betrof de leverantie van kapitaalgoederen. In circa 10% van de gevallen ging het louter om materiaalleveranties. Bij het merendeel van de kapitaalgoederenleveranties (twee derde) was er sprake van een zekere technische begeleiding. Deze begeleiding bestond uit een korte

Tabel 6.6 Indeling naar type levering (bedragen in miljoenen guldens)

Type transactie	Leningbedrag	Percentage	Aantal projecten
Goederenleveranties	1.330,7	74	105
Turn-key projecten	95,9	5	9
Studies	4,3	1	3
Aannemingswerken	357,8	20	19
Totaal	1.788,7	100	136

training voor de directe gebruikers en/of hulp bij de in bedrijfstelling. De tijdsduur varieerde van enkele weken tot drie maanden. In een kwart van de gevallen werd langdurige (meer dan één jaar) assistentie verleend. Bij ongeveer driekwart van de 136 transacties kan gesproken worden van een project. In de andere gevallen is er veeleer sprake van een soort programmahulp.

6.5 Regionale spreiding

Een belangrijk uitgangspunt van het programma is dat bij het aanbieden van de beschikbare middelen wordt gestreefd naar een zekere spreiding over de in aanmerking komende ontwikkelingslanden.

Bij de invoering in 1979 kende het programma in beginsel een wereldwijde toepassing, met bijzondere aandacht voor de toenmalige concentratielanden. Op grond van de in mei 1984 verschenen Nota Herijking bilateraal beleid richt Nederland haar bilaterale ontwikkelingshulp primair op een tiental programma-landen en op 18 regioland. Daarnaast is nog samenwerking mogelijk met een twintigtal sectorlanden. Deze landenkeuze worden ook op het GK-programma van toepassing verklaard. Voor het GK-programma zijn hieraan vanaf 1987 nog zes landen toegevoegd, te weten Jordanië, Marokko, Turkije, Mauritius, Belize en Chili.

Andere factoren die de mate van geografische spreiding mede hebben bepaald zijn de kredietwaardigheid van het ontwikkelingsland en het leningenbeleid. In een aantal ontwikkelingslanden, India en Thailand bijvoorbeeld, bestond weinig of geen belangstelling voor gemengde kredieten omdat de centrale overheid, aan wie het concessionele leningaandeel wordt aangeboden, de zachte voorwaarden niet doorgeeft aan aanbestedende bedrijven of organisaties.

Er zijn ook verschillen in absorptiecapaciteit. China en Indonesië hebben de neiging om zoveel mogelijk leningaanbiedingen te accepteren. De verhouding tussen leningaanbiedingen en contracten ligt in deze twee landen aanzienlijk gunstiger dan in bijvoorbeeld Egypte.

Het beleid inzake de kredietwaardigheid van het ontwikkelingsland heeft een bijna alles bepalende rol gespeeld in de toepassingsmogelijkheden van het programma naar landen. Gedurende de eerste jaren van het programma is een tamelijk soepel beleid gevoerd bij het verstrekken van leningen, mede onder druk

van Economische Zaken, ter behoud en verbetering van de Nederlandse export naar bepaalde markten. Bij de aanvang van het programma waren nl. ten aanzien van de minder kredietwaardige ontwikkelingslanden problemen gerezen met betrekking tot de kredietverzekering van het commerciële deel. Tegen het eind van 1979 werd daarom in interdepartementaal overleg afgesproken dat landen die normaliter niet in aanmerking konden komen voor een NCM-dekking van middellange exportkredieten, binnen bepaalde grenzen wel een NCM-dekking konden krijgen in het geval van gemengde kredieten. Daar waar bij de kredietverzekering bepaalde limieten golden, werden deze limieten enigszins opgerekt als het om gemengde kredieten ging. Echter, door de sterk verslechterende schuldenpositie van de meeste ontwikkelingslanden en de daardoor fors toenemende schadeclaims en schuldenregelingen, is deze soepele stellingname na enkele jaren weer losgelaten.

Vanaf 1983 werd het volgende beleid gehanteerd:

- landen die niet in aanmerking komen voor kredietverzekering zullen niet in aanmerking komen voor gemengde kredieten. Uitzondering op deze regel is mogelijk indien in de commerciële component van de transactie op aanvaardbare wijze zonder kredietverzekering kan worden voorzien, bijvoorbeeld door betaling uit de eigen fondsen van het land.
- voor landen waarvoor een restrictief beleid geldt zullen plafonds worden vastgesteld.
- Vanaf 1987 zijn alle MOL's uitgesloten.

Deze verstrakking impliceerde een zeer vergaande beperking van de geografische manoeuvreerruimte.

Thans is het programma volledig open voor tien landen; bestaat er een restrictief beleid en/of is een maximum vastgesteld voor zes landen, en is het programma gesloten voor de resterende 32 landen.

Vanaf 1987, na de invoering van de LCL-financieringsvorm, is de situatie echter enigszins gewijzigd. Deze vorm maakt het nl. mogelijk het programma op meer landen toe te passen, onder meer vanwege het ontbreken van het commerciële deel. De kredietverzekeringsbarrière (NCM-dekking) was daarmee weggefallen. Was het programma voor 1987 de facto voor 15–20 landen inzetbaar, verwacht werd dat door de invoering van de LCL-vorm voor circa 30 landen leningen zou kunnen worden ingezet.

De terugbetalingscapaciteit van landen bleef echter ook na de invoering van de LCL-vorm in belangrijke mate maatstaf voor de verschaffing van leningen. Wel bestaat nu de mogelijkheid om met de LCL in te spelen op economische herstelprogramma's die in nauwe samenwerking met multilaterale instellingen zijn opgezet, de zgn. Structural Adjustment Programme's (SAP's).

Het bovengeschetste leningbeleid heeft ertoe geleid dat geleidelijk een verschuiving heeft plaatsgevonden van dit type hulp van de LLDC's naar de LIC's. Deze verschuiving kan worden verklaard uit het feit dat de MOL's sinds 1987 zijn uitgesloten.

Tabel 6.7 Indeling van leningen naar inkomensgroep ontvangende land (in miljoenen gulden)*

Periode	LLDC	LIC	LMIC+
1979-82	83,9 (8)	253,4 (24)	59,1 (8)
1983-85	31,8 (6)	227,4 (21)	67,0 (14)
1986-89	44,0 (3)	906,4 (44)	115,6 (8)
Totaal	159,7 (17)	1387,2 (89)	241,8 (30)

* Tussen haakjes aantal projecten.

Tot slot dient nog een beperkende factor voor de mate van spreiding te worden genoemd, nl. de relaties (historisch, economisch) die Nederland in het algemeen en het Nederlandse bedrijfsleven in het bijzonder onderhoudt met de betreffende landen.

Op grond van het bovenstaande is het dan ook niet verwonderlijk dat er een zeer sterke concentratie van het programma waar te nemen is op een beperkt aantal landen. Het zwaartepunt van het programma ligt in Azië, met name in de landen Indonesië en China. Samen nemen deze twee landen ruim 40% van het totaalbedrag aan leningen voor hun rekening. In de periode 1986-89 was dit zelfs 60%. In Afrika zijn Angola en Egypte de belangrijkste ontvangers van gemengde kredieten. Latijns Amerika tenslotte speelt in het programma een tamelijk ondergeschikte rol. De twee grootste landen voor het programma in dat continent, Honduras en Colombia, maken slechts 2% van het totaal uit.

Tabel 6.8 Indeling van leningen naar regio (in miljoenen gulden)*

Periode	Afrika	Azië	Latijns Amerika
1979-82	132,6 (20)	233,3 (15)	30,5 (5)
1983-85	170,4 (24)	119,4 (10)	36,4 (7)
1986-89	293,0 (20)	724,8 (32)	48,3 (3)
Totaal	596,0 (64)	1.077,4 (57)	115,3 (15)

* Tussen haakjes aantal projecten.

6.6 Sectorale spreiding

Ofschoon het GK-programma onderdeel uitmaakt van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling is het niet beperkt tot deze sector; het staat in beginsel open voor alle sectoren.

Zoals tabel 6.9 laat zien zijn verreweg de meeste transacties gericht op de zgn. economisch infrastructurele sector (energie, transport en telecommunicatie). Ongeveer twee derde van alle projecten vindt hierin plaats. In dit opzicht vertoont het Nederlandse programma sterke overeenkomsten met soortgelijke programma's

Tabel 6.9 Indeling van leningen naar sector

Sector	GK-bedrag (f mln.)	Percentage	Aantal projecten
Landbouw	190,0	11	12
Industrie	211,1	12	21
Energie	110,4	6	7
Transport	815,2	46	63
Communicatie	258,9	14	14
Sociale infrastructuur	165,3	9	17
Overig	37,0	2	2
Totaal	1.788,7	100	136

van andere donoren. Slechts 20% van de transacties is gericht op direct productieve sectoren.

Binnen de economisch infrastructurele sector is transport de belangrijkste subsector; bijna de helft van alle leveranties heeft hierop betrekking. Circa twee derde van alle activiteiten op het gebied van transport is bestemd voor de maritieme sector. Het betreft hier met name baggervaartuigen, vissersschepen, sleepboten en havenverbeteringswerken. Wegtransport (vrachtwagens) en luchttransport (vliegtuigen) nemen elk circa 15% voor hun rekening. De rest is bestemd voor spoorwegen.

Leveranties in de telecommunicatiesector bestonden vrijwel uitsluitend uit telefooncentrales en kabels, terwijl het in de energiesector met name ging om elektriciteitscentrales. Leveranties in de sector sociale infrastructuur betroffen onder meer waterzuiveringsinstallaties, steun aan ziekenhuizen en lesmaterialen voor scholen.

In de productieve sectoren (landbouw en industrie) ging het veelal om het opzetten van productielijnen of het bouwen en inrichten van nieuwe fabriekscomplexen.

De sectorale verdeling van de projecten verschilt per werelddeel. Zo is de landbouw alleen vertegenwoordigd in Afrika; de telecommunicatiesector is prominent aanwezig in Azië.

6.7 Leveranciers

Vanuit de doelstelling dat het GK-programma een bijdrage dient te leveren aan het Nederlandse exportbelang is onder meer als voorwaarde gesteld dat de vervaardiging van de te exporteren producten voor ten minste 70% in Nederland geschiedt. Ook de restrictie dat lokale kosten in beginsel uitgesloten zijn van financiering is een uitvloeisel van deze doelstelling. In tabel 6.10 is de verdeling gegeven naar plaats van besteding. Deze tabel toont aan dat ruimschoots de norm van 70% is behaald. Ofschoon lokale kosten in beginsel zijn uitgesloten, is in

een aantal gevallen, onder meer Indonesië, bij de aanvragen toch toestemming gegeven een klein percentage hiervoor aan te wenden.

Tabel 6.10 Verdeling naar plaats van besteding

Plaats van besteding	Percentage
Nederland	85
Lokale kosten	5
Andere landen	10
Totaal	100

Wanneer een produkt het stempel krijgt van de Kamer van Koophandel van Nederlandse origine te zijn, wil dat nog niet zeggen dat het produkt volledig in Nederland is vervaardigd. Een dergelijke kwalificatie wordt ook gegeven aan geïmporteerde goederen indien een geheel nieuw produkt ontstaat of als het produkt een belangrijke fabricagefase ondergaat. In het laatste geval geldt dat deze fase economisch gerechtvaardigd moet zijn, dat de bewerking plaatsvindt in een daartoe ingericht bedrijf en dat de bewerking een waardevermeerdering van tenminste 50% moet hebben opgeleverd ten opzichte van de oorspronkelijke prijs.

Volgens opgaven van de leveranciers hebben de uitgevoerde 136 projecten aan Nederlandse zijde circa 14.500 manjaren aan werk opgeleverd.

Het beleid van het GK-programma is erop gericht om ook een min of meer evenwichtige spreiding naar Nederlandse bedrijven te verkrijgen, waarbij vanaf 1983 besloten is om niet meer dan circa 20% per bedrijf van de voor enige jaren beschikbare fondsen te alloceren. Tevens zou zoveel mogelijk aan kleine bedrijven de voorkeur worden gegeven.

Tabel 6.11 Tien grootste participanten in het GK-programma

Bedrijf	Aantal projecten	GK/LCI-bedrag (f mln.)
Philips	24	398,2
IHC	8	142,9
Ballast Nedam	2	107,6
DAF	8	103,4
Damen Shipyards	15	99,8
Hollandia Kloos	3	94,7
Stork	10	86,1
Fokker	3	80,2
TNW	1	50,0
HOLEC	1	45,0
Totaal	75	1207,9
Als percentage van het totale GK-programma	55%	68%

Zoals tabel 6.11 laat zien is 70% van alle GK/LCL-middelen gegaan naar een tiental Nederlandse producenten van kapitaalgoederen of aannemers. Het resterende bedrag is ten goede gekomen aan een vijftigtal ondernemingen. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat het vooral de grotere producenten zijn die hebben geprofiteerd van het programma. Weliswaar is bij een aantal transacties sprake van toeleveranties door kleine en middelgrote ondernemingen, maar in algemene zin draagt het programma niet wezenlijk bij aan een grotere directe betrokkenheid van middelgrote en kleine ondernemingen bij de export. Het is echter de vraag of deze doelstelling van het programma reëel is. De risico's zijn nl. zeer groot voor dit soort bedrijven. Bovendien wordt circa 90% van de Nederlandse export verzorgd door circa 10% van de bedrijven; deze 10% is voornamelijk afkomstig uit het middelgrote en grootbedrijf.

6.8 Afnemers

Wie zijn de ontvangers van de goederen? In welke mate profiteert de particuliere sector in de ontwikkelingslanden van dit programma?

In het leeuwedeel van de gevallen zijn de goederen of diensten geleverd aan instellingen in de publieke sector, vooral staatsbedrijven en semi-overheidsinstellingen (openbare nutsbedrijven). Leveranties aan particuliere bedrijven hebben slechts sporadisch plaatsgevonden, te weten éénmaal in Ghana en tweemaal in Kenya. In drie gevallen was de afnemer een coöperatie. Tot slot heeft in enkele gevallen de transactie de vorm aangenomen van een joint venture, een tamelijk recent verschijnsel en vooral toegepast in China. De afnemer is in dat geval de joint venture tussen de Nederlandse leveranciers en een staatsbedrijf. De Nederlandse leveranciers leveren niet alleen goederen maar tevens know-how. Bovenstaande gegevens zijn nader verbijzonderd in tabel 6.12.

Tabel 6.12 Aantal projecten en leningbedrag naar type afnemer

	Aantal projecten	GK-bedrag (f mln.)
Centrale en lagere overheden	29	523,9
Semi-overheid	43	457,0
Staatsbedrijven en bedrijven met overheidsparticipatie	45	507,9
Particuliere bedrijven	3	24,4
Coöperaties	3	31,9
Joint ventures	5	125,2
Afnemer onbekend	8	118,5
Totaal	136	1.788,7



Vrachtwagens, Egypte (DAF Trucks BV)

De belangrijkste verklaring voor de geringe participatie van de particuliere sector is dat het leningen betreft van staat tot staat. Ontvangende overheden zijn vaak niet geneigd het schenkingselement van de lening door te geven aan particuliere instellingen. Gegeven het gebonden karakter en de zeer omslachtige procedures is het particuliere bedrijfsleven aan de andere kant ook nauwelijks geïnteresseerd in dergelijke leningen wanneer ze worden doorgeleend tegen harde commerciële voorwaarden. Om bovengenoemde redenen hebben het IMF en de Wereldbank regelmatig kritiek geleverd op deze financieringsvormen.

Hoofdstuk 7

Financieel beheer

7.1 Uitgavenverloop

In de afgelopen jaren zijn verschillende financiële systemen van toepassing geweest op het programma. In de beginperiode, 1979–82, was het uitgangspunt van het financieel beheerssysteem de committeringsruimte. De committeringsruimte is de financiële ruimte om verplichtingen aan te gaan oftewel het totaalbedrag dat in een jaar toegezegd mag worden. De committeringsruimte was in die jaren f 100 miljoen per jaar. Daar lang niet elke committering/toezegging leidt tot het sluiten van een leningovereenkomst en dus tot benutting van de kasruimte, vorder de eerste jaren onderuitputting van de kasruimte plaats. Deze onderuitputting werd nog versterkt doordat het uitgavenritme lager was dan men bij het introduceren van het programma verwachtte. Het uitgavenritme geeft de uitgaven (trekkingen op de lening) in de tijd weer. Het uitgavenverloop per lening over een periode van 3 jaar werd geschat op 10:50:40.

Tabel 7.1 geeft de ontwikkeling van de committeringsruimte, de kasruimte en de uitgaven (opgenomen leningen) in de tijd weer. Tevens is de categorie gesloten contracten opgenomen, omdat die een indicatie van de uitgaven in de toekomst geeft.

Tabel 7.1 Financiële gegevens over het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties, 1979–1988 (in miljoenen gulden)

Jaar	Committeringsruimte	Kasruimte	Gesloten contracten	Opgenomen leningen
1979	100	10)	0
1980	100	60)	45,7
1981	100	100) 262,1	86,8
1982	100	81)	85,5
1983	150	103,25	87,4	43,1
1984	200	119,50	163,2	156,5
1985	400	132,50	92,0	78,6
1986	400	132,50	102,3	94,2
1987	530 (880)*	132,50	230,9	102,5
1988	840	182,20 (+51,6)	379,0	233,8
1989	0	185,50 (+60,0)	171,5**	245,5***

* Gedurende 1987 is de committeringsruimte van f 530 miljoen tot f 880 miljoen verhoogd.

** Stand van zaken t/m 1 juni 1989.

***Raming over 1989.

Tot 1983 was de committeringsruimte f 100 miljoen. In 1983 werd het 50-miljoen-programma van Economische Zaken toegevoegd. De twee fondsen kenden echter een verschillende budgettaire systematiek. Het grootste verschil was dat bij het programma van Ontwikkelingssamenwerking de niet-benutte committeringsruimte doorgeschoven mocht worden naar een volgend jaar (stuwmeervorming), in tegenstelling tot de niet-benutte committeringsruimte bij Economische Zaken. Voor de samengevoegde programma's werd een nieuwe constructie bedacht die voornamelijk gebaseerd was op het systeem van Economische Zaken. In deze opzet was stuwmeervorming niet meer mogelijk, met andere woorden, de in een begrotingsjaar niet benutte committeringsruimte verviel. Daarnaast werd er een beheerssysteem op basis van kasplafonds ingevoerd. Om onderuitputting te voorkomen werd voorts de committeringsruimte verhoogd tot f 200 miljoen, bij een kasruimte van f 119,5 miljoen. Committeringen vervielen indien deze na het jaar van aanbidding niet binnen een termijn van twee jaar in leveringscontracten waren omgezet. Overigens is deze regel in de praktijk niet altijd strikt toegepast.

In de daaropvolgende jaren is de committeringsruimte een aantal keren verder verhoogd. Bij het vaststellen hiervan speelde de verhouding tussen committeringen en leningovereenkomsten steeds een belangrijke rol. Uiteindelijk werd een verhouding 4:1 aangehouden. Met uitzondering van 1984 bleek deze verhoging echter onvoldoende om onderuitputting te voorkomen. De overuitputting in 1984 vloeide voort uit een toevallige omstandigheid. Een aantal grote contracten waarvan verwacht werd dat zij in 1983 tot uitgaven zouden leiden, werden eerst begin 1984 geformaliseerd.

In 1988 vond er voor de tweede maal een overschrijding van de kasruimte plaats. Deze overschrijding werd van meer structurele aard geacht. Als gevolg hiervan werden geen nieuwe aanvragen meer geaccepteerd en lopende aanvragen, waarvoor nog geen committering was gedaan, afgewezen. Als oorzaken van de overschrijding werden genoemd:

1. De LCL-financieringsvorm, 100% zachte financiering van het transactiebedrag, bood de exporteur een betere kans om een contract af te sluiten dan het oude GK-instrument. Het programma is qua scoringsgraad veel succesvoller verlopen dan zich aanvankelijk liet aanzien.
2. Doordat de LCL-vorm qua procedure eenvoudiger is dan het gemengde krediet werd de periode van twee jaar tussen committering en kasbeslag (kasritme) aanzienlijk teruggebracht.
3. De transactieomvang van projecten (met name in China en Indonesië) was toegenomen.
4. De ontwikkelingen op internationaal vlak met betrekking tot leningfinanciering. In OESO-kader is afgesproken dat de zachtheid van deze financiering in twee fasen wordt aangepast van 25% schenkingselement naar 35% schenkings-element, waardoor de aantrekkelijkheid van de lening voor ontwikkelingslanden navenant toenam.
5. In het verleden is ook wel in combinatie met activiteiten in de hulpverlening

aan programmalanden voorprojecten-financiering aangeboden waarvoor het LCL-programma werd belast. Deze projecten komen nu tot uitvoering en leiden derhalve tot een aanzienlijk kasbeslag.

6. Het programma heeft na een aarzelend begin met name een goede ingang gevonden in de Volksrepubliek China, voor welk land de ratio 1:4 te ruim bleek.

Als hoofdoorzaak wordt de introductie van de LCL genoemd. De vraag is of dit inderdaad de hoofdoorzaak van de overschrijdingen is. In paragraaf 4.1 bleek dat de scoringsgraad inderdaad gestegen is van 1 contract per 3 goedgekeurde aanvragen voor de periode 1979-85 tot 1:2 de afgelopen jaren. Overigens bleek dit te gelden voor zowel LCL's als gemengde kredieten. Ook blijkt het kasritme na 1985 versneld te zijn. Voor de periode 1979-85 duurde het namelijk na de aanvraag gemiddeld 20 maanden voor de eerste trekking plaatsvond en 2,5 jaar tot de laatste trekking. Vanaf 1986 gaat de cyclus iets sneller: tussen aanvraag en eerste trekking zitten dan 17 maanden en tussen aanvraag en einde ongeveer 2 jaar. Opnieuw kan de versnelde uitputting niet – alleen – door de introductie van de LCL's worden verklaard, want ook gemengde kredieten putten na 1986 sneller uit. Blijkbaar zijn er na 1985 andere factoren in het spel geweest die voor zowel gemengde kredieten als LCL's meer 'succes' opleverden. Hierbij valt te denken aan de forse verhoging van het schenkingselement in 1987 en 1988, als gevolg van nieuwe richtlijnen van de OESO/DAC. Dit maakt het voor ontwikkelingslanden aantrekkelijker dit type leningen te accepteren. Door een verhoging van het schenkingselement wordt het voor ontwikkelingslanden ook mogelijk grotere projecten te accepteren. Daarnaast is de maximale projectomvang gestegen van f 30 miljoen in 1985 tot f 50 miljoen in 1987 hetgeen het aandeel van grote projecten nog verder heeft doen toenemen. Juist een aantal van deze grote projecten is verantwoordelijk voor de hoge uitputting in 1988.

Voor 1988 zijn de overschrijdingen gecompenseerd binnen de begroting. In dat jaar is f 51,6 miljoen aan extra kasmiddelen ten behoeve van het GK-programma beschikbaar gesteld. In 1989 is de kasruimte met f 60 miljoen extra verhoogd.

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de uitgavenramingen voor de komende jaren, afgezet tegen de voorgestelde kasplafonds.

Tabel 7.2 Overzicht van uitgavenramingen afgezet tegen voorgestelde kasplafonds (per december 1989, in miljoenen gulden)

	1989	1990	1991
Kasplafond	185,5	216,0	219,0
Verplichtingen	272,0	335,0	92,0
Ruimte	--/--- 87	-/- 119,0	127,0

Door het nog uitstaan van circa f 115 miljoen aan aangeboden leningen waarvoor nog geen contract is gesloten, zullen de daadwerkelijke overschrijdingen

hoger uitvallen dan in tabel 7.2 is aangegeven. Het uitgavenritme van deze nog uitstaande leningaanbiedingen wordt geraamd op *f* 75 miljoen in 1990 en *f* 40 miljoen in 1991.

De ervaring is dat de uitgavenritmes in de praktijk aanzienlijk achterblijven bij wat door de bedrijven zelf wordt aangegeven. Met name voor de grote projecten lagen de uitgaven het afgelopen jaar beduidend lager. Zo bedroeg aan het begin van 1989 de raming aan benodigde kasmiddelen *f* 330 miljoen. Thans (november 1989) is de schatting dat *f* 245 miljoen werkelijk zal worden uitgegeven. Als belangrijkste oorzaak hiervoor wordt genoemd vertraging bij de bouw van civiele werken die door het ontvangende land dienen te worden verzorgd alvorens de leverantie kan plaatsvinden.

7.2 Kapitaalmarktmiddelen

De middelen welke in het kader van de OS-begroting worden ingezet komen uit twee bronnen, de overheidsbegroting en de kapitaalmarkt. In het GK-programma wordt uitsluitend gebruik gemaakt van kapitaalmarktmiddelen. De inzet van kapitaalmarktmiddelen voor het bilaterale hulpprogramma dateert al uit de jaren zestig. Midden jaren zeventig bedroeg het aandeel in de begroting van Ontwikkelingssamenwerking 15%. In 1973 werd overeengekomen het hulpplafond te verhogen tot 1,5% van het NNI. In 1976 werd besloten het aandeel van kapitaalmarktmiddelen te verhogen naar 20%; voortaan de leningen die aan ontwikkelingslanden werden verstrekt uitsluitend te financieren uit kapitaalmarktmiddelen, alsmede de rentesubsidies onder het hulpplafond te brengen. Voordien waren rentesubsidies opgenomen in de begroting van het Ministerie van Financiën.

De financiering van een gedeelte van het hulpplafond met kapitaalmarktmiddelen en het met rentesubsidies doorlenen daarvan aan ontwikkelingslanden leidde ertoe dat het beslag van de rentesubsidies op het hulpplafond toenam. Immers, de leningen die worden opgenomen op de kapitaalmarkt en die tegen een lage rente worden doorgeleend aan ontwikkelingslanden moeten gedurende de (lange) looptijd van de lening worden gesubsidieerd. Om een toenemend beslag van rentesubsidies op het hulpplafond te voorkomen, is in 1979 begonnen met een vermindering van het deel van het hulpplafond dat wordt gefinancierd met kapitaalmarktmiddelen. Sedert 1986 is het bevroren op een niveau van circa *f* 580 miljoen per jaar. De belangrijkste gebruikers van kapitaalmarktmiddelen binnen Ontwikkelingssamenwerking zijn het programma voor de Nederlandse Antillen, de FMO, de landenprogramma's (met name India en Indonesië), en het GK-programma. In 1989 bedroegen de kasruimtes voor deze programma's respectievelijk *f* 60 miljoen, *f* 70 miljoen, *f* 251 miljoen en *f* 185 miljoen.

De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), een dochter van de Nationale Investeringsbank (NIB), speelt een belangrijke rol als uitvoerend orgaan. De NIO trekt onder staatsgarantie kapitaalmarktmiddelen aan. Deze middelen leent zij in opdracht van Ontwikkelingssamenwerking door aan

ontwikkelingslanden. Daarnaast draagt de NIO zorg voor het opstellen van de leningovereenkomsten en voert de betaalopdrachten van de debiteur uit op basis van een documentaire controle. Daarnaast administreert de NIO de aflossingen en rentebetalingen van de debiteuren.

Het doorlenen van kapitaalmarkt middelen aan ontwikkelingslanden gebeurt tegen voorwaarden die aanzienlijk zachter zijn dan die op de kapitaalmarkt. Dit verschil wordt door Ontwikkelingssamenwerking bijgesteld in de vorm van rentesubsidies. Zowel de rentesubsidie als het bedrag aan opgenomen leningen in een bepaald jaar komt ten laste van het OS-plafond. Dergelijke leningen belasten het OS-plafond derhalve op twee manieren. Volgens de DAC-voorwaarden kan echter alleen de nettohulp als ODA worden aangemerkt. De DAC staat voor het bepalen van de bijdrage van leningen aan ODA twee manieren van presenteren toe:

- a. opgave van de rentesubsidies als ODA;
- b. opgave van de netto-leningen als ODA.

Onder netto-leningen wordt verstaan de nieuwe leningen die in een jaar verstrekt worden minus de aflossingen op eerdere leningen. Landen welke de eerste presentatie hanteren zijn bijvoorbeeld Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Nederland heeft, evenals de meeste andere donorlanden, gekozen voor de tweede presentatie. Dit betekent dat voor een bepaald jaar de rentesubsidielasten niet tot de ODA gerekend worden, maar de opgenomen leningen in dat jaar wel. De consequentie daarvan is dat de bijdrage van deze leningen aan de ODA-prestatie van Nederland op termijn nihil is: het totaal aan aflossingen is op den duur gelijk aan de hoofdsom, tenzij er schuldkijschelding plaatsvindt. Het voordeel van deze toerekeningswijze was dat de Nederlandse ODA-prestatie in de tijd naar voren werd gehaald en op die manier versneld aan de hulpnorm kon worden voldaan.

Ontwikkelingssamenwerking staat garant voor de aflossingen en de rente op uitgeleende bedragen. In geval van wanbetaling door ontwikkelingslanden doet de NIO een beroep op de garantie-regeling. Zij dient dan een claim in bij Ontwikkelingssamenwerking. Deze claims worden zowel tot het OS-plafond als tot ODA gerekend. Het laatste gebeurt echter pas op het moment van kwijtschelding.

Kapitaalmarkt middelen belasten dus het OS-plafond op verschillende wijzen: op de eerste plaats via de opgenomen leningen, op de tweede plaats via de rentesubsidies die eruit voortvloeien en tenslotte via eventuele achterstallige betalingen waarvoor Ontwikkelingssamenwerking zich garant heeft gesteld. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de bedragen die gemoeid zijn met rentesubsidies en achterstallige betalingen.

7.3 Rentesubsidies

Een van de belangrijkste kritiekpunten op het gebruik van kapitaalmarkt middelen betreft de hoge kosten die het met zich meebrengt en de groeiende belasting die dat betekent voor de ontwikkelingsbegroting. Aan de hand van een voorbeeld

zullen we dit duidelijk maken. Bij een inleenrente van 8% dient per miljoen gulden lening, uitgezet voor een periode van 30 jaar tegen een rente van 2,5%, f 1,0175 miljoen aan rentesubsidies te worden verstrekt.

De totale omvang van de rentesubsidies is alleen bekend voor alle concessionele leningen samen (dus inclusief die uit het reguliere bilaterale programma) en niet voor het GK-programma afzonderlijk. Bepaling van de rentesubsidies voor een deel van de leningen, i.c. het GK-programma, stuit op problemen omdat er geen afzonderlijke 'funding' van GK-leningen plaatsvindt. Uit een globale berekening van de uitgaven voor rentesubsidies blijkt dat het in de periode 1979-88 gaat om een bedrag van f 243 miljoen. Het totaal aan rentesubsidies voor het gehele OS-programma bedroeg in die periode circa f 2,7 miljard (zie tabel 7.3).

Tabel 7.3 Toerekening rentesubsidies aan het GK-programma (in miljoenen gulden)*

Jaar	Uitstaande leningen	Aandeel GK/LCL	Rentesubsidie	Aandeel GK/LCL
1979	1.926	0	101,0	0
1980	2.594	45,7	136,2	2,4
1981	3.364	132,5	188,4	7,4
1982	4.008	218,0	260,5	14,2
1983	4.339	261,1	299,7	18,0
1984	4.757	417,6	320,6	28,1
1985	5.034	496,6	343,3	33,9
1986	5.275	590,0	358,3	40,1
1987	5.558	672,6	365,6	44,2
1988	5.892	897,7	359,8	54,8
Totaal	42.747	3.731,8	2.733,4	243,1

* Deze schatting is een pro rata toerekening aan het programma van de subsidies, gebaseerd op het aandeel van GK/LCL-leningen in het totale leningenbestand (exclusief FMO en Nederlandse Antillen) van NIO.

Er is een direct verband tussen het schenkingselement van een lening en de rentesubsidielasten in de toekomst. Invoering van LCL's hield dan ook een forse besparing in op rentesubsidies. Bij de GK-financieringsvorm werden OS-kapitaalmarkt middelen uitgeleend met een schenkingselement van 60%. Uitleen op basis van LCL's (met een gemiddeld schenkingselement van 40%) geeft derhalve een onmiddellijke besparing aan rentesubsidies die over de looptijd van leningen tot vele tientallen miljoenen zal oplopen; zie tabel 7.4.

Zoals in paragraaf 7.2 reeds werd geconstateerd is bij de toerekening van rentesubsidies aan het OS-plafond in feite sprake van een dubbele belasting van het OS-plafond. De NAR heeft in haar advies uit 1986 daar al op gewezen. Naast het opvoeren van rentesubsidies ten laste van het OS-plafond wordt eveneens de toename in het totale leningbestand (d.w.z. de leningen die in een jaar opgenomen worden) toegerekend aan het OS-plafond. Aflossingen op uitstaande

Tabel 7.4 Kostenvergelijking inzet kapitaalmarkt middelen: GK's en LCL's (in miljoenen gulden)*

Jaar	Uitstaande leningen		Kosten rentesubsidie		Kosten garanties		Kosten totaal		Kosten-verschil
	GK	LCL	GK	LCL	GK	LCL	GK	LCL	GK/LCL
1989	225	225	11	10	1	1	12	11	1
1995	1575	1575	79	71	8	9	87	80	7
2000	2602	2459	130	111	21	31	151	141	10
2010	3923	3038	196	137	47	63	243	200	43

* Het betreft hier een rekenvoorbeeld gebaseerd op de volgende assumpties:

- LCL-voorwaarden: gemiddelde looptijd 20 jaar, 7 jaar aflossingsvrij, 3% rente;
- GK-voorwaarden: gemiddelde looptijd 30 jaar, 8 jaar aflossingsvrij, 3% rente;
- veronderstelde marktrente 7,5%, percentage dubieuze debiteuren 20%;
- uitgaand van de nul situatie in 1989 wordt elk jaar f 225 miljoen opgenomen.

leningen vloeien terug naar de NIO. De werkelijke kosten voor de Nederlandse schatkist bestaan in beginsel dan ook uitsluitend uit rentesubsidies.

7.4 Terugbetaling

Naast de rentesubsidies vormen de garanties een potentiële kostenpost voor Ontwikkelingssamenwerking. Het totaal aan achterstallige betalingen op alle OS-leningen bedroeg per 30 juni 1989 f 150 miljoen, waarvan f 25 miljoen betrekking had op het GK-programma. Daarnaast hebben er in het verleden enkele schuldkwijtscheldingen en consolidaties plaatsgevonden, ten bedrage van in totaal f 16 miljoen. De belangrijkste kwijtschelding betrof Tunesië: f 5,940 miljoen. Vanwege faillissement was de leverancier niet in staat de gecontracteerde goederen (een vaartuig) te leveren aan Tunesië, terwijl de lening reeds opgenomen was. Tunesië achtte zich niet meer aan de leningovereenkomst gebonden en om de relaties met Tunesië niet te belasten heeft de Nederlandse regering het bedrag kwijtgescholden. Andere schuldkwijtscheldingen en consolidaties betroffen Tanzania (f 0,772 miljoen), Egypte (f 5,145 miljoen), Jamaica (f 1,585 miljoen), Zambia (f 0,531 miljoen), Mozambique (f 0,028 miljoen) en Mexico (f 1,706 miljoen).

De achterstallige leningen vormen bijna 30% van de GK/LCL-leningportefeuille. Het gaat hierbij om 18 landen en in totaal 51 leningen. Zes landen, te weten Angola, Egypte, Guyana, Kameroen, Burma, Tanzania en Honduras, zijn samen verantwoordelijk voor ruim 85% van de totale betalingsachterstand. Bij de meeste landen met achterstallige betalingen gaat het om leningen die in de beginperiode van het GK-programma zijn verstrekt. In de periode 1979-82 zijn vrij omvangrijke transacties gesteund in landen waarvan de betalingsbalanssituatie weinig rooskleurig was. De leningen werden verstrekt ondanks de afwijzende adviezen die het behandelende bureau in enkele gevallen uitbracht inzake de

kredietwaardigheid van het ontvangende land. Dergelijke toezeggingen werden mogelijk gemaakt doordat het Ministerie van Financiën ermee instemde dat de NCM in het kader van het GK-programma een ruimere toepassing gaf aan de verzekeringsmogelijkheden voor landen met een zwakke betalingsbalans. Daarbij werd gehoor gegeven aan het door het Ministerie van Economische Zaken gesteunde standpunt van het bedrijfsleven dat in ruime mate overheidssteun nodig was ter behoud en verbetering van de Nederlandse export.

Tabel 7.5 Landen met achterstallige betalingen (in miljoenen gulden)

Regio/landen	Hoofdsom*	Achterstallige betalingen
Afrika	432,4	15,339
waarvan Egypte	79,9	4,285
Angola	106,4	7,279
Azië	691,7	2,956
waarvan Burma	7,5	2,650
Latijns Amerika	84,2	6,160
waarvan Guyana	7,3	3,821
Honduras	30,5	1,044
Totaal	1.208,3	24,455

Peildatum 1 juni 1989.

*Exclusief de nog niet effectieve leningen per 1 juni 1989.

Vanwege de steeds toenemende schulden van de meeste ontwikkelingslanden wordt sinds 1982 bij de beoordeling van aanvragen meer rekening gehouden met de terugbetalingscapaciteit. Vanaf 1987 worden drie hoofdcriteria gehanteerd ter bepaling van de kredietwaardigheid, namelijk:

- er worden in beginsel geen nieuwe leningen verstrekt indien er een structurele achterstand is op de terugbetaling van bestaande leningen;
- er worden in principe geen nieuwe leningen gegeven indien de totale debt-service ratio hoger is dan 30%. Dit is de norm die door de Wereldbank wordt gehanteerd;
- er wordt gekeken naar het NCM-dekkingsbeleid.

Op basis van deze criteria worden landen geclassificeerd als wel, beperkt, en niet of tijdelijk niet in aanmerking komend voor het programma. Deze landenlijsten worden halfjaarlijks opnieuw gezien. Door dit voorzichtiger toekenningsbeleid hoopt men de betalingsachterstanden beperkt te houden.

Dit betekent echter niet dat er geen problemen zijn te verwachten. Als we de Nederlands leningportefeuille bekijken, dan blijkt dat deze nogal sterk is geconcentreerd op een beperkt aantal landen. Dit is vanuit het oogpunt van risicospreiding minder gunstig. Bovendien bestaat over de kredietwaardigheid van

enkele van deze landen onzekerheid. Zo baart de debt-service ratio van Indonesië (35–40%) grote zorgen. Deze ligt namelijk aanzienlijk boven de door het IMF en de Wereldbank aangehouden 'gevaarengrens'. Ook over de kredietwaardigheid van China bestaat grote twijfel. De debt-service ratio voor China ligt rond de 15%. Volgens experts zal China begin jaren negentig, als de aflossingsverplichtingen hun maximum bereiken, per jaar 10 miljard dollar aan rente en aflossingen moeten betalen.

Tabel 7.6 Samenstelling leningportefeuille GK-programma

Landen(groepen)	Hoofdsom (f mln.)	Als percentage van leningportefeuille
Indonesië	327	26
China	183	14
India	93	7
Overige kredietwaardige landen	302	24
Achterstallige landen	363	29
Totaal verstrekt leningen	1.268	100

Niet-terugbetaling en/of niet-tijdige terugbetaling heeft grote effecten op het OS-plafond aangezien een steeds groter bedrag moet worden gecommiteerd voor garantiebetalen. Wanneer een land niet aan zijn betalingsverplichtingen (rente en/of aflossing) voldoet, zendt de NIO een declaratie naar Ontwikkelings-samenwerking voor het betreffende bedrag. Al deze kosten komen voor rekening van de OS-begroting. Ook hier is in feite sprake van dubbel telling. Deze leningen zijn immers in het jaar waarin ze werden verstrekt reeds voor het volledige bedrag ten laste van het hulpplafond gebracht.

De acties van Ontwikkelings-samenwerking bij niet-terugbetaling bestaan voornamelijk uit het geven van instructies aan de NIO alsmede het plegen van demarches door ambassades in de betreffende landen. Er hebben binnen Ontwikkelings-samenwerking recentelijk wel discussies plaatsgevonden om een efficiënter invorderingsbeleid te voeren. Dit heeft echter nog niet geresulteerd in concrete beleidswijzigingen op dit punt.

7.5 Kostenontwikkelingen

Uit het bovenstaande blijkt dat het gebruik van kapitaalmarkt middelen duur is voor Ontwikkelings-samenwerking. Allereerst omdat zowel de brutoleningen als de rentesubsidies ten laste van het OS-plafond worden gebracht. Daarbij komen nog de kosten van garanties en kwijtscheldingen, die alleen nog maar zullen stijgen. De totale kosten van leningen zullen een steeds groter beslag leggen op het OS-plafond. Dit kan voor het GK-programma geïllustreerd worden door het opstellen van een kostenprognose onder een aantal randvoorwaarden.

Volgens berekeningen zal het beslag van het programma op het OS-plafond bij gelijkblijvend aandeel van de achterstallige betalingen en ongewijzigd krediet-beleid oplopen tot f 279 miljoen in 1999, waarvan f 176 miljoen aan rentesubsidie (zie tabel 7.7).

Tabel 7.7 Kostenprognose GK-programma bij ongewijzigd beleid (in miljoenen guldens)*

Jaar	Rentesubsidie	Niet ontvangen rente/aflossing	Totaal
1990	74,9	24,0	98,9
1991	86,1	34,5	120,6
1992	97,3	38,3	135,7
1993	108,6	47,5	156,1
1994	119,9	53,4	173,3
1995	131,1	61,9	193,0
1996	142,4	67,5	209,9
1997	153,6	73,2	226,8
1998	164,9	88,2	253,1
1999	176,1	103,2	279,3
Totaal	1.255,2	591,7	1.846,9

* Assumpties:

– marktrente van 7,5%;

– gebaseerd op LCL's;

... jaarlijkse toename van de leningportefeuille met f 225 miljoen.

Zou er vanaf 1990 geen gebruik meer worden gemaakt van kapitaalmarktmid-delen, dan nog kost de huidige leningportefeuille Ontwikkelingssamenwerking circa f 90 miljoen in 1999 (rentesubsidies, garanties, consolidaties en kwijtschel-dingen). Nog slechtere scenario's zijn denkbaar. Daar twee debiteuren (China en Indonesië) samen bijna de helft van de verplichtingen van het GK-programma voor hun rekening nemen, is het programma relatief kwetsbaar voor een eventue-el moratorium van één van deze twee landen.

Deel III: Evaluatiebevindingen

Hoofdstuk 8

Ontwikkelingseffecten

8.1 Inleiding

De ontwikkelingseffecten van uitgevoerde projecten kunnen worden beschreven aan de hand van economische parameters en een aantal specifieke aspecten zoals de positie van de armsten, van vrouwen en het milieu. Bij de economische effecten gaat het om de vraag wat het land er netto op vooruit is gegaan in termen van inkomen, werkgelegenheid en buitenlandse deviezen. Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven is die vraag op twee manieren te benaderen: vanuit het macro-perspectief en vanuit het microperspectief. In dit hoofdstuk wordt volstaan met de microbenadering. Macro-aspecten komen aan de orde in hoofdstuk 10.

In paragraaf 8.4 wordt onderzocht wat de financiële levensvatbaarheid is van de ondersteunde projecten. In de private sector staat dit gelijk aan de winstgevendheid van het bedrijf. Bij overheidsdiensten gaat het om de vraag of de opbrengst aan tarieven voldoende is om de totale kosten (inclusief de kosten van financiering) te dekken.

Bij de economische levensvatbaarheid, behandeld in paragraaf 8.5, worden zoveel als mogelijk ook de indirecte kosten en baten voor de economie in de afweging betrokken. Infrastructurele projecten (zoals een weg) kunnen financieel niet levensvatbaar zijn (tenzij er tol wordt geheven), maar kunnen economisch wel degelijk voldoende baten genereren door toegenomen produktiviteit in andere sectoren van de economie. Aangezien de economische levensvatbaarheid alleen kan worden vastgesteld op grond van een kosten-batenanalyse, wordt het begrip 'maatschappelijk rendement' gebruikt als benadering van economische levensvatbaarheid.

Het aspect van inkomensverdeling kan tot uitdrukking worden gebracht door specifiek te onderzoeken of de positie van de armste lagen van de bevolking is beïnvloed. De resultaten hiervan worden behandeld in paragraaf 8.6.

Voordat wordt ingegaan op de ontwikkelingseffecten, worden eerst de oplevering en de benutting (paragraaf 8.2 en 8.3) van de geleverde kapitaalgoederen bezien. Deze feitelijke informatie over het functioneren van de geleverde installaties is uiteraard noodzakelijk voor een goede beoordeling ex post van de levensvatbaarheid.

Tenslotte is het van belang om op te merken dat de evaluatie van de projecten op basis van effectiviteit en doelmatigheid niet is gebaseerd op kwantitatieve projectevaluaties. In hoofdstuk 1 zijn reeds de praktische en methodologische beperkingen aangegeven die dit verhinderen. Met name de levensvatbaarheid

van projecten is vaak niet eenvoudig vast te stellen omdat er over het algemeen geen haalbaarheidsstudies zijn uitgevoerd. Een missie van deskundigen kan op grond van observaties, gesprekken en achtergrondkennis een professioneel oordeel geven, maar geen kwantitatieve analyse. De in dit hoofdstuk geboden analyse pretendeert dan ook niet een nauwkeurig statistisch overzicht te geven van alle aspecten van effectiviteit en doelmatigheid, maar beoogt slechts aan te duiden welke soorten van effecten er optreden en een indicatie van hun relatieve belang te geven.

8.2 Oplevering

Uit de veldonderzoeken komt naar voren dat over het algemeen de leverantie bij oplevering naar wens functioneerde en dat de ontvangende organisatie tevreden is met de wijze waarop de transactie is uitgevoerd. Het is vaak moeilijk om voor transacties die jaren geleden zijn afgerond nog gedetailleerde informatie te verkrijgen over eventuele problemen bij installatie of bij ingebruikstelling. Daarom is het niet mogelijk aan te geven bij hoeveel van de uitgevoerde projecten in het verleden serieuze problemen tijdens de installatie of aanloopfase zijn opgetreden. Wel kan uit de thans bekende gevallen een beeld worden verkregen van het type problemen waarmee men wordt geconfronteerd.

De gevoeligheid voor problemen in deze fase hangt erg af van het type project. In deel II werd aangegeven dat circa een kwart van de leveranties kan worden gezien als toelevering van componenten, vergelijkbaar met programmahulp. Deze goederen, bijvoorbeeld brugonderdelen of spoorwegwissels, dienen ter aanvulling van bestaande voorraden, en de aflevering door de leverancier is dus betrekkelijk eenvoudig. Hetzelfde geldt in zekere mate voor kant-en-klare producten zoals een sleepopperzuiger of een vliegtuig. Tot de moeilijkste projecten in dit opzicht behoren die waarvoor de lokale organisatie omvangrijke civiele werken moet uitvoeren alvorens de installatie of ingebruikstelling van de kapitaalgoederen kan plaatsvinden. In deze situatie treden veelvuldig problemen op. Het is opmerkelijk dat hierop door de ontvangers en/of leveranciers op geheel verschillende manieren wordt gereageerd.

Eén benadering is het uitstellen of zelfs het afbestellen van de leverantie. Een voorbeeld hiervan is de levering van een radarinstallatie voor een kleine haven, San Lorenzo (zie bijlage 6). Nadat de contracten waren gesloten bleek dat de Hondurese autoriteiten onvoldoende hadden beseft dat voor de lokale installatie aanzienlijke investeringen dienden te worden gedaan, die Honduras zelf moest opbrengen. Gezien het zeer geringe scheepvaartverkeer naar die haven vond men deze installatie achteraf onverantwoord, waarop getracht is de leverantie te stoppen. De installatie was echter al klaargemaakt voor verscheping, en is nu reeds enige tijd opgeslagen in de Rotterdamse haven. Thans wordt gezocht naar een andere koper. Een ander voorbeeld betreft de leverantie van röntgenapparatuur aan Egypte (zie bijlage 5). In 1984 is hiervoor een contract getekend. Doordat

het gebouw ongeschikt bleek, moesten nieuwe fondsen worden gevonden voor nieuwbouw. Op het moment van het veldonderzoek was dit probleem nog steeds niet opgelost.

Een andere benadering is om zo snel mogelijk te leveren, ongeacht de vraag of alle lokale voorzieningen voor installatie zijn getroffen. Een voorbeeld hiervan is de waterzuiveringsinstallatie in Egypte. Deze werd geïnstalleerd midden 1987, en is nog niet operationeel omdat nog steeds het leidingnet niet is voltooid wegens gebrek aan lokale middelen.

Voor de leverancier lijkt de tweede benadering de meest aantrekkelijke, omdat er na leverantie direct kan worden uitbetaald. Het gevaar bestaat evenwel dat hiermee op den duur de goede naam van de leverancier in het geding komt. Dit is een van de redenen waarom Philips weigert in Egypte de röntgenapparatuur te leveren, ondanks het feit dat men hiertoe contractueel gerechtigd is. Voor het ontwikkelingsland is directe levering in die situatie ongunstig, omdat de installatie kortere of langere tijd ongebruikt blijft, de contractuele voorzieningen verlopen en er rente moet worden betaald op een investering die nog niet productief is. Sommige lokale organisaties speculeren er echter op dat ze hiermee een extra drukmiddel hebben om de eigen overheid te bewegen additionele fondsen voor de lokale kosten ter beschikking te stellen.

Aparte vermelding verdienen hier nog de vertragingen die optreden als gevolg van zeer langdurige onderhandelingsprocedures. Dit soort vertraging kan eveneens repercussies hebben voor het aanbod. In Egypte bijvoorbeeld nam de goedkeuring van een leningovereenkomst vaak twee jaar in beslag. Dit had bij een aantal transacties tot gevolg dat de in het contract gespecificeerde apparatuur inmiddels was verouderd, zodat de specificatie diende te worden aangepast. Ook de prijsoffertes konden niet worden gehandhaafd. Wanneer tenslotte de overheids-goedkeuring voor de lening was ontvangen, werden technische aanpassingen en prijsbijstellingen onderling overeengekomen door bijvoorbeeld minder reserveonderdelen in de transactie op te nemen dan oorspronkelijk was afgesproken. Een ander voorbeeld daarvan is de leverantie van een meteorologisch grondstation voor het opvangen en interpreteren van satelliet signalen in Indonesië. De aanvraag voor financiering werd ingediend midden 1982, voor een transactie van f 6,8 miljoen (lening f 2,3 miljoen). Nadat de lening was goedgekeurd is een herziening aangevraagd, waarmee de totale leverantie kon worden verhoogd tot f 8,5 miljoen. Eind 1983 werd tenslotte een tweede herziening aangevraagd om het transactiebedrag op f 8 miljoen te brengen. Daarna is lang onderhandeld, en begin 1984 kon een contract worden gesloten voor f 9,2 miljoen. Eind 1987 werd tenslotte het grondstation geïnstalleerd. Op het moment dat de apparatuur werd geïnstalleerd was echter al bekend dat één van de twee satellieten zou worden vervangen, waardoor het signaal niet langer kon worden gebruikt. Het gevolg van de langdurige onderhandelingen is dus dat men apparatuur heeft laten installeren in de wetenschap dat er ten hoogste één of twee jaar gebruik van zou kunnen worden gemaakt.

8.3 Benutting

Het feitelijk gebruik blijkt voor een relatief groot aantal transacties achter te blijven bij wat technisch mogelijk, en financieel wenselijk is. Dit blijkt heel duidelijk uit het overzicht van capaciteitsbenutting in tabel 8.1.

Tabel 8.1 Capaciteitsbenutting

	Aantal projecten	Percentage
Voldoende	15	39
Onvoldoende*	11	29
Zeer onvoldoende	8	21
(Nog) niet vast te stellen	4	11
Totaal	38	100

* Als 'onvoldoende' zijn die projecten aangemerkt waar de huidige activiteit of 'output' significant achterblijft bij wat was gepland. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat bij installatie het normaal is om een zekere overcapaciteit te hebben, voor het opvangen van groei van activiteiten. Als 'zeer onvoldoende' zijn die leveranties aangemerkt waarvan meer dan de helft van de capaciteit onbenut blijft of die in het geheel niet worden gebruikt.

Ruim de helft van de geleverde goederen wordt dus thans onvoldoende of zeer onvoldoende gebruikt. Aan dit verschijnsel liggen verschillende factoren ten grondslag, zoals het creëren van overcapaciteit, prestige-overwegingen, gebrek aan lokale fondsen, gebrek aan expertise in het omgaan met de installatie, gebrekkig onderhoud en ongelukken. Voor sommige projecten zijn verschillende van deze factoren van toepassing. Aangezien het verschijnsel onderbenutting grote invloed heeft op de effectiviteit, worden elk van deze factoren hieronder kort met voorbeelden toegelicht.

Overcapaciteit geïnstalleerd

Het meest extreme voorbeeld van het aanschaffen van overcapaciteit is de leverantie van een cutterdredger aan Honduras. In een door Nederland gefinancierde studie was aanbevolen om eenmalig baggerwerkzaamheden uit te voeren ten behoeve van de haven van Cortes en omgeving. Het advies was de werken te laten uitvoeren door een professioneel baggerbedrijf. Met verwijzing naar deze studie werd later evenwel door een Nederlandse scheepsbouwer een aanvraag ingediend voor de financiering van een cutterdredger. De capaciteitsbenutting van dit schip wordt thans geraamd op 10–15%. Een ander voorbeeld betreft de leverantie van een glasvezelkabel aan Indonesië voor de telefoonverbinding Jakarta-Surabaya voor een bedrag van circa f 60 miljoen. Het contract is afgesloten door het Ministerie van Communicatie zonder dat de lokale telefoondienst daarbij partij was. Volgens deze dienst was de aanleg nog niet opportuun, omdat de capaciteit van de bestaande verbinding voldoende was om de groei van het telefoonverkeer voor in ieder geval de komende vijf jaar te kunnen opvangen.

Een objectieve toetsing van een aanvraag door een deskundige vóórdat goedkeuring verleend wordt kan het installeren van overcapaciteit voorkomen. Een goed voorbeeld hiervan is de leverantie van schepen aan Nicaragua (zie bijlage 6). Reeds in de voorbereidende fase van formulering was de Nederlandse leverancier bij het project betrokken. Aanvankelijk ging het om 3 schepen, maar onder druk van de leverancier is de aanvraag uitgebreid tot 7 schepen. Door Ontwikkelingsamenwerking werd een missie uitgezonden ter beoordeling van deze aanvraag. Het onderzoek wees uit dat het aantal schepen met 3 kon worden verminderd.

'Technologie-fetishisme'

Een goed voorbeeld van 'technologie-fetishisme' is de hierboven beschreven leverantie van een radarinstallatie in Honduras voor de haven van San Lorenzo. De leverantie was onderdeel van een voorstel ter verbetering van Hondurese havens, waarbij het in totaal om f 35 miljoen ging. Aangezien het bureau twijfels had over het voorstel, werd advies ingewonnen bij UNDP en de Wereldbank, die beide negatief adviseerden. Een jaar later werd een minder ambitieus voorstel van f 7 miljoen waarvan ook de radar deel uitmaakte, ingediend en goedgekeurd. Zoals gezegd kwamen de Hondurese autoriteiten na de contractsluiting terug op hun besluit en is getracht de leverantie te stoppen. Andere voorbeelden zijn het hydrografisch onderzoeksvaarttuig en de windtunnel, beide in Indonesië.

Financiering van lokale kosten

Bij veel transacties hebben problemen bij het financieren van lokale componenten in de projectuitvoering geleid tot vertraging in de installatie en/of tot onderbenutting van de capaciteit.

Tabel 8.2 Beschikbaarheid van lokale fondsen

	Aantal projecten	Percentage
Voldoende lokale fondsen	5	13
Marginaal/twijfelachtig	14	37
Onvoldoende	19	50
Totaal	38	100

Als gevolg van vertraging kunnen ook problemen ontstaan die een goed functioneren in de weg staan. Bij een waterzuiveringsinstallatie in Egypte is grote vertraging ontstaan bij de aanleg van het lokale rioleringsnetwerk. Op grond van het contract is de leverancier verantwoordelijk voor het in bedrijf houden en onderhouden van de installatie gedurende een jaar na oplevering, maar niet langer dan anderhalf jaar na verscheping. Op grond van deze laatste clausule is de garantietermijn al verlopen nog voordat de installatie in bedrijf is gesteld. De veldmissie toonde zich zeer bezorgd over het vooruitzicht dat de installatie

nu door onervaren mensen moet worden opgestart, zonder dat er gerekend kan worden op de aanvankelijk overeengekomen assistentie en garantie op gebreken. Ook in Egypte speelt het probleem van een rioolwaterzuiveringsinstallatie die midden 1987 werd opgeleverd en nog steeds niet in gebruik is gesteld, omdat het rioleringsnet nog niet gereed is. Naar verwachting zal de installatie op zijn vroegst midden 1990 in gebruik kunnen worden genomen, en zal het daarna nog twee jaar duren voor dat het geplande niveau van productie is bereikt.

Gebrek aan expertise

Dit probleem wordt bij veel projecten aangetroffen omdat over het algemeen hoogwaardige technologie wordt geleverd. In Indonesië zijn van de 20 transacties er 16 ondersteund met langdurige technische assistentie. Een extreem voorbeeld van de negatieve gevolgen van gebrek aan expertise voor de benutting is het hydrografische onderzoeksvaartuig, dat aan Indonesië werd geleverd nadat het Nederlandse onderzoeksschip 'Snellius' Indonesië had bezocht. Het schip heeft zeer geavanceerde elektronische apparatuur aan boord en een mid-size computer. Vanaf het moment van aflevering in oktober 1984 tot april 1988 heeft het schip slechts twee surveys uitgevoerd, en werd het in hoofdzaak gebruikt als pleziervaartuig voor officiële doeleinden. Sinds enige tijd is er nu een project voor technische assistentie gaande om het onderzoekswerk te begeleiden. Hetzelfde geldt voor de windtunnel in Indonesië; en bij de leverantie van sleephopperzuigers aan het Indonesische staatsbaggerbedrijf speelt dit probleem zozeer dat de produktiviteit van de vloot ver achter blijft bij wat technisch mogelijk en economisch wenselijk is.

Onderhoudsproblemen

Onderhoudsproblemen nemen in het algemeen toe naar mate de apparatuur meer geavanceerd is. Bij het bovengenoemde hydrografische onderzoeksvaartuig zijn problemen opgetreden met de elektronische apparatuur omdat een deel gevoelig bleek voor het tropische klimaat. Voor de computer en voor het Data Logging System zijn geen onderdelen meer verkrijgbaar, zodat inmiddels een toevallig aanwezige PC het werk heeft overgenomen. Enkele leidingen zijn aangestast, naar wordt gezegd door het vervuilde water in de haven. De onvoldoende capaciteitsbenutting van de hierboven genoemde sleephopperzuigers die aan Indonesië werden geleverd, kan eveneens voor een deel in verband worden gebracht met gebrekkig onderhoud. Andere voorbeelden zijn telefooncentrales en dieselgeneratoren.

Ongevallen

Het feit dat bepaalde leveranties onvoldoende of niet worden gebruikt kan ook veroorzaakt zijn door ongevallen. Zo is in Indonesië het meteorologisch instituut getroffen door een blikseminslag waardoor een deel van de apparatuur onbruikbaar werd. In Egypte is één van de Fokker F-27 toestellen verongelukt.

8.4 Financiële levensvatbaarheid

Bij de beoordeling van levensvatbaarheid is een onderscheid gemaakt tussen de ex ante en de ex post situatie. De ex ante beoordeling gaat uit van de situatie zoals die was op het moment dat het project goedgekeurd werd. De ex post beoordeling gaat uit van de situatie ten tijde van de beoordeling.* Vooral als er externe factoren zijn geweest die de ontwikkeling van de projectactiviteit in sterke mate hebben beïnvloed, kunnen de beide beoordelingen tot een verschillend resultaat leiden. Bij de beoordeling ex post zijn er van de 38 projecten 9 bedrijfseconomisch levensvatbaar en 8 marginaal levensvatbaar.† Als bij deze projecten wordt gekeken naar de situatie ten tijde van beoordeling (ex ante) dan konden op dat moment in totaal 12 projecten levensvatbaar worden geacht, 9 marginaal en 17 onvoldoende of niet levensvatbaar.

Als wordt bekeken waarom ex ante projecten niet of onvoldoende levensvatbaar zijn dan kan een onderscheid worden gemaakt tussen factoren die structureel zijn voor het land of de sector, en factoren die samenhangen met de projectopzet die is gekozen. Structurele factoren zijn:

- Het project maakt deel uit van een overheidsdienst die geen tarief berekent aan de gebruikers van de diensten. Dit geldt bijvoorbeeld voor permanent gesubsidieerde instellingen zoals een meteorologische dienst, een hydrografisch onderzoeksinstituut, de dienst publieke werken (bruggenbouw) en technische scholen.
- Het project maakt deel uit van een overheidsdienst welke, als onderdeel van nationaal beleid, opteert geen kostendekkende tarieven te hanteren. Voorbeelden hiervan zijn de spoorwegen, elektriciteitsbedrijven, drinkwatervoorziening en ziekenhuizen.

Factoren die samenhangen met de projectopzet zijn:

- Het installeren van overcapaciteit of te geavanceerde installaties, waardoor de vaste lasten onvoldoende door lopende inkomsten kunnen worden gedekt.
- De geleverde kapitaalgoederen zijn technisch en/of institutioneel niet inpasbaar.

De laatste twee factoren, die betrekking hebben op in totaal 5 projecten, hadden kunnen worden ondervangen door een studie vooraf. Het betreft een relatief gering aantal projecten (13%), maar de schade voor het ontwikkelingsland kan groot zijn. Aangezien het netto-rendement op een succesvol project een fractie bedraagt van de totale investering, zijn er vele succesvolle projecten nodig om de schade van één mislukt project te compenseren. Het belang van goede voorstudies kan dus niet genoeg worden benadrukt.

Bij de projecten die ex ante wél, maar ex post niet of onvoldoende levensvatbaar bleken, spelen naast gebreken in de projectopzet ook externe factoren mee,

* Voor projecten in uitvoering is de ex post beoordeling gelijkgesteld aan de ex ante beoordeling.

† Twijfelgevallen of projecten die financieel net rondkomen, zijn alle levensvatbaar geacht. Bij economische levensvatbaarheid is dezelfde regel toegepast. De beoordeling is dus eerder optimistisch dan conservatief.

zoals bijvoorbeeld economische neergang, waardoor de vraag naar de geleverde diensten afneemt.

Tabel 8.3 Financiële levensvatbaarheid

	Aantal projecten	Percentage
Ex Ante:		
Levensvatbaar	12	32
Marginaal/twijfelachtig	9	23
Onvoldoende levensvatbaar	12	32
Niet levensvatbaar	5	13
Totaal	38	100
Ex post:		
Levensvatbaar	9	24
Marginaal/twijfelachtig	8	21
Onvoldoende levensvatbaar	16	42
Niet levensvatbaar	5	13
Totaal	38	100

Eerder in dit hoofdstuk bleek dat voor de helft van alle projecten de capaciteitsbenutting onvoldoende is. Dit is uiteraard van grote invloed op de financiële en economische levensvatbaarheid van projecten. Zowel in de financiële als in de economische analyse wordt het resultaat bepaald door de verhouding tussen de totale baten en de totale kosten voor de levensduur van het project. De baten zijn vrijwel altijd recht evenredig met de capaciteitsbenutting. De kosten zijn dat niet. Met name voor het type kapitaalintensieve projecten dat door het programma doorgaans wordt ondersteund, zijn de vaste kosten voor afschrijving (aan te wenden voor aflossing van leningen) en kapitaalbeslag (rentebetalingen) hoog in verhouding tot de variabele kosten. Dit heeft tot gevolg dat een project dat winstgevend is bij een benuttingsgraad van 75%, verliesgevend kan worden bij een benuttingsgraad van 60%. Dit kan ook worden veroorzaakt door een tijdelijke onderbezetting als deze lang duurt. De waterzuiveringsinstallatie in Egypte die reeds drie jaar wacht op ingebruikstelling, is reeds 'veroordeeld' tot een verliespost voor Egypte, zelfs al zouden de tarieven voor waterzuivering kostendekkend zijn. Voor vier projecten kan worden aangetoond dat de levensvatbaarheid teniet gedaan is door installatie van overbodige capaciteit of overcapaciteit. In alle gevallen heeft overcapaciteit echter een ongunstige invloed op de kosten-batenverhouding. Het belang van levensvatbaarheid is dus te klemmender omdat de leveranties uit leningen zijn gefinancierd. Als een lening niet productief wordt geïnvesteerd is het netto-resultaat voor het ontvangende land negatief. Dit is bijvoorbeeld heel duidelijk het geval met de eerder genoemde radar-installatie van Honduras. Deze transactie heeft geleid tot een verhoging van de schuldenlast zonder dat er enige verhoging van productiviteit tegenover staat.

Bij de betrekkelijk ongunstige score voor financiële levensvatbaarheid moet de kanttekening worden gemaakt dat dit criterium op zichzelf niet maatgevend is voor het beoordelen van ontwikkelingsrelevantie. Gezien de sterke gerichtheid op de publieke sector, was het te verwachten dat veel projecten zouden worden ondersteund die niet financieel levensvatbaar zijn.

8.5 Maatschappelijk rendement

De economische levensvatbaarheid is benaderd door een indicator 'maatschappelijk rendement'. Voor deze indicator is naast de financiële levensvatbaarheid ook gekeken naar de indirecte inkomenseffecten, het werkgelegenheidseffect en de betalingsbalans. De laatste twee worden hieronder ook afzonderlijk behandeld. Opgemerkt moet worden dat alleen de direct traceerbare indirecte effecten in beschouwing zijn genomen. Onder indirecte inkomenseffecten wordt verstaan de toename van nationaal inkomen ten gevolge van (a) toegenomen vraag door het project naar goederen en diensten van andere sectoren in de economie, en (b) toegenomen productie in andere bedrijfstakken die mogelijk is geworden door de activiteiten van het project. Ook negatieve indirecte effecten kunnen optreden, bijvoorbeeld als bestaande kleinschalige arbeidsintensieve productie wordt vervangen door grootschalige kapitaalintensieve productie (substitutie-effect in productie).

In bijlage 1 is voor alle transacties die zijn geëvalueerd aangegeven wat het veldonderzoek heeft uitgewezen voor elk van deze componenten. Van de 38 projecten kunnen er 15 als maatschappelijk rendabel worden aangemerkt. Daarnaast zijn er 9 projecten waarvoor het rendement twijfelachtig is. Voor de overige 14 projecten wordt het maatschappelijk rendement onvoldoende geacht.

Hoevel de beleidsuitgangspunten voor het rechtvaardigen van het element van concessionaliteit van de leningen nooit vanuit een ontwikkelingsperspectief zijn verklaard, zou een rechtvaardiging kunnen zijn gelegen in het feit dat op deze wijze projecten gerealiseerd kunnen worden die economisch wel levensvatbaar zijn, maar financieel niet voldoende winstgevend. Het is evenwel opmerkelijk dat deze groep bij ex ante beoordeling slechts een vierde van het aantal projecten uitmaakt. Circa een derde behoort tot de groep die zowel financieel als economisch aantrekkelijk is. Deze projecten hebben dus dezelfde karakteristieken als veel commerciële projecten, afgezien van het feit dat ze merendeels in de publieke sector worden uitgevoerd. Opmerkelijk is dat de groep van projecten die noch financieel, noch economisch levensvatbaar zijn, en dus niet voldoende inkomen genereren om de leningdienst te kunnen dragen, ruim een derde van het bestand uitmaakt.

Geconcludeerd kan worden dat het 'maatschappelijk rendement', als benadering voor economische levensvatbaarheid, voor twee vijfde van de projecten positief is, voor één vijfde twijfelachtig, en voor de rest negatief.

Betalingsbalans

Voor de meeste projecten is met een redelijke mate van zekerheid een schatting te maken van de deviezencomponenten. Negatieve deviezencomponenten bestaan uit de rente en aflossing op leningen, import van reserveonderdelen en import van grondstoffen. Positieve deviezencomponenten worden gegenereerd door directe of indirecte export, dan wel imports substitutie, van goederen en diensten. Aangezien in het GK-programma een aantal van de negatieve deviezencomponenten al vastliggen, kan het netto-resultaat alleen positief zijn als er aanwijsbare export of imports substitutie optreedt. Dit is in de praktijk een relatief gemakkelijk verifieerbaar criterium.

Het betalingsbalanseffect wordt voor meer dan de helft van de projecten (55%) negatief beoordeeld. Voor één op de vijf projecten is het positief en voor de rest kan worden aangenomen dat de positieve en negatieve effecten elkaar ongeveer in evenwicht houden.

Aangezien veel projecten zijn goedgekeurd waarvan ex ante niet kon worden aangenomen dat ze een positief betalingsbalanseffect zouden hebben, moet worden geconcludeerd dat dit criterium bij de selectie niet zwaar heeft gewogen.

Werkgelegenheid

Zoals hierboven reeds aangegeven, is het criterium van werkgelegenheid zeer moeilijk hanteerbaar als toets voor ontwikkelingsrelevantie. Indien wordt gekeken naar de directe werkgelegenheid dan is die in vrijwel alle gevallen positief, maar in verhouding tot de geïnvesteerde bedragen zeer gering. De kosten per directe arbeidsplaats kunnen tot extreme hoogte oplopen. In drie projecten waarbij de investering per arbeidsplaats kon worden berekend, loopt deze van f 550.000 tot f 1 miljoen. In verhouding tot kleinbedrijf-financieringsprogramma's, waar wordt gerekend in de orde van f 1000-10.000 per directe arbeidsplaats, kunnen investeringen onder het programma onmogelijk op grond van dit criterium worden gerechtvaardigd. Bezieet men de indirecte effecten, dan zijn de resultaten zeer uiteenlopend. Het is waarschijnlijk dat bijvoorbeeld het indirecte effect van telecommunicatie op de korte termijn negatief is, maar dat op wat langere termijn weer een positief indirect effect optreedt door toegenomen economische activiteit. Dergelijke afwegingen zijn echter zeer speculatief.

8.6 Overige effecten

Zoals beschreven in hoofdstuk 6, richt het programma zich in hoge mate op nutsbedrijven en infrastructurele voorzieningen. Projecten waarbij doelgroepen direct zijn betrokken, zoals de palmoliefabrieken in Honduras, zijn zeldzaam. Het is dan ook niet verbazend dat uit het veldonderzoek over effecten voor de armsten weinig van enige significantie naar voren komt. Over het algemeen komt de rapportage niet verder dan te constateren dat het effect 'neutraal' is. Wel kan worden opgemerkt dat relatief veel projecten aan zeer brede lagen van de

bevolking ten goede komen. Dit geldt voor elektriciteitsvoorzieningen, telefoon, verkeersbruggen, waterzuivering en dergelijke. Een project dat in dit opzicht slecht scoort is de windtunnel in Indonesië, omdat het een commerciële sector bedient (vliegtuigbouw) waar de gewone bevolking geen baat bij heeft. Hetzelfde kan worden gezegd van de Fokker-leverantie aan Egypte.

Op grond van de veldobservaties kan worden geconcludeerd dat het programma de armste lagen van de bevolking niet direct bereikt. Effecten kunnen wel indirect, via het 'trickling down' principe, de positie van de lagere inkomensgroepen verbeteren, maar dit effect is een gevolg van de ontwikkeling in het algemeen, niet van één project in het bijzonder. In principe is het zinvol om te toetsen of een activiteit in de moderne sector niet grote groepen mensen brodeloos maakt. Maar het zal in de praktijk bijzonder moeilijk zijn om dit effect af te wegen tegen het directe inkomenseffect, dat bij dit programma veelal het zwaarste weegt. Concluderend kan echter worden gesteld dat door de missies geen duidelijke negatieve effecten zijn geconstateerd voor de doelgroepen.

Hoofdstuk 9

Doelmatigheid

9.1 Inleiding

Doelmatigheidsvragen richten zich op het gebruik van de middelen die zijn toegepast om een project te realiseren. In het algemeen kan een oplossing doelmatig worden genoemd als hetzelfde resultaat niet met inzet van minder middelen eveneens bereikt had kunnen worden. In dit hoofdstuk worden enkele aspecten van doelmatigheid bekeken. In de eerste plaats wordt de doelmatigheid van de projectopzet besproken. Hierbij komen vragen aan de orde of rehabilitatie van bestaande capaciteit niet mogelijk was geweest, of de capaciteit juist was vastgesteld en of niet meer arbeidsintensieve oplossingen toegepast hadden kunnen worden. Een tweede vraag die hierbij dient te worden gesteld is of de technische inpasbaarheid van de geleverde goederen en diensten voldoende is om een blijvend goed functioneren te waarborgen. Dezelfde vraagstelling wordt doorgetrokken naar de financiële en institutionele inpasbaarheid. Vervolgens wordt bezien hoe doelmatig de levering was in termen van prijsstelling. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de verwervingsprocedure en de voorwaarden voor concurrerende prijsstelling. Het laatste aspect van doelmatigheid dat wordt behandeld betreft de financiering. Hoofdvraag hierbij is of de condities van zachte financiering aan de organisatie zelf ten goede zijn gekomen, en of commerciële financiering niet mogelijk zou zijn geweest.

De doelmatigheid van de behandeling van GK-aanvragen wordt hier niet besproken; deze is reeds uitvoerig behandeld in hoofdstuk 5.

9.2 Projectopzet

Om de doelmatigheid van de projectopzet te beoordelen is getoetst of de investeringen goed waren afgestemd op de projectdoelen en met name of deze niet met geringere investeringen eveneens gerealiseerd hadden kunnen worden. Hierbij kan worden gekeken naar de aard van de investering en naar de capaciteit. Ook is nagegaan welke factoren een goede projectformulering in de weg kunnen staan.

Waren minder kapitaalintensieve oplossingen mogelijk geweest?

Om deze vraag te beantwoorden is onderzocht of rehabilitatie van bestaande capaciteit mogelijk was geweest als alternatief voor nieuwoop, of dezelfde activiteiten elders in het land eenvoudiger worden uitgevoerd en of meer arbeidsintensieve oplossingen denkbaar waren geweest.

Rehabilitatie bleek in geen enkel geval een reëel alternatief, hoewel in enkele projecten wel rehabilitatieprogramma's binnen dezelfde sector werden uitgevoerd. In één geval dat rehabilitatie wel een optie leek, is eerst een missie uitgezonden om de zaak te onderzoeken, maar deze adviseerde negatief. De resultaten van de andere twee toetsen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 9.1 Technische alternatieven

	Aantal projecten	Percentage
Wordt dezelfde activiteit elders eenvoudiger gedaan?		
– ja, kan eenvoudiger	8	21
– nee	25	66
– twijfelgevallen	5	13
Totaal	38	100
Was een meer arbeidsintensieve oplossing mogelijk geweest?		
– ja, kan arbeidsintensiever	6	16
– nee, niet mogelijk	29	76
– twijfelgevallen	3	8
Totaal	38	100

In het merendeel van de projecten lijkt de gekozen oplossing dus niet aanvechtbaar. Bij de projecten die eenvoudiger hadden gekund gaat het voornamelijk om minder geautomatiseerde of minder geavanceerde oplossingen.

Het is opmerkelijk dat in de meeste gevallen de allermooiste apparatuur is geleverd die verkrijgbaar is. Overwegingen van 'appropriateness' van gekozen technische oplossingen worden zelden aangetroffen. Het programma is kwetsbaar voor het verschijnsel van 'bluf-technologie'; technologie namelijk die de belofte van grote produktiviteitsstijging in zich draagt, maar deze belofte in de praktijk onvoldoende waarmaakt. In zes gevallen heeft dit bovendien betekend dat is gekozen voor een kapitaalintensieve oplossing, terwijl er aanwijsbaar arbeidsintensieve opties toegepast hadden kunnen worden. In deze gevallen moet een duidelijk vraagteken worden geplaatst bij de doelmatigheid van de gekozen opzet, omdat daarin onvoldoende de overvloedige beschikbaarheid van arbeid en de schaarste van kapitaal in acht zijn genomen. Hierbij kan zeker een rol hebben gespeeld dat de kosten van kapitaal door de concessionele financiering relatief gering zijn.

Een goed voorbeeld hiervan is een aan Egypte geleverde broederij. De installatie behoort tot de technologische meest geavanceerde uitvoeringen die leverbaar zijn. Met name het feit dat alle handelingen – invoer, sorteren en uitvoer, inclusief het verpakken van kuikens – volledig zijn geautomatiseerd, is uniek in Egypte. Dit voorbeeld is ook om een andere reden illustratief voor het vraagstuk

van technologiekeuze. Gegeven het feit namelijk dat met grote parastatale bedrijven wordt samengewerkt, is ook de technologie noodzakelijk grootschalig en kapitaalintensief. De kleinschalige en arbeidsintensieve vormen bevinden zich in de private sector, maar deze bedrijven en bedrijfjes zijn 'onbereikbaar' voor het overheidsinstrumentarium. Dit bevestigt een verschijnsel waar ook de overheden van ontwikkelingslanden zich in toenemende mate van bewust worden, dat de private sector vaak veel beter weet om te gaan met de werkelijke schaarsteverhoudingen van arbeid en kapitaal dan de overheid. Een tweede opmerking die moet worden gemaakt ten aanzien van de kapitaalintensiteit van de meeste transacties, is dat de sectoren waarop het programma zich concentreert, zoals energievoorziening, telecommunicatie en infrastructuur, veelal inherent kapitaalintensieve projecten vereisen.

Overcapaciteit

In hoofdstuk 8 is aangetoond dat minder dan de helft van de bestudeerde projecten een voldoende capaciteitsbenutting realiseerde van de geïnstalleerde kapitaalgoederen. Zoals beschreven in paragraaf 8.3 is de onderbezetting in een aantal gevallen het gevolg van het installeren van overcapaciteit. Deze gevallen illustreren dat een zwakke projectopzet tot grote financiële schade kan leiden bij de exploitatie. Ook blijkt dat betrokkenheid van de leverancier bij de projectvoorbereiding hiertoe kan bijdragen, zoals het geval was bij de levering van schepen aan Nicaragua (zie bijlage 6). Bij de afnemer kunnen andere dan uitsluitend bedrijfsmatige overwegingen een rol spelen bij het bepalen van omvang en mate van geavanceerdheid van de investering. Hierbij spelen factoren als de maatschappelijke status van de organisatie en neveninkomsten voor degenen die bij de uitvoering van het project zijn betrokken. Bij de leverancier zijn het juist de bedrijfsmatige overwegingen die kunnen leiden tot het aanbevelen van de meer geavanceerde en ruim bemeten oplossingen. Dit bevestigt wat reeds was opgemerkt in paragraaf 5.3, dat het huidige systeem, waarbij de leverancier in samenwerking met lokale organisaties identificeert en formuleert en de donor slechts een marginale toetsing uitvoert, onvoldoende waarborg verschaft voor het bereiken van optimale oplossingen.

Projectformulering

Slechts weinig organisaties waarmee in het kader van het programma is samengewerkt bezitten voldoende expertise om voor de aankoop van moderne kapitaalgoederen een gedetailleerd programma van eisen op te stellen op basis waarvan een internationale aanbesteding kan worden gehouden. Dit geldt met name in de technologisch geavanceerde bedrijfstakken die door het programma veelal worden ondersteund. Bovendien ontbreken vaak de middelen om lacunes in dit opzicht te verhelpen met consultants van buiten de organisatie. Dit is één van de redenen waarom het voor lokale organisaties aantrekkelijk is om vanaf het begin met een leverancier samen te werken. Op deze wijze wordt technische expertise

ingebracht, zonder dat hiervoor extra budgetten voor consultants behoeven te worden uitgetrokken. Deze situatie leidt in vele gevallen tot gunning uit de hand aan de betrokken leverancier. In sommige gevallen is op aandrang van Nederland een beperkte aanbesteding in Nederland gehouden. Maar gezien de kennis en relaties die zijn opgedaan door de leverancier die bij het project betrokken was, zijn de kansen voor nieuwe leveranciers betrekkelijk gering.

Interessant in dit verband is te melden dat een aanzienlijk aantal van de bij de aanvraag overlegde haalbaarheidsstudies door de leverancier zelf was opgesteld ten behoeve van de klant. De betrokkenheid van de leverancier gaat dus vaak veel verder dan uit de contractuele regelingen blijkt.

Op grond van het aantal gevallen waarin geen internationale tender heeft plaatsgevonden, kan worden opgemaakt dat in circa twee van drie transacties de leverancier in zekere mate bij de opstelling van de specificaties betrokken is geweest. Dit kan evenwel tot gevolg hebben, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, dat technische alternatieven die niet door de leverancier kunnen worden verzorgd, of financieel minder aantrekkelijk zijn, buiten beschouwing blijven. In het kader van het programma worden maar voor ongeveer een kwart van alle projecten missies uitgezonden. Dergelijke missies hebben echter vooral als taak om de Nederlandse overheid te adviseren, en vervullen dus niet primair een adviesfunctie voor het ontwikkelingsland ten aanzien van de projectopzet.

Tenslotte moet worden gewezen op het feit dat de projectopzet soms mede bepaald wordt door politieke voorkeuren en machtsconstellaties, met name wanneer een project voor verschillende partijen verschillende belangen vertegenwoordigt. Als er geen objectieve studies met harde technische gegevens voorhanden zijn, is de kans dat dergelijke factoren een doorslaggevende invloed gaan uitoefenen des te groter.

Doelmatigheid van de projectopzet

Indien de hierboven besproken factoren per project worden afgewogen, ontstaat het volgende beeld over de doelmatigheid van de projectopzet.

Tabel 9.2 Doelmatigheid van de projectopzet

	Aantal projecten	Percentage
Projectopzet:		
- doelmatig	17	45
- twijfel gerechtvaardigd	14	37
- (zeer) ondoelmatig	7	18
Totaal	38	100

Voor meer dan de helft van de projecten moet twijfel worden uitgesproken over de doelmatigheid van de wijze waarop het project is opgezet omdat de techniek zeer geavanceerd is en daarom een risico voor de technische inpasbaarheid met

zich meebrengt, of omdat er capaciteit is geïnstalleerd die niet of onvoldoende wordt benut. Een zevental projecten moeten in dit opzicht als zeer ondoelmatig worden aangemerkt.

9.3 Technische inpasbaarheid

Bij de vraag of de geleverde goederen binnen de lokale omstandigheden goed kunnen worden gebruikt en onderhouden, zijn de volgende aspecten getoetst:

- Functioneert het kapitaalgoed voldoende storingsvrij?
- Is voldoende personeel opgeleid?
- Is het onderhoud goed geregeld?
- Zijn lokaal onderdelen voorradig?

De bevindingen in de onderzoekslanden zijn hieronder aan de hand van deze vier vragen beschreven.

Storingsvrij functioneren

Bij het beoordelen van het functioneren van de geleverde kapitaalgoederen moet een onderscheid worden gemaakt tussen het functioneren kort na aflevering, en het perspectief voor goed functioneren over de gehele economische levensduur van de installatie. Het laatste is in hoge mate afhankelijk van de technische en financiële inpasbaarheid van de kapitaalgoederen, en moet daarom in samenhang met deze aspecten worden bekeken. Het technisch functioneren direct na oplevering geeft aan of het geleverde produkt zelf voldeed, los van omgevingsfactoren zoals de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel, de beschikbaarheid van onderdelen etc. Over het algemeen kan worden gesteld dat, indien wordt afgezien van deze lokale factoren, de geleverde goederen technisch goed voldoen. Van de 33 leveranties die zijn afgerond, zijn er 27 die naar volle tevredenheid van de ontvanger zijn afgeleverd.

Tabel 9.3 Technisch functioneren van geleverde installaties

	Aantal projecten	Percentage
Technisch functioneren:		
– voldoende storingsvrij	27	83
– niet voldoende storingsvrij	6	17
– (nog) niet te beoordelen	5	
Totaal	38	100

De relatief hoge score voor storingsvrij functioneren is mede te danken aan het feit dat sommige leveranciers zelf met regelmatige tussenpozen op inspectie komen en zonodig assisteren bij het verhelpen van problemen. In strategische markten is het in het belang van de leverancier om op deze wijze een goede reputatie te vestigen. Het optreden van langdurige storingen is afhankelijk enerzijds

van de 'kwetsbaarheid' van de installatie en anderzijds van de snelheid waarmee onderhoudspersoneel van de organisatie, of een lokale agent van de leverancier, het defect kan herstellen. Op dit laatste aspect wordt in paragraaf 9.4 ingegaan.

Training

In vrijwel de helft van de gevallen blijkt dat het huidige personeel onvoldoende is opgeleid om het gebruik en het routine-onderhoud van de installatie voldoende te beheersen.

Tabel 9.4 Training personeel

	Aantal projecten	Percentage
Is voldoende personeel opgeleid?		
– voldoende	17	52
– onvoldoende	16	48
– nog niet te bepalen	5	13
Totaal	38	100

Dit wijst niet primair op tekortkomingen van de leverancier. Het komt voor dat er als onderdeel van het contract bijvoorbeeld zeven 'fellowships' beschikbaar zijn voor training van technisch personeel in Nederland, en dat er uitsluitend stafleden van het hoofdkantoor van de betreffende organisatie naar Nederland worden gestuurd. De leverancier moet in zo'n geval improviseren om de mensen die het werk in de praktijk moeten gaan uitvoeren alsnog de nodige training te verschaffen. De indruk bestaat dat in zulke gevallen de leverancier minder makkelijk een vuist kan maken dan bijvoorbeeld de ambassade als het om een bilateraal project gaat.

Wel kan worden geconstateerd dat de noodzaak van training stelselmatig wordt onderschat. Dit blijkt onder andere uit het aantal projecten waarbij achteraf langdurige technische assistentie moet worden verleend om een goed functioneren veilig te stellen, zoals thans bij de meeste projecten in Indonesië het geval is. In de meeste gevallen is deze langdurige technische assistentie niet voorzien bij de aanvraag en goedkeuring. Slechts in één geval heeft de lokale organisatie de kosten van additionele assistentie uit eigen fondsen betaald. In vrijwel alle andere gevallen heeft de financiering plaatsgevonden uit het reguliere bilaterale programma of een van de sectorprogramma's. Recentelijk zijn voor twee projecten (verkeersbruggen en schoolmaterialen) contracten voor dergelijke technische assistentie opgenomen als onderdeel van de GK-lening.

Onderhoudsvoorzieningen

De lokale capaciteit voor het verrichten van reparaties en groot onderhoud bepaalt in hoge mate in hoeverre preventief onderhoud plaatsvindt en hoe snel op storingen wordt gereageerd. Tabel 9.5 geeft aan welke onderhoudsregelingen zijn getroffen.

Tabel 9.5 Onderhoudsregelingen

	Aantal projecten	Percentage
Onderhoud:		
– goed, door leverancier	8	21
– eigen onderhoudsdienst	14	37
– onvoldoende voorzieningen	11	29
– (nog) niet vast te stellen	5	13
Totaal	38	100
Onderhoudsovereenkomst:		
– contractueel geregeld	8	11
– niets contractueel geregeld	30	89
Totaal	38	100

Hieruit blijkt dat bij slechts een vijfde van alle transacties de leverancier is ingeschakeld voor het onderhoud. Onderhoud in eigen beheer komt het meest voor, maar voor bijna een derde van alle transacties moet worden geconstateerd dat de voorzieningen voor onderhoud onvoldoende zijn. Het is opmerkelijk dat de contractuele regelingen op dit punt nogal uiteenlopen. Bij grote organisaties zoals de nationale telefoondiensten of energiebedrijven is veelal een uitgebreide onderhoudsdienst aanwezig, zodat in principe alle onderhoud en reparatie in eigen beheer worden uitgevoerd. Bij dergelijke organisaties heeft de leverancier geen verantwoordelijkheid meer na het verstrijken van de garantieperiode. Anders ligt het bij kleinere organisaties, zeker als deze geen ervaring hebben met het type installatie dat wordt aangekocht.

In de meeste gevallen is de lokale organisatie dus zelf verantwoordelijk voor het onderhoud, en wordt dit door een onderhoudsdienst binnen de organisatie uitgevoerd. Daarbij kan in verschillende situaties op de leverancier worden teruggevallen, bijvoorbeeld voor:

- assistentie bij het 'opstarten',
- reparatie bij gebleken defecten gedurende de garantieperiode,
- levering van onderdelen,
- after-sales service door de leverancier, met name bij grote reparaties.

Als deze elementen in het contract zijn verwerkt biedt dit meer zekerheid aan de lokale organisatie, en worden deze diensten dus eveneens concessioneel gefinancierd. Zoniet, dan moeten de diensten op commerciële voorwaarden worden aangetrokken. Vaak levert dit problemen op en wordt ook in zulke gevallen onderzocht of er geen alternatieve zachte financieringsbronnen aanwezig zijn.

Onderdelenvoorziening

Over het algemeen wordt een behoorlijke partij reserveonderdelen meegeleverd, maar de omvang hangt veelal af van de specificaties hiertoe door de ontvangende

overheid. In Egypte is een voorraad voldoende voor vijf jaar gebruikelijk. In Indonesië worden lagere normen aangehouden, maar daar is al meer lokaal verkrijgbaar. Soms worden de reserveonderdelen die in het eerste jaar worden gebruikt door de leverancier vervangen, maar dit is niet gebruikelijk. Een leverancier in Indonesië beklaagde zich erover dat het lokaal verkopen van originele onderdelen verliesgevend is, omdat men liever de goedkope onderdelen aanschafte die in de regio worden nagemaakt. De imitatie strekt zich uit tot de verpakking en is daarom moeilijk van echt te onderscheiden.

Tabel 9.6 Onderdelenvoorziening

	Aantal projecten	Percentage
Onderdelen:		
– voldoende voorradig	6	16
– zeer beperkte voorraad	16	42
– niets lokaal verkrijgbaar	16	42
Totaal	38	100

Op langere termijn is de onderdelenvoorziening zorgwekkend gezien de geringe lokale beschikbaarheid. Afgezien van de problemen om deviczen voor aankopen in het buitenland toegewezen te krijgen, is het van belang dat gemakkelijk contact kan worden gelegd met de leverancier. Ook daarvoor is een lokale vertegenwoordiging belangrijk.

Voorwaarden voor blijvend goed functioneren

Vanuit het oogpunt van beklijfbaarheid gaat het erom of, gegeven bovenstaande observaties, voldoende voorwaarden zijn geschapen voor een blijvend goed functioneren. Worden al deze aspecten van technische inpasbaarheid per project afgewogen, dan kan een oordeel worden gevormd over de kans dat de installatie gedurende de economische levensduur technisch goed zal blijven functioneren.

Tabel 9.7 Is aan voorwaarden voor blijvend goed functioneren voldaan?

	Aantal projecten	Percentage
Voldoende	20	53
Twijfelachtig	7	19
Onvoldoende	11	29
Totaal	38	100

Bij het interpreteren van deze tabel moet worden bedacht dat de score gunstig is beïnvloed door de technische assistentie die voornamelijk vanuit het bilaterale programma is verleend. Bij ongeveer een derde van de leveranties zijn er duidelijke tekortkomingen in technische inpasbaarheid, die resulteren in gebrekkig

onderhoud, onvoldoende geschoold personeel, en het gedeeltelijk of geheel in onbruik raken van geleverde goederen. Een deel van deze tekortkomingen kan worden toegeschreven aan gebreken in de projectopzet, zoals:

- het installeren van overcapaciteit, waardoor de vaste kosten te hoog zijn in verhouding tot de inkomsten en er te weinig fondsen overblijven voor onderhoud en reparatie, zoals het geval is voor de sleepopperzuigers in Indonesië;
- het aanschaffen van te geavanceerde apparatuur die lokaal niet kan worden onderhouden en gerepareerd, zoals het hydrografisch onderzoeksvaarttuig in Indonesië;
- lokaal personeel kan ook na initiële training niet voldoende met de installatie uit de voeten, waardoor naar verwachting langdurige technische assistentie noodzakelijk is.

Voorts komen er drie factoren naar voren die wijzen op specifieke zwakke plekken in het programma:

- de beperkte beschikbaarheid van reserveonderdelen;
- het ontbreken van lokale agenten die after-sales services kunnen bieden;
- het ontbreken, of onvoldoende contractueel geregeld zijn, van garantiebepalingen, after-sales services, en de verplichting tot nalgeving van onderdelen.

Ondanks deze tekortkomingen, die meer structureel zijn verbonden met de wijze waarop het programma thans is opgezet, kan worden geconstateerd dat Nederlandse leveranciers over het algemeen een serieuze poging hebben gedaan om goede voorwaarden voor langdurig storingsvrij functioneren te bewerkstelligen. Voor circa twee derde van de projecten kan worden gesteld dat aan condities voor betrouwbaar functioneren redelijk is voldaan. Hieronder zijn echter ook een aantal twijfelgevallen die nu wel goed functioneren, maar die gezien het geavanceerde karakter kwetsbaar zijn door het ontbreken van voldoende lokale onderhouds- en reparatiecapaciteit. Indien deze niet worden meegerekend, is nog slechts de helft van de projecten thans technisch voldoende ingepast.

Voor technische inpasbaarheid moet wel een prijs worden betaald in de vorm van grote voorraden reserveonderdelen en langdurige training. In veel gevallen bleek additionele technische assistentie achteraf nodig, veelal uit de bilaterale fondsen of fondsen van de industriesector- eenheid. Op zichzelf kan deze technische assistentie heel goed te rechtvaardigen zijn, maar de kosten hiervan zouden direct bij de beoordeling van de aanvraag moeten worden betrokken. Vrijwel alles, zelfs een zeer geavanceerde installatie als een windtunnel, kan technisch inpasbaar worden gemaakt, maar het prijskaartje voor langdurige technische assistentie mag daarbij niet over het hoofd worden gezien.

9.4 Andere aspecten van inpasbaarheid

Binnen de huidige selectiecriteria zijn er twee toetsen die te maken hebben met de instandhouding van de projectactiviteit: financiële levensvatbaarheid en technische inpasbaarheid. Geconstateerd moet worden dat met deze twee criteria

voor de sectoren die door het programma worden ondersteund, niet de noodzakelijke voorwaarden en ook niet voldoende voorwaarden voor beklijfbaarheid van de projectactiviteiten zijn gedefinieerd. Voor een project als een meteorologische dienst is financiële levensvatbaarheid niet noodzakelijk. Zolang de zekerheid bestaat dat de overheid de activiteit zal blijven subsidiëren, is winstgevendheid niet belangrijk. Wel van belang is de vraag of de voorziene subsidies voldoende zullen zijn om de nieuwe projectactiviteiten succesvol te kunnen uitvoeren. Dit is het aspect van *financiële inpasbaarheid*. Daarnaast is een zeer belangrijke toetssteen voor beklijfbaarheid of een projectactiviteit ook *institutioneel* inpasbaar is binnen de organisatie die het project initieert. Aangezien gebreken in technische expertise binnen de organisatie gedeeltelijk kunnen worden opgevangen als de leverancier technische advies- en onderhoudsdiensten kan leveren via een lokale vertegenwoordiging, wordt ook dit aspect hier besproken.

Financiële inpasbaarheid

Bij financiële inpasbaarheid gaat het om twee vragen:

- Is de afnemer in staat om de lokale component van de investeringskosten voor zijn rekening te nemen?
- Zijn er voldoende waarborgen dat de afnemer in staat is om na ingebruikstelling de lopende kosten te blijven dragen?

Het meest frequente obstakel bij de uitvoering van projecten is gebrek aan middelen om de lokale kosten te financieren, waardoor de ontvangende organisatie niet in staat is aan haar contractuele verplichtingen te voldoen. Voor bijna de helft van alle onderzochte projecten heeft dit problemen opgeleverd. Als voorbeeld kan de leverantie van een veevoederfabriek in Egypte worden genoemd, waarvoor het contract werd gesloten in september 1986, en dat tot medio 1989 nog wachtte op installatie, omdat de lokale organisatie er niet in was geslaagd de noodzakelijke civiele werken uit te voeren. De vertraging heeft ertoe geleid dat volgens de leverancier de apparatuur inmiddels technisch was verouderd, als gevolg waarvan de transactie moest worden heronderhandeld en aangepast. Indien van tevoren duidelijk is dat de centrale overheid of het betreffende vakministerie niet in staat of niet voornemens is om de vereiste lokale financiering te verzorgen, dan zou op grond hiervan de aanvraag moeten kunnen worden afgewezen. Formeel bestaat hiervoor binnen het GK-programma wel de mogelijkheid. In het verleden zijn leningaanbiedingen echter veelal met een zeker automatisme verlengd. Recente is besloten leningaanbiedingen maximaal tot 2 jaar te verlengen.

Daarnaast moet worden beoordeeld of de lokale organisatie in staat zal zijn de lopende kosten van het project voor haar rekening te nemen. Daarbij moeten naast de eigen inkomsten ook de subsidie-inkomsten in beschouwing worden genomen. Voor financieel levensvatbare projecten is deze analyse niet relevant. Maar aangezien de meeste projecten zich afspelen in de sfeer van overheidsvoorzieningen, is financiële inpasbaarheid vaak een veel relevanter criterium.

Institutionele inpasbaarheid

De opvatting dat de leverantie van 'hardware' alleen niet voldoende is wordt, na de teleurstellende ervaringen met deze strategie in de jaren zestig, algemeen onderschreven in de ontwikkelingssamenwerking. Inmiddels heeft zich in de Derde Wereld een proces van institutionele opbouw afgespeeld waardoor de capaciteit voor 'self reliance' enorm is toegenomen. Dit neemt niet weg dat de beschikbare institutionele capaciteit nog steeds restricties oplegt aan wat effectief kan worden uitgevoerd. Het is daarom riskant om bij grote investeringsprojecten deze factor in de beoordeling geheel en al buiten beschouwing te laten. Een extreem voorbeeld is de leverantie van een baggerschip aan de havendienst van Honduras, die in paragraaf 8.3 reeds kort werd besproken. De betrokken organisatie was in het geheel niet toegerust om professionele baggeractiviteiten uit te voeren. De havendienst had geen ervaring met baggeren en zou dus vanaf het nulpunt de benodigde expertise en management moeten opbouwen. Ook was niet duidelijk hoe binnen een overheidsdienst een baggerbedrijf zou moeten functioneren. Het was te voorzien geweest dat met enkele maanden assistentie voor het trainen van technisch personeel nog geen baggerbedrijf wordt opgebouwd. Eén van de eerste problemen waarmee men werd geconfronteerd was dat de kapitein van het schip, die een speciale opleiding voor baggeren had ontvangen, niet méér mocht verdienen dan zijn directe chef in de havendienst. Het gevolg was dat de betreffende persoon al snel uitweek naar een commercieel baggerbedrijf in de regio. Bovendien was er niets geregeld voor het onderhoud van het schip. Wat moest worden gevreesd, is gebeurd: het schip is vrijwel niet gebruikt.

Lokale vertegenwoordiging

Voor de lokale organisatie is zeer belangrijk of onderdelen en diensten door een lokale vestiging of agent van de leverancier kunnen worden geleverd. Dit maakt voor zowel de kosten als de leveringssnelheid een groot verschil uit, omdat toelevering vanuit Nederland relatief duur is en tijdrovend. De mogelijkheden voor lokale nazorg door de leverancier lopen uiteen. Slechts enkele leveranciers hebben een eigen vestiging, en dan nog slechts in die ontwikkelingslanden waar veel wordt omgezet (zoals Indonesië). Twee vijfde van de onderzochte projecten wordt op deze wijze ondersteund, maar meer dan de helft van deze vestigingen betreft lokale vertegenwoordigers die geen directe ondersteuning kunnen bieden bij technische problemen. Ze kunnen uitsluitend optreden als liaison voor het moederbedrijf. Voor één op de vijf projecten was een lokaal bedrijf als agent van de leverancier gecontracteerd. Het ontbreken van permanente vertegenwoordiging van de leverancier is een structureel probleem in het programma. Zoals eerder aangegeven, is het aantal opdrachten voor bedrijven die gebruik maken van het programma in het betrokken ontwikkelingsland vaak gering en is het onderhouden van een vestiging dus veelal niet rendabel, tenzij er reeds een grote commerciële afzetmarkt bestaat.

Tabel 9.8 Lokale vertegenwoordiging

	Aantal projecten	Percentage
Lokale vertegenwoordiging:		
– agent van leverancier	6	16
– vertegenwoordiger (liaison)	10	26
– lokaal bedrijf als agent	7	18
– geen agent	15	40
Totaal	38	100

Een goed alternatief voor een eigen vestiging is het contracteren van een lokaal gevestigde agent. Het feit dat van deze vorm relatief weinig gebruikt wordt gemaakt, kan waarschijnlijk op dezelfde wijze worden verklaard. Ook een lokaal bedrijf is alleen geïnteresseerd als een zeker volume aan opdrachten kan worden gerealiseerd. Van de onderzochte projecten bleef dus twee derde voor technische bijstand aangewezen op het bedrijf in Nederland, met alle kosten die daaraan waren verbonden. Het grootste obstakel bij deze vorm is veelal het verkrijgen van de benodigde valuta en de importvergunning van de centrale autoriteiten. Voor het ontwikkelingsland levert dit evenwel een weinig beklievende vorm van dienstverlening op. In landen waar veel donoren actief zijn, zijn er ten gevolge van gebonden hulp méér leveranciers op de markt actief dan het geval zou zijn bij vrije concurrentie. Het is waarschijnlijk dat er door deze marktversnippering juist minder permanente vestigingen van bedrijven zijn in vergelijking met een vrije markt, omdat voor alle leveranciers geldt dat de spoeling te dun is. De voorbeelden van het aantal verschillende soorten dieselmotoren en irrigatiepompen in ontwikkelingslanden die niet onderhouden kunnen worden omdat er geen commercieel apparaat is voor after-sales service, zijn bijna spreekwoordelijk geworden.

9.5 Contractuele regelingen

Gebleden is dat de contractuele afspraken voor de onderzochte transacties sterk verschillen, en dat ondanks contractuele regelingen tekortkomingen kunnen optreden die de bijdrage tot ontwikkeling ongunstig beïnvloeden. De contracten zijn getoetst op drie aspecten van nazorg: garantiebepalingen, aansprakelijkheid van de leverancier en after-sales services. De bevindingen op grond van een juridisch onderzoek van 22 contracten zijn kort weergegeven in tabel 9.9.

Bij een goede regeling wordt er tenminste twaalf maanden garantie op systeem- of fabrikagefouten na de datum van oplevering gegeven. Voorts is dan een naleveringsplicht voor materiaal en reserveonderdelen vastgelegd voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijftien jaar. Bovendien zijn in een goede regeling de after-sales verplichtingen nauwkeurig gespecificeerd (opleidingen, periodieke inspectie, onderhouds- en reparatieservice, assistentie bij acute storingen etc.). De

Tabel 9.9 Contractuele regelingen voor nazorg door leverancier*

	Aantal projecten	Percentage
Garantie		
– goed geregeld	8	53
– redelijk geregeld	5	33
– onvoldoende geregeld**	2	13
Aansprakelijkheid		
– goed geregeld	8	53
– redelijk geregeld	3	20
– zwak geregeld	2	13
– slecht of niet geregeld**	2	13
After-sales service		
– goed	6	40
– redelijk	2	13
– zwak	3	20
– slecht of niet geregeld**	4	27

* De gegevens in deze tabel zijn niet gebaseerd op alle 38 geëvalueerde projecten.

** Inclusief 8 contracten voor de levering van havenequipment Honduras.

uiteenlopende kwaliteit van de contracten in dit opzicht geeft aan dat er nog wel wat te verbeteren valt.

Indien de assistentie bij het in gebruik stellen en de garantie op functioneren gebonden zijn aan een vaste termijn na levering, kunnen er problemen ontstaan wanneer door vertraging in de uitvoering van lokale projectonderdelen deze termijn verstrijkt voordat het project operationeel is geworden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de in paragraaf 8.3 genoemde waterzuiveringsinstallatie in Egypte. Op grond van het contract is de leverancier verantwoordelijk voor het operationeel houden en onderhouden van de installatie gedurende een jaar na oplevering, maar niet langer dan anderhalf jaar na verscheping. Op grond van deze laatste clausule is de garantietermijn al verlopen nog voordat de installatie in bedrijf is gesteld. Een extra reden voor bezorgdheid in dit geval is dat de agent van de leverancier niet goed is toegerust voor het verstrekken van advies- en onderhoudsdiensten.

9.6 Prijsstelling

Een belangrijke voorwaarde die door het parlement is gesteld met betrekking tot het GK-programma is dat de geëxporteerde goederen niet aanmerkelijk hoger in prijs zijn dan gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden en dat het prijsverschil in geen geval groter is dan bij normale gebonden hulpverlening. In het regeerakkoord van 1989 is met betrekking tot de zogenaamde bindingsproblematiek wederom benadrukt dat leveranties vanuit Nederland concurrerend

moeten zijn in prijs. Het gevaar dat binding een ongunstige invloed heeft op de prijsvorming wordt vrij algemeen onderkend. Het aantal kwantitatieve studies over het effect van binding op de prijsvorming is beperkt. In studies uitgevoerd in de jaren zeventig werden percentages van 20–25 genoemd.*

In het algemeen kan gesteld worden dat voor het verkrijgen van een goede prijsstelling internationale aanbesteding de meest geëigende weg is. Indien er geen internationale tender wordt gehouden, dan kan een prijscontrole worden uitgevoerd, als middel om enige vorm van prijsbeheersing te introduceren van de kant van de donor. Deze principes vormden ook het uitgangspunt voor het programma. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 heeft internationale tender slechts plaatsgevonden voor 33% van alle uitgevoerde transacties. In geval van gunning uit de hand zijn er in de dossiers slechts in uitzonderlijke gevallen prijzevaluatiestudies aangetroffen. Deze hebben in vrijwel alle gevallen geleid tot aanzienlijke prijsreducties.

Wat waren de redenen dat van het principe van openbare internationale aanbesteding is afgeweken? In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid voor de aanbestedingsprocedure bij het ontvangende land. Bij het aanwijzen van een bedrijf c.q. donor voor het uitvoeren van een projectactiviteit spelen naast de prijs echter ook andere factoren een belangrijke rol, zoals kwaliteit, standaardisatie en financieringscondities. In Indonesië bijvoorbeeld wordt in de besluitvorming in eerste instantie gelet op de financieringsvoorwaarden. De aanbestedingsprocedure die in Indonesië min of meer standaard is, is het uitonderhandelen met één leverancier, waarbij concurrenten als stok achter de deur worden gebruikt. De keuze van deze leverancier wordt bepaald door economische, maar ook door financiële (spreiding van valutarisico) en politieke factoren (voorkomen van monopolievorming). In Egypte wordt strikt vastgehouden aan het systeem van internationale aanbesteding. Soms wordt de uitkomst hiervan nog niet voldoende bevredigend geacht, en volgt er onder de best geplaatste aanbieders nog een 'Dutch auction', waarbij in openbare onderhandelingen de aanbieders tegen elkaar worden uitgespeeld om tot verdere prijsverlaging te komen.

Ook hier kan echter een element van substitutie tussen prijs en financieringsvoorwaarden een rol spelen. Bij de aanbesteding van een broederij in Egypte is door de lokale organisatie aangeboden om geen internationale tender te houden en de opdracht uit de hand te gunnen, indien Nederland bereid zou zijn tot concessionele financiering. In Costa Rica en Honduras is geen strategie voor prijsbeheersing zichtbaar. Alle transacties zijn uit de hand gegund, met uitzondering van de palmolieprojecten omdat daar vanwege Wereldbank-financiering standaardprocedures dienden te worden toegepast. Met name Honduras, maar ook Costa Rica is zo gebrand op het verkrijgen van concessionele leningen, dat dit ten koste gaat van een prijsbewust aankoopbeleid.

* Een uitvoerige beschrijving van de bestaande literatuur wordt gegeven in C.J. Jepma, *Tying of aid* (1989, Rijksuniversiteit Groningen).

Ook van Nederlandse kant zijn er voordelen verbonden aan het niet-aanbesteden. De wijze van aanbesteding heeft namelijk ook invloed op de scoringsgraad. In landen waar tendering regel was, was het uitvalpercentage van projecten hoger dan in landen waar onderhandse aanbestedingsprocedures gebruikelijk waren, bijvoorbeeld in Egypte 70% versus Indonesië 40%.

Voor zover het onderzoeksteam uit de verslagen kon nagaan zijn vanuit de Werkgroep Gemengde Kredieten op het punt van prijsstelling nimmer vragen gesteld of verzoeken gedaan om een onderzoek in te stellen. Men ging er blijkbaar vanuit dat de ontvangende landen zelf hiertoe voldoende in staat waren. Er zijn wellicht ook een aantal praktische overwegingen geweest waarom van een prijzenonderzoek of prijsanalyse nauwelijks gebruik is gemaakt.

- Een aantal leveranciers is min of meer monopolist op de Nederlandse markt, waardoor vergelijking met andere produkten binnen Nederland niet mogelijk is. Vergelijking met aanbieders uit andere landen is dan wel mogelijk, maar niet zo relevant in het kader van een gebonden hulpprogramma. Referentieprijzen van andere leveranciers geven niet altijd een betrouwbare maatstaf voor de marktprijs, omdat soms overwegingen van marktstrategie en marktverdeling kunstmatige prijzen doen ontstaan.
- Voor hoog-technologische projecten, zoals een windtunnel of een walradarinstallatie, is prijsvergelijking onmogelijk omdat ontwikkelingskosten in rekening worden gebracht die zeer moeilijk objectief zijn te toetsen.
- Projecten die uniek zijn onttrekken zich geheel aan vergelijking. Dit betreft projecten zoals de windtunnel en de walradar, maar ook alle aannemingswerken en ontwerpen.

Prijsonderzoek

Het onderzoek van het RIB naar de prijsstelling voor projecten die niet internationaal zijn aanbesteed heeft geleid tot de conclusie dat voor de meeste projecten de bij het Ministerie beschikbare informatie zo summier is dat een zinvol prijsonderzoek niet mogelijk is. In veel gevallen zijn de 'scopes of work' en de prijsspecificaties onvoldoende of ontbreken geheel. Voorzover specificaties wel worden gegeven, zijn deze veelal toegesneden op interne fabriekscoderingen. Hierdoor is vergelijking met produkten van andere fabrikanten niet mogelijk, tenzij bij de leverancier aanvullende informatie wordt ingewonnen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ook voor het bureau prijscontrole niet mogelijk was.

Voor slechts vier projecten kon een prijsevaluatie worden verricht. Het resultaat daarvan was dat voor drie projecten de prijzen redelijk werden bevonden, en voor één project beduidend te hoog. Ten aanzien van de eerste drie projecten moet evenwel worden opgemerkt dat twee ervan reeds door het RIB waren onderzocht, op grond waarvan een korting van 10% kon worden gerealiseerd, en het derde project door een missie was beoordeeld. Voor het laatste project werd vastgesteld dat de verkoopprijs van de goederen aan het ontwikkelingsland 25% hoger lag dan de prijs die door het RIB aanvaardbaar werd geacht.

Uit informatie van de leveranciers is gebleken dat de eis van 'Nederlandse origine' aanzienlijk kostenverhogend kan werken. In het geval van leveranties van lesmaterialen en equipment aan technische scholen bleek dat het Nederlandse produkt soms tweemaal zo duur was als vergelijkbare produkten uit andere EEG-landen. De reden is dat voor sommige produkten of componenten de schaal van produktie in Nederland relatief klein is, en dat de kosten per eenheid dus aanzienlijk hoger uitvallen dan die van de grote producenten in het buitenland.

Om tot een betere prijsbeheersing te komen en ongewenste gevolgen van binding zoveel mogelijk te voorkomen, zijn door het RIB enkele aanbevelingen opgesteld:

- specificaties en/of bestekken dusdanig (laten) opstellen dat deze te toetsen zijn aan referentiekaders en internationale normen;
- vooraf selecteren van, voor het uitvoeren van een bepaald project, gekwalificeerde ondernemers;
- toekomstige projecten zoveel mogelijk internationaal aanbesteden (eventueel door een professionele, gespecialiseerde inkooporganisatie);
- offertes dienen voorzien te zijn van een gedetailleerde prijs break-down;
- leveranciers dienen een duidelijke specificatie te geven van te vershippen volumes en gewichten;
- indien geen concurrentiestelling mogelijk is, contracten afsluiten op basis van een door een accountant te controleren voor- en nacalculatie;
- mits aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan, aan leveranciers aankondigen dat eventueel nog een prijscheck wordt uitgevoerd door een professionele, gespecialiseerde inkooporganisatie.

Samenvattend kan worden gesteld dat het programma thans niet voldoende doelmatig is met betrekking tot de gefinancierde transacties, aangezien onvoldoende waarborgen zijn geschapen voor een concurrerende prijsstelling in situaties waarbij er geen internationale tender plaatsvindt.

9.7 Doelmatigheid van de financiering

Bij doelmatigheid van de financiering gaat het in het algemeen om de vraag of de concessionele lening een geschikt middel van financiering was, en in het bijzonder of voor het ontwikkelingsland hetzelfde resultaat ook met inzet van minder OS-middelen had kunnen worden bereikt. Om dit te kunnen beoordelen zijn in het veld een aantal vragen getoetst:

- Wat waren de voorwaarden waartegen de lening aan de lokale organisatie is doorgegeven? Zijn de voordelen van de concessie aan het project ten goede gekomen?
- Was zachte financiering noodzakelijk? Had hetzelfde resultaat niet ook met minder concessie kunnen worden gerealiseerd?

De rechtvaardiging voor het concessie-element in de financiering moet worden gevonden ofwel in het financieringsobject (de aard van het project), ofwel in de behoefte aan zachte leningen van het land als geheel. Voor welke benadering wordt gekozen hangt af van de vraag of het GK-programma primair als een instrument van projectfinanciering of als macro-instrument wordt gezien. Dit laatste aspect wordt in hoofdstuk 10 behandeld.

Wordt de concessie doorgegeven?

Over de voorwaarden waartegen het gemengde krediet of de LCL is doorgegeven aan de ontvangende organisatie kon in enkele gevallen (vijf) geen informatie worden verkregen. Uit de gevallen waarin deze informatie wel bekend was blijkt dat alle mogelijke vormen voorkomen. Enerzijds zijn er organisaties die de kapitaal-goederen als gift of tegen aandelen van de centrale overheid ontvangen, en dus in het geheel geen leningdienstverplichtingen hebben. Dit betreft projecten die niet financieel levensvatbaar zijn, zoals een meteorologisch grondstation, rioolwaterpompen of een waterzuiveringsinstallatie. Anderzijds zijn er organisaties die de lening op vrijwel commerciële termen doorgeleend krijgen van de centrale overheid, zoals dieselgeneratoren voor een elektriciteitsmaatschappij, gasmeters voor een staatsoliemaatschappij of telefooncentrales voor een telefoondienst.

Tabel 9.10 Worden zachte voorwaarden doorgegeven?

	Aantal projecten	Percentage
Doorgegeven lening:		
– even zacht, in lokale valuta	4	11
– even zacht, in guldens	6	16
– minder zacht, in lokale valuta	8	21
– als gift of tegen aandelen	11	29
– commerciële condities, tegen lokale valuta	3	8
– onbekend	6	13
Totaal	38	100

In de meeste gevallen heeft de centrale overheid wel de lening tegen de dagkoers omgezet in lokale valuta, zodat de organisatie of het project niet het valutarisico loopt. In de meeste ontwikkelingslanden is het valutarisico voor guldenleningen zo groot, dat een lokale lening aanzienlijk aantrekkelijker is, ook al zijn de condities wat harder. In Indonesië bijvoorbeeld is de meest harde vorm van doorlenen een 18% Rupiah-lening voor het elektriciteitsbedrijf PLN, hetgeen nog steeds aantrekkelijk is in vergelijking met een commerciële rentevoet van 20–24%. Gewoonlijk worden de voorwaarden van doorlenen niet gespecificeerd in de leningovereenkomst. Een uitzondering betrof de leverantie van een Fokker Friendship aan Egypt Air, waarbij de uitdrukkelijke voorwaarde was opgenomen dat de zachte leningvoorwaarden geheel aan de luchtvaartmaatschappij

doorgegeven zouden worden. Dit is des te opmerkelijker omdat het om een transactie voor een volkomen commercieel opererend bedrijf ging, dat in principe commerciële of bijna-commerciële condities zou kunnen dragen. Een ander geval betreft de leverantie van broedmachines aan een broederij in Egypte. De lening is doorgegeven tegen 2,5% rente in Egyptische ponden, hetgeen zachter is dan de door Nederland verstrekte lening in gulden. Ook dit is zeer opmerkelijk omdat het een commercieel opererend staatsbedrijf betreft, dat in concurrentie treedt met particuliere broederijen.

Was zachte financiering nodig?

Voor 13 van 38 projecten (33%) bestaat er geen twijfel over dat deze ook commercieel gefinancierd hadden kunnen worden. Dit betreft alle projecten die zowel financieel als economisch levensvatbaar zijn zoals telecommunicatie, luchtvaart en agro-industrie. Voor deze sectoren is concessionele financiering in principe niet te rechtvaardigen vanuit de aard van het project. Bij de meeste van deze projecten wordt de GK-lening dan ook doorgeleend tegen harde voorwaarden. In alle gevallen zijn de voorwaarden echter nog zachter dan volledig commerciële voorwaarden. Hoewel in deze gevallen voornamelijk de overheid profiteert van de concessie, zijn er ook enkele gevallen waarbij het project het grootste gedeelte van het concessie-element ontvangt. Dit is bedenkelijk, omdat hierdoor handelsdistorsie wordt gecreëerd ten opzichte van de bedrijven waarmee deze staatsondernemingen in concurrentie treden.

Anderzijds zijn er 14 projecten (37%) die noch financieel, noch economisch levensvatbaar zijn en daarom niet met leningen gefinancierd zouden moeten worden op grond van het programmabeleid. Een project dat niet maatschappelijk rendabel is genereert immers niet voldoende inkomen voor het land om de leningverplichtingen te kunnen compenseren. In deze gevallen wordt de schuldenlast, en met name de verhouding tussen produktiviteit en schuldbetalingen, ongunstig beïnvloed. Het gaat hierbij vooral om projecten in de dienstverlening.

Tenslotte zijn er 11 projecten (29%) waarvoor het maatschappelijk rendement voldoende is en het financieel rendement onvoldoende. Dit is bij uitstek de categorie die voor zachte financiering in aanmerking zou moeten komen. Vanuit het oogpunt van projectfinanciering kan alleen de financiering van deze categorie volledig doelmatig worden genoemd.

Hoofdstuk 10

Betekenis voor het ontvangende land

10.1 Inleiding

Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangegeven, kan de betekenis van een project voor het ontwikkelingsland niet zonder meer worden afgeleid van de effecten van het project zelf, vanwege het verschijnsel van fungibiliteit. Maar niet alleen op microniveau, ook op macroniveau kan het probleem van fungibiliteit spelen. In paragraaf 10.2 wordt het verschijnsel van fungibiliteit besproken als algemeen probleem bij het vaststellen van de betekenis van de hulp op microniveau.

In de paragrafen 10.3–5 zal de betekenis van de GK-financiering voor de onderzoekslanden worden besproken. Hierbij wordt tevens ingegaan op het gevoerde macro-economische beleid, het externe monetaire beleid, en de kwaliteit van planning en prioriteitstelling. Deze factoren hebben namelijk een belangrijke invloed op de effectiviteit van de hulp.

10.2 Fungibiliteit versus additionaliteit

Fungibiliteit op microniveau

Als een bepaalde projectactiviteit ook zonder de Nederlandse hulp doorgang zou hebben gevonden omdat een andere donor bijvoorbeeld bereid zou zijn geweest hiervoor steun te verlenen, dan spreekt men van substitutie of ook wel fungibiliteit van de hulp. Zou daarentegen de projectactiviteit niet tot stand zijn gekomen zonder de Nederlandse hulp, dan is er sprake van additionaliteit.

Het optreden van fungibiliteit heeft belangrijke consequenties voor het vaststellen van de effecten van de hulp. Indien het zeker is dat een project zou zijn uitgevoerd, ook al zou de Nederlandse financiering niet hebben plaatsgevonden, dan mag geen causale relatie worden verondersteld tussen de OS-financiering en de ontwikkelingseffecten van het project. Bij een strikte fungibiliteitsbenadering moet hieruit de conclusie worden getrokken dat de ontwikkelingsrelevantie van de transacties uit het GK-programma niet kan worden afgemeten aan de ontwikkelingsrelevantie van de individuele projecten. Het werkelijke effect van financiering is dan dat een marginaal project, dat eerst niet kon worden uitgevoerd wegens gebrek aan middelen, nu wel in uitvoering kan worden genomen. De ontwikkelingsrelevantie van de marginale projecten kan echter niet worden bepaald, omdat in de praktijk deze projecten niet bekend zijn. Wil men de ontwikkelingsrelevantie van de besteding toetsen, dan kan dat dus alleen op grond van een oordeel over de ontwikkelingsrelevantie van het totaal aan door de

ontvangende overheid gefinancierde ontwikkelingsactiviteiten. Dat komt in feite neer op het beoordelen van het gehele ontwikkelingsbeleid van die overheid.

Gezien het feit dat het programma is bedoeld als reactie op het gebruik van zachte financiering door andere donoren, en Nederland in principe niet als eerste het gebruik van zachte financiering zal aanbieden – het non-initiëringsbeginsel – zou er in dit programma een hoge mate van fungibiliteit moeten bestaan.

In het veldonderzoek is getracht na te gaan in welke mate er bij de geëvalueerde projecten sprake was van fungibiliteit. In onderstaande tabel zijn de onderzoeksresultaten weergegeven.

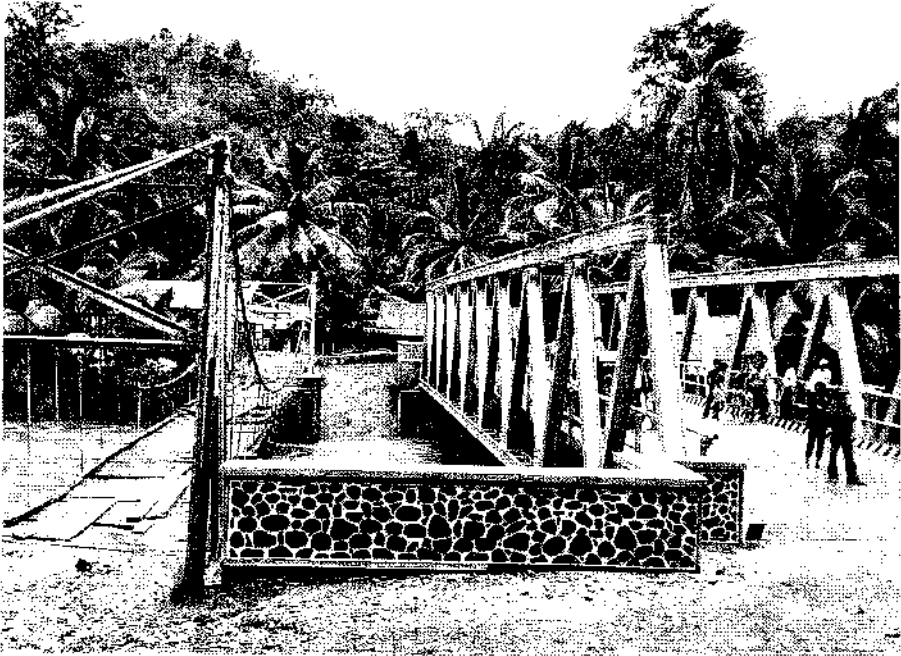
Tabel 10.1 Fungibiliteit van de geëvalueerde projecten

	Aantal projecten	Percentage
Fungibel	34	90
Niet fungibel	4	10
Totaal	38	100

Ofschoon de mate van fungibiliteit beantwoordt aan de verwachtingen, was bij de vaststelling van de fungibiliteit per project geen sprake van eenduidigheid. Slechts in een derde van de gevallen kon fungibiliteit gebaseerd worden op het feit dat de opdracht was verworven door middel van open internationale tender. In twee derde van de gevallen was sprake van gunning uit de hand of een beperkte Nederlandse tender. Op grond van indicaties van uitvoerders en opdrachtgevers enerzijds en ervaringen met donorprojecten in bepaalde sectoren en op bepaalde markten anderzijds kon een redelijk goed beeld worden verkregen van de mate van fungibiliteit.

Uit bovenstaande tabel zou de conclusie kunnen worden getrokken dat er in het hele programma nauwelijks sprake is van additionaliteit. Hierbij dient echter een kanttekening te worden geplaatst. In de projectuitvoering kunnen namelijk wel degelijk verschillen optreden afhankelijk van de financieringsbron. Deze verschillen kunnen belangrijker worden naarmate de donor c.q. de leverancier meer invloed heeft op de prioriteitstelling, de projectopzet, de technologiekeuze, de training van staf en leidinggevend personeel etc. Hoe groter de inbreng van de donor/leverancier op deze gebieden is, des te hoger de mate van additionaliteit is, ondanks het feit dat het project ook uit andere bron had kunnen worden gefinancierd. Om aan te geven dat het om een nuancering gaat van fungibiliteit, zou men hier van marginale additionaliteit kunnen spreken.

In het geval van openbare internationale aanbesteding mag worden aangenomen dat de keuze is gevallen op het produkt dat naar de mening van de ontvanger het beste aansluit op de vereisten voor het project of het programma. Hierbij is de marginale additionaliteit van de leverancier of de donor gering. In geval van onderhandse gunning is de invloed potentieel wel aanzienlijk. Bovendien wordt de keuze veelal bepaald door een complex van factoren. Hierbij kunnen naast



Verkeersbruggen, Indonesië (Hollandia Kloos)

financieel-economische ook bijvoorbeeld politieke factoren een rol spelen. Uit het veldonderzoek bleek dat bij het aanwijzen van een leverancier de besluitvorming vaak in eerste instantie gebaseerd was op de financieringsvoorwaarden van de donor. Dit kan impliceren dat het product qua levertijd, prijs en kwaliteit voor de afnemer niet het meest gunstige is.

Additionaliteit op macroniveau

Voor het evalueren van de betekenis van financiële hulp op macroniveau zijn vooral twee factoren van belang:

- de mate waarin GK-financiering leidt tot uitbreiding van het ontwikkelingsbudget van het ontvangende land (additionaliteit);
- de kwaliteit van de ‘ontvangststructuur’ voor financiële hulp (kwaliteit prioriteitstelling, financiële planning, institutionele capaciteit etc.). Deze factor bepaalt of het ‘marginale’ project gemiddeld gesproken een goede kans van slagen heeft.

Bij ad hoc allocaties is de financiering in beginsel additioneel. Immers, de projecten waar het om gaat vormen veelal geen onderdeel van afspraken die gemaakt zijn in het kader van het bestedingsoverleg tussen donoren. Ook de middelen uit het Nederlandse GK-programma moeten als additionele hulp worden beschouwd. Dit geldt echter niet voor alle GK-achtige financieringen. Sommige

donoren verstrekken deze vorm van hulp binnen hun reguliere bilaterale programma, zoals bijvoorbeeld de Bondsrepubliek.

Nederlandse GK-financiering is echter niet automatisch additioneel voor de begroting van het ontvangende land. In een land dat een strikt begrotingsbeleid voert, zoals Indonesië, is de absorptiecapaciteit voor donorschulp beperkt. Dit kan ertoe leiden dat de financiering door Nederland van een kapitaalgoed weliswaar financiële ruimte schept bij een andere donor die ook had willen leveren, maar dat deze ruimte niet kan worden aangewend, zodat per saldo sprake is van afwezigheid van additionaliteit bij (zo goed als) volledige fungibiliteit. Er wordt dan ook wel gesproken van een 'nul effect'. Zou de absorptiecapaciteit geen knelpunt hebben gevormd, dan had in hetzelfde geval wel sprake kunnen zijn van additionaliteit.

10.3 Indonesië

Fungibiliteit

Uit het onderzoek van de projecten blijkt dat er bij vrijwel alle transacties sprake is van fungibiliteit.

Tabel 10.2 *Mate van fungibiliteit*

	Aantal projecten	Percentage
Fungibel	18	90
Niet fungibel	2	10
Totaal	20	100

Alleen bij het hydrografisch onderzoeksschip en de oeverbescherming Bengkulu is er sprake van twijfel. In het eerste geval was er formeel sprake van fungibiliteit omdat er een Franse aanbieding was, maar de onderzoekers opperen dat dit element wellicht voornamelijk in de Indonesische onderhandelingstactiek werd gebruikt om de Nederlandse transactievoorwaarden te beïnvloeden. In het tweede geval gaat het om een bijzondere vorm van fungibiliteit: als het bedoelde 'project' niet uit het GK-programma zou zijn gefinancierd, zou niet door alternatieve financiering, maar door een alternatief 'project' met een alternatieve financiering het beoogde doel worden bereikt, namelijk door regelmatig te baggeren (financiering uit het 'current budget') in plaats van de strekdammen aan te leggen. Gezien de aard van deze twee twijfelgevallen is het aanvaardbaar globaal te stellen dat er steeds sprake is geweest van fungibiliteit. In één geval bestaat de indruk dat de order ook zonder zachte financiering aan Nederland zou zijn toegewezen (Tarahan kolenterminal).

De conclusie die uit het bovenstaande kan worden getrokken is dat de ontwikkelingsrelevantie van de transacties uit het GK-programma niet kan worden afgemeten aan de ontwikkelingsrelevantie van de individuele projecten omdat

zonder financiering uit het GK-programma de 'projecten' toch zouden zijn gefinancierd.

Macro-economisch beleid

Als gevolg van veranderende internationale economische omstandigheden werd de Indonesische regering begin jaren tachtig gedwongen tot een substantiële ombuiging van haar beleid. Naast stringente bezuinigingen in verband met de geringere aardolie- en aardgas-inkomsten, is een dereguleringsproces in gang gezet om de concurrentiekracht van de andere sectoren in de economie te versterken. Een belangrijke doelstelling van het Indonesische economische beleid in de jaren tachtig is om de eenzijdige afhankelijkheid van olie-inkomsten terug te dringen door via diversificatie het draagvlak van de economie te verbreden. Een dergelijk stringent beleid leidt onvermijdelijk tot spanningen tussen groeperingen met gevestigde economische belangen en nieuwkomers. De eerste resultaten van het gevoerde aanpassingsbeleid zijn echter zeer bemoedigend. Vooral dankzij het stringente monetaire en fiscale beleid bleef bijvoorbeeld het inflatoire effect van de rupiah-devaluatie in 1986 sterk beperkt. Het op deze wijze behouden concurrentievoordeel, samen met de eerste effecten van de deregulering, resulteerde in een substantiële groei van de niet-olie-exporten. In het begrotingsjaar 1987/88 groeide deze categorie exporten in nominale termen (in US-dollars) met 41% ten opzichte van 1986/87. In reële termen was de groei 25%. Een bemoedigend teken is voorts dat, hoewel ook de traditionele export groei vertoonde, 65% van de groei tot stand kwam in de categorie industrieproducten. In 1987/88 werd een verrassend hoge – gegeven de omvang van het macro-economische aanpassingsproces – groei van het BBP in de niet-olie-sectoren van de economie van 4% genoteerd. Er zijn voorts positieve signalen inzake de groei van de investeringen. Zo groeiden in 1987/88 de goedkeuringen van binnenlandse investeringen in rupiah's met 130% en de buitenlandse investeringen in dollars met 76%. De sterke groei van de niet-olie-exporten leidde, samen met het beleid ter beperking van de importen, tot een substantiële reductie van het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Nadat dit in 1986/87 was opgelopen tot 4,2 miljard dollar (1985/86: 1,9 miljard) wordt het tekort op de lopende rekening voor 1987/88 geschat op 2 miljard dollar oftewel 3,1% van het BNP (1986/87: 6,2%). De meevallende exportprestatie was er ook de oorzaak van dat de debt-service ratio in 1987 beperkt kon blijven tot 35%, terwijl verwacht was dat deze zou oplopen tot 40%. Overigens is een relatief groot deel van de buitenlandse schuld concessioneel gefinancierd, waardoor Indonesië in vergelijking met veel andere schuldenlanden relatief weinig rente betaalt (15% van de exportopbrengsten).

Leningenbeleid

Bij het oplossen van haar financieringsproblemen geeft de Indonesische regering zeer hoge prioriteit aan beheersing van de buitenlandse schuld, die in het afgelopen decennium echter wel sterk is opgelopen. Indonesië heeft die toename

dankzij een weloverwogen beleid tot op heden binnen aanvaardbare grenzen kunnen houden en heeft steeds aan alle schuldverplichtingen voldaan.

Om dit zo te houden streeft Indonesië bij alle buitenlandse leningen naar zeer gunstige voorwaarden, waarbij aan de aard van de valuta en de spreiding van de verplichtingen in de tijd (looptijd en aflossingsvrije periode) tenminste evenveel aandacht wordt geschonken als aan het rentepercentage.

Niet alleen buitenlandse valuta, maar ook rupiahfondsen zijn voor de Indonesische overheid zeer schaars. Bij vrijwel iedere besteding van buitenlandse financieringsmiddelen is er sprake van een aanzienlijke complementaire component lokale kosten. Wanneer de lokale fondsen ontoereikend zijn voor deze kostencomponenten, zal de Indonesische overheid:

- a. proberen additionele vrij besteedbare buitenlandse middelen te krijgen om de tegenwaarde daarvan in rupiahs te gebruiken voor lokale-kostenfinanciering, en/of
- b. het opnemen van buitenlandse middelen beperken, door uitstel van bestedingen.

Wanneer a. niet lukt zal Indonesië noodgedwongen tot b. overgaan. Dit is in het verleden op grote schaal gebeurd (in mei 1983 werd besloten om de bestedingen voor 47 grote projecten met een totale waarde van 21 miljard dollar op te schorten).

Als Indonesië het opnemen van potentieel beschikbare buitenlandse financieringsmiddelen aldus beperkt, zal zij dat het eerst toepassen op de minst aantrekkelijke middelen, d.w.z. commerciële leningen. Hiertoe behoren de commerciële delen van de gemengde kredieten. Dit heeft ertoe geleid dat Indonesië in 1984 heeft besloten in het geheel geen gemengde kredieten meer te aanvaarden en zodoende de facto de donoren heeft gedwongen in plaats daarvan uitsluitend nog LCL's te verstrekken. De ene donor na de andere heeft zich hier tenslotte al tegenstribbelend bij neergelegd, vaak onder druk van de nationale leveranciers. Ook Nederland is overstag gegaan.

Indonesië is vervolgens nog een stap verder gegaan en heeft eerst de duurste LCL's beperkt en vervolgens eenzijdig minimum-voorwaarden voor alle LCL's vastgelegd (rente ten hoogste 3,5%; duur tenminste 25 jaar; aflossingsvrije periode tenminste 7 jaar).

Dit beleid werd officieel vastgelegd in de befaamde Inpres 8, de presidentiële instructie van 10 oktober 1984. Sinds Inpres 8 kan er dus geen sprake meer zijn van additionaliteit in de zin van een multiplier-proces waardoor via gemengde kredieten meer commerciële leningen worden gegenereerd.

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden dat Indonesië zeer geïnteresseerd is in het gebruik van gemengde kredieten en LCL's en op dat gebied een zeer uitgekiend beleid voert, dat tot uiting komt zowel in een strakke en aan de omstandigheden aangepaste prioriteitsbepaling als in scherpe onderhandelingen over financieringsvoorwaarden.

Prioriteitstelling

De Indonesische overheid wordt, zowel door haarzelf als door donoren, verondersteld verantwoordelijk te zijn voor de ontwikkelingsrelevantie, in de zin van het sociaal en economisch rendement, van *al* haar investeringen, zowel de directe overheidsinvesteringen als de bedrijfsinvesteringen. Men streeft naar een rendement dat maximaal is gegeven het totaal aan beschikbare financieringsmiddelen. Als het bedrijfseconomisch rendement lager is dan commercieel gebruikelijk of aanvaardbaar is, zal dit betekenen dat de Indonesische overheid uitgaat van indirecte economische of sociale effecten (uitstralingseffecten), die het tekort aan bedrijfseconomisch rendement compenseren. Er is dan sprake van een overheids-subsidie om het maximale sociaal-economisch rendement te bereiken.

Indonesië heeft een systeem van overheidsplanning en -financiering dat er in principe op gericht is om bovengenoemde veronderstelling waar te maken door centrale prioriteitstelling in het kader van vijfjarenplannen en jaarlijkse ontwikkelingsbegrotingen. Dit systeem werkt in de praktijk redelijk. De prioriteitstelling is vrij strak en anticipeert in het algemeen, via het jaarlijks opnemen van projecten in het zogenaamde Blue Book, expliciet op aanvragen van ministeries en overheidsbedrijven.

De Indonesische overheid gaat in de praktijk van de prioriteitsbepaling pragmatisch te werk. Zij stelt niet expliciet een precieze rangorde op, noch van de gefinancierde noch van de niet-gefinancierde projecten, maar bepaalt alleen welke projecten in concreto *wel of niet* voor financiering in een bepaalde periode in aanmerking komen. Daarbij steunt zij op de nationale ontwikkelingsplannen, op ervaring en inzicht van het Nationaal Planbureau, en op de oordelen en de presentatie van de aanvragende departementen en overheidsbedrijven. In het proces van prioriteitsbepaling spelen naast economische en technische factoren ook tal van sociale en politieke overwegingen een rol. Slechts in belangrijke twijfelgevallen of voor hele grote projecten worden haalbaarheidsstudies uitgevoerd die als basis dienen voor de prioriteitsbepaling.

Betekenis van gemengde kredieten

Alle transacties zijn gesloten met de Indonesische Staat ten behoeve van hetzij directe overheidsinvesteringen hetzij investeringen door overheidsbedrijven, d.w.z. staatsbedrijven of bedrijven waarvan het aandelenkapitaal geheel in handen van de Indonesische Staat is. Een uitspraak van het planbureau was 'There can be no question of a mixed credit for a private company'.

Sommige van de overheidsbedrijven zullen het voordeel voortvloeiend uit een gemengd krediet geheel of gedeeltelijk aan de Staat 'teruggeven', ofwel in de vorm van een rupiah-lening (rente meestal 12%), ofwel in de vorm van *aandelenkapitaal*. Dit is te zien als een interne verrekening binnen de Indonesische Staat als financiële entiteit en heeft geen invloed op de ontwikkelingsrelevantie.

Als bedrijven of 'projecten' bedrijfseconomisch levensvatbaar zijn, is dat voor de Indonesische overheid geen reden om commercieel te lenen. Het gaat de

Indonesische overheid erom haar *totale* financieringsbehoefte zo goed mogelijk te dekken. Voorzover het daarbij gaat om buitenlandse financieringsmiddelen doet zij dat centraal door het aantrekken van hulp gelden van allerlei aard en oorsprong, en door het opnemen van kredieten op de internationale kapitaalmarkt. Afzonderlijke door de Staat gegarandeerde commerciële buitenlandse kredieten voor overheidsbedrijven zijn in dit kader weinig interessant en spelen een zeer geringe rol. Ze leiden namelijk niet tot additionele en qua condities gunstige financieringsmiddelen.

Alle onderzochte transacties zijn door de Indonesische overheid behandeld als ware het ontwikkelingshulp. De onderhandelingen over de transactievoorwaarden (financieringscondities, prijs en kwaliteit) zijn steeds gevoerd door de centrale overheidsinstanties die ook over alle andere ontwikkelingshulp onderhandelen. Indonesië beschouwt de gemengde kredieten dan ook als niets anders dan een *bijzondere vorm van mogelijke additionele ontwikkelingshulp* aan de Indonesische Staat.

Dit beleid met betrekking tot gemengde kredieten en LCL's is gepaard gegaan met het *grosso modo* in de hand houden van de budgettaire situatie. Dat impliceert onder andere dat steeds de complementaire middelen in de vorm van lokale kosten voor investeringen, infrastructurele voorzieningen, lopende kosten en onderhoud, management en opleiding, in de begroting beschikbaar werden gesteld. Voor de ontwikkelingsrelevantie van de gemengde kredieten, vooral de eerder verstrekte, is het voorgaande van belang omdat aldus een redelijke mate van duurzaamheid werd gegarandeerd, ook voor projecten met een laag bedrijfseconomisch rendement.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben er voorts toe geleid dat Indonesië bij de onderhandelingen over LCL's in een relatief sterke positie is komen te verkeren. Bij LCL's gaat het, als gevolg van de identificatie door leveranciers, in eerste instantie vaak meer om een duidelijke 'push' van de kredietgever dan om een 'pull' van de kredietnemer. De potentiële leveranciers vormen de drijvende kracht achter de transacties. Indonesië kijkt daarbij zorgvuldig naar het 'draagvlak' dat leveranciers in de Nederlandse verhoudingen (onder andere blijkend uit politieke interventies en gepubliceerde gegevens over onderbezetting) lijken te hebben. Daar komt dan nog bij dat in het geval dat er meer dan één potentiële Nederlandse leverancier is, die verschillende leveranciers, al dan niet via een exclusief Nederlandse tender, tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

De Indonesische onderhandelingspositie wordt in globale zin mede beïnvloed door het feit dat het bij gemengde kredieten en LCL's vaak gaat om een voor de leveranciers strategische markt op langere termijn en om een land dat wat de politieke en economische risico's betreft tot de gunstigste onder de ontwikkelingslanden wordt gerekend. De grenzen van de Indonesische onderhandelingspositie komen in zicht als het risico bestaat dat een transactie echt niet doorgaat. Dat leidt dan bij het Nederlandse programma tot verlies van additionele hulp gelden. (Dat risico bestaat niet bij donoren die LCL's in de vorm van een kredietlijn geven.)

Het GK-programma is voor Indonesië weliswaar interessant en belangrijk maar het is ook tijdrovend, lastig en onzeker. Daarom wordt het gezien als een 'next best to normal' bilateral aid'. Het zou daarom begrijpelijk zijn als Indonesië zou pogen het door Nederland te laten integreren in de normale bilaterale ontwikkelingshulp. Zij doet dit echter niet omdat zij begrijpt dat het additionele 'draagvlak' dat incidenteel bestaat of ontstaat als het gaat om specifieke leveranties en leveranciers, niet blijvend verkregen kan worden voor ongedifferentieerde hulp in de vorm van het gewone bilaterale kasplafond.

10.4 Egypte

Fungibiliteit

Uit het Egypte-onderzoek komt naar voren dat daar alle projecten als fungibel kunnen worden aangemerkt.

Tabel 10.3 Mate van fungibiliteit

	Aantal projecten	Percentage
Fungibel	12	100
Niet fungibel	0	0
Totaal	12	100

In 11 van de 12 gevallen was sprake van een openbare internationale aanbesteding. In slechts één geval, namelijk de levering van vrachtwagens ten behoeve van een transportcoöperatie, was er niet getenderd. Op deze markt is de onderlinge concurrentie echter zo groot dat zeer waarschijnlijk een andere donor bereid zou zijn gevonden om deze transactie te financieren. Derhalve wordt ook deze transactie als fungibel beschouwd. In twee gevallen merkte de missie op dat de order waarschijnlijk ook zonder zachte financiering aan Nederland zou zijn toegewezen. Het betreft de transactie ten behoeve van Shcmto (veevoederfabriek) en de Petroleum Pipeline Company (gasdrukregeling en meetapparatuur).

Macro-economisch beleid

De Egyptische economie heeft de afgelopen decennia een forse groei doorgemaakt. De groei van het BNP bedroeg in Egypte in de jaren 1974-80 circa 9% per jaar. Vanaf 1980 daalde deze groei, als gevolg van teruglopende inkomsten uit de olie- en toeristensector en verminderde opbrengsten uit het Suezkanaal. De groei van het BNP bedraagt momenteel 2 à 3% per jaar, bij een bevolkingsgroei van een kleine 3%. Het inkomen per hoofd van de bevolking ligt sinds 1986 tussen 650 en 700 US dollar. Egypte behoort hiermee tot de zgn. 'Lower Middle Income Countries'.

De macro-economische vooruitzichten voor Egypte worden gekenmerkt door een aantal onzekerheden. Externe factoren hebben een grote invloed op de

economische ontwikkeling van het land. Zo is het land zeer sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de oliesector. Dit betreft niet alleen de export van olieproducten, die meer dan 50% van de totale export omvat. De deviezenopbrengsten uit het Suezkanaal en de geldtransfers van Egyptische gastarbeiders in de naburige oliestaten worden hierdoor eveneens bepaald. De opbrengsten uit de toeristensector zijn sterk afhankelijk van politieke ontwikkelingen in de regio.

De bijdrage van de agrarische sector aan het BNP wordt geschat op circa 20%. Deze bijdrage is de afgelopen twintig jaar sterk teruggelopen; in 1965 ging het nog om 30%. Egypte is een netto importeur van voedsel; circa 70% van al het voedsel wordt ingevoerd. Verhoudingsgewijs is de industrie de derde belangrijkste sector, na landbouw en olie (20%). Circa 15% van het BNP is afkomstig van de industriector.

Lange tijd werd de economie in Egypte gedomineerd door de overheid; hieraan worden de slechte prestaties van de economie over de laatste jaren geweten. De maatregelen die Egypte in het kader van het IMF-akkoord moet nemen zijn hierop vooral gericht, namelijk het terugdringen van de rol van de overheid in de economie, beperking van overheidsuitgaven, met name door verlaging van subsidies, en bevordering van produktie en export door stimulering van de private sector en wegnemen van belemmeringen op dit gebied. De kernpunten van dit herstructureringsbeleid worden door vrijwel de gehele donorgemeenschap ondersteund.

De Egyptische regering heeft in beginsel deze aanpassingsmaatregelen aanvaard, maar heeft een andere mening over het tempo waarmee de voorgestelde hervormingen dienen te worden doorgevoerd. Een te hoog tempo zou een onaanvaardbaar risico van destabilisatie van de binnenlandse situatie met zich meebrengen. Gezien het politieke belang van Egypte is er nogal wat druk op het IMF om de duimschroeven niet te sterk aan te draaien.

Leningenbeleid

Egypte is veruit Afrika's grootste schuldenland. In 1986 bedroeg de schuld 35 miljard dollar en sindsdien is die jaarlijks met 4 miljard dollar gestegen. In 1990 zal ze meer dan 50 miljard dollar bedragen. De schuldendienst wordt zonder herstructurering geraamd op ruim 50% van de exportopbrengsten. De werkelijke betalingen liggen echter aanzienlijk lager (minder dan 30%), waardoor er een snel groeiende achterstand in betalingen is ontstaan.

De kredietwaardigheid van Egypte is thans zo slecht dat praktisch geen particuliere bank nog handel met het land wil financieren. De vs, één van Egypte's belangrijkste schuldeisers, moest allerlei boekhoudkundige trucs uithalen om te zorgen dat Egypte in 1989 wederom in aanmerking kwam voor nieuwe militaire leningen en ontwikkelingshulp. Het land heeft onvoldoende geld om de uitstaande schulden aan de vs af te lossen. Volgens de Amerikaanse wet (Brooke Amendment) komt men bij achterstalligheid van meer dan één jaar niet meer in aanmerking voor nieuw geld.

De VS is verreweg de belangrijkste bilaterale hulpdonor voor Egypte. Jaarlijks bedraagt de Amerikaanse hulp circa 1 miljard dollar. Sinds 1986 wordt deze hulp vrijwel volledig aangeboden in de vorm van schenkingen. Andere belangrijke bilaterale donoren zijn de BRD (ruim 100 miljoen dollar), Frankrijk (80 miljoen dollar) en het Verenigd Koninkrijk (25 miljoen). De meeste donoren hebben vanwege de schuldenproblematiek besloten Egypte voorlopig geen nieuwe leningen meer aan te bieden, of hebben de aanbidding van nieuwe leningen opgeschort tot er een akkoord is met het IMF (en op basis daarvan in de Club van Parijs een consolidatieovereenkomst kan worden opgesteld).

Prioriteitstelling

Egypte wordt gekenmerkt door een chaotische en bijna alles verstikkende bureaucratie, ook wel aangeduid met de term bureaucratisch feodalisme. Dit systeem dateert nog van de Nasser-periode, toen gekozen is voor een sterk centraal geleide economie en een enorm ambtenarenapparaat is gecreëerd om dit beleid uit te voeren.

Prioriteiten worden vastgesteld in vijfjarenplannen en verder uitgewerkt in zgn. 'annual development plans'. Alle projecten die met hulp leningen worden gefinancierd, moeten in beginsel voortvloeien uit deze plannen. De controle hierop geschiedt door het Ministry of Planning and International Cooperations (MOPIC).

Voor vrijwel alle aankopen die door overheidsinstanties worden verricht moet een openbare internationale aanbestedingsprocedure worden gevolgd. Andere instanties die betrokken zijn bij de goedkeuringsprocedure zijn, naast de betrokken vakministeries, de Centrale Bank en het Ministerie van Financiën.

Tot slot dient elk leningcontract afzonderlijk geratificeerd te worden door het parlement, de zgn. Constitutional Approval Procedure (CAP).

In het algemeen duurt een goedkeuringprocedure nadat de tendering is afgesloten en overeenstemming is bereikt met de leverancier nog twee à drie jaar. Wel bleek de vorm waarin de lening was aangeboden grote invloed te hebben op de duur van de formalisering de afwikkeling.

Mede op initiatief van de Nederlandse ambassade is hiernaar een onderzoek ingesteld. De resultaten van deze studie (Goldberg 1985) wezen uit dat een kredietlijn de beste garantie gaf op een snellere afwikkeling. Het grote voordeel van een kredietlijn boven de aanbidding van kredieten op projectbasis is dat in het eerste geval slechts één keer de volledige goedkeuringsprocedure behoeft te worden gevolgd. Wanneer eenmaal de kredietlijn is geaccepteerd is een verkorte procedure van toepassing op de projecten die hieruit worden gefinancierd.

Aan deze lange goedkeuringsprocedure zitten echter ook positieve kanten, zeker in het licht van de schuldenpositie van Egypte. De missie had bovendien de indruk dat bij projecten met een zeer hoge prioriteit een versnelde procedure wel degelijk tot de mogelijkheden behoorde.

Betekenis van gemengde kredieten

Op één transactie na zijn alle leveringscontracten gesloten met overheidsorganisaties en staatsbedrijven. De enige uitzondering betrof een leverantie aan een transportcoöperatie. Opvallend is het grote aantal projecten in de zgn. sociale sector. Van de 12 transacties zijn er vijf bestemd voor deze sector.

De voorwaarden waartegen de leningen zijn doorgegeven vertonen onderling grote verschillen. Alle sociale sectoren en de spoorwegen hebben de goederen ontvangen als een soort van begrotingssteun. Enkele bedrijven (5) hebben de leningen gekregen tegen min of meer dezelfde voorwaarden als ze door Nederland zijn verstrekt. In twee gevallen, nl. bij Egypt Air en de transportcoöperaties, moest de ontvanger het valutarisico zelf voor zijn rekening nemen. Met Egypt Air is bovendien overeengekomen dat deze rechtstreeks zijn schuldbetalingen regelt. Hierdoor is de vreemde situatie ontstaan dat, hoewel er grote achterstanden zijn op de GK-terugbetalingen voor Egypte, dit project keurig aan zijn verplichtingen voldoet. In één geval, de Petroleum Pipeline Company, is de lening tegen commerciële voorwaarden doorgeleend. Terwijl de openbare aanbestedingsprocedure soms heeft gezorgd voor een scherpe prijsstelling, is dit voordeel toch deels weer verloren gegaan door de zeer langdurige goedkeuringsprocedure. Het feit dat de leverancier pas na twee jaar de definitieve order kreeg, betekende vaak dat over de prijzen, soms zelfs de specificaties, opnieuw diende te worden onderhandeld. Uitgangspunt hierbij was dat het totale leningbedrag niet mocht worden overschreden. De uitgaven met betrekking tot reserveonderdelen werden daarbij niet zelden als sluitpost gebruikt. Deze onderhandelingen speelden zich af buiten het gezichtsveld van de financier en de verantwoordelijke Egyptische organisaties. De contractregelingen, de zgn. wijzigingsclausules die worden gehanteerd binnen het GK-programma, staan dit ook toe.

Eén van de belangrijkste knelpunten die zich bij de uitvoering van het GK-programma in Egypte heeft voorgedaan is het gebrek aan middelen om de lokale kosten te financieren. Een aantal geleverde goederen is nog steeds niet of onvoldoende benut vanwege dit probleem.

Tot slot dient hier nog te worden opgemerkt dat in het verleden door MOPIC meerdere malen bij Nederland is aangedrongen op de opening van een kredietlijn voor concessionele leningen. Dit niet alleen om de goedkeuringsprocedures te versnellen, maar evenzeer om meer invloed te kunnen uitoefenen op de selectie van projecten. De prioriteiten worden bij de aanbiedingen per project in belangrijke mate bepaald door de donor; deze moet namelijk bereid zijn voor dergelijke transacties fondsen beschikbaar te stellen.

10.5 Costa Rica en Honduras

Fungibiliteit

In vergelijking met de twee andere onderzoekslanden is de mate van fungibiliteit in Costa Rica en Honduras vrij laag.

Tabel 10.4 Mate van fungibiliteit

	Aantal projecten	Percentage
Fungibel	4	66
Niet fungibel	2	33
Totaal	6	99

De beide baggerprojecten in Costa Rica worden ondanks het feit dat geen andere aanbiedingen zijn gedaan toch als volledig fungibel beschouwd. Wanneer geen donor financiering beschikbaar had gesteld, dan zou Costa Rica gezien de economische betekenis van de beide havens beslist zelf middelen hiervoor hebben vrijgemaakt. De twee palmolieprojecten worden eveneens als extern fungibel gekwalificeerd. In een aantal donorlanden, waaronder Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, verkeerden dergelijke industrieën in grote problemen. Als niet-fungibel worden gezien de leverantie van het baggerschip en de walradarinstallatie. Het andere deel van de havenleverantie, de overslagapparatuur, wordt wel als fungibel aangemerkt door de missie.

Voor de verdere analyse zullen we Costa Rica buiten beschouwing laten en ons uitsluitend concentreren op Honduras.

Macro-economisch beleid

Honduras behoort tot de armste landen van Latijns Amerika en het Caraïbisch gebied. De economische situatie is sinds 1980 verslechterd en het reële inkomen per capita is gedaald.

De basis van de economie vormt de landbouw. De landbouw heeft een aandeel van ongeveer 80% in de export en ruim de helft van de beroepsbevolking is hierin werkzaam. Er zijn circa 120.000 kleine subsistence-bedrijven en 60.000 kleine tot middelgrote bedrijven die niet voor de externe markt produceren. De commercieel ingestelde grote en middelgrote bedrijven (ongeveer 10.000) produceren vooral voor de export. Bananen en koffie zorgen samen voor vier vijfde van de landbouwexport en twee derde van de totale export. De bananenproductie wordt sinds het begin van deze eeuw gedomineerd door twee grote ondernemingen uit de VS. Een deel van de produktie van deze ondernemingen is de afgelopen vijftien jaar overgenomen door coöperaties. In de jaren zeventig zijn onder druk van de boeren landbouwhervormingsprogramma's gestart. Sinds 1980 staat de uitvoering hiervan echter weer op een laag pitje.

De industriële sector in Honduras is nog sterk onderontwikkeld. Honduras is het minst geïndustrialiseerde land van Centraal-Amerika. In de jaren zeventig heeft de overheid getracht het industrialisatieproces te stimuleren door hieraan zelf deel te nemen via een aantal staats- en semi-overheidsbedrijven. Ten gevolge van trage bureaucratie en corruptie functioneerden deze instellingen niet naar wens en de overheid heeft zich geleidelijk steeds meer uit de produktieve

sector teruggetrokken. Afslanking van de publieke sector en liberalisering van de economie is voor de huidige regering een centraal beleidspunt.

Ten behoeve van de economische groei, het terugdringen van het tekort op de betalingsbalans en op de overheidsbegroting, en beteugeling van de inflatie is het economische beleid van de regering, kort samengevat, gericht op het handhaven van het agrarisch exportmodel, steun aan de particuliere sector, beperking van de overheidsinmenging, ontwikkeling van de industrie, diversificatie van de export en aantrekken van buitenlandse investeringen.

De grote afhankelijkheid van externe factoren bemoeilijkt de uitvoering van dit macro-economisch beleid. Naast bijvoorbeeld ontwikkelingen van wereldmarktprijzen speelt ook de ligging hierbij een belangrijke rol. Honduras ligt in een gepolariseerd en gemilitariseerd gebied en de economische ontwikkeling van het land hangt nauw samen met het verloop van de regionale conflicten.

Leningenbeleid

De totale externe openbare schuld bedroeg in 1988 3,1 miljard dollar. Ongeveer 90% van deze schuld betrof middellange- of lange-termijnleningen. De meeste van deze leningen zijn aangegaan gedurende de jaren zeventig, toen dergelijke kredieten relatief gemakkelijk en goedkoop konden worden verkregen. Veel projecten gefinancierd in die periode waren onvoldoende voorbereid en zijn nooit rendabel geworden. De meeste van deze investeringen hebben plaatsgevonden via CONADI, de staatsinvesteringsmaatschappij, die in 1974 is opgericht.

De schuldendienst is vanaf 1980 dan ook snel toegenomen, van minder dan 18% in 1980 tot ruim 35% in 1987. De sterke groei van de schuldendienst en de gelijktijdige daling van deviezeninkomsten hebben ertoe geleid dat sinds 1987 de achterstanden in schuldbetalingen zijn opgelopen tot ruim 250 miljoen dollar.

Om een betere controle te verkrijgen op de buitenlandse schuld heeft de regering in 1981 een nieuwe wet aangenomen, waarin de procedures zijn geregeld voor het accepteren van leningen door de publieke sector. Volgens deze wet moeten alle leningen afzonderlijk door het parlement worden goedgekeurd. Maar ook nadat deze wet is aanvaard is de schuldpositie nog verder verslechterd. Met name de bouw van de El Cajon-dam, een grote waterkrachtcentrale zo'n 80 km ten zuiden van San Pedro Sula, is hiervoor verantwoordelijk. De bedoeling was dat Honduras door middel van deze dam electriciteit zou gaan exporteren naar Nicaragua. Dit project was tot 1985 verreweg de belangrijkste ontvanger van buitenlandse leningen. De voltooiing van dit project verklaart de sterke daling van nieuwe leningen de laatste jaren. De verslechterende kredietwaardigheid van Honduras heeft hier uiteraard ook toe bijgedragen.

Prioriteitstelling

Formeel is CONSUPLANE, opgericht in de jaren zeventig en in 1987 omgedoopt tot Secretaria de Planificacion (Secplan), het hoogste planningsorgaan in Honduras, waarvan het hoofd namens de regering de formele counterpart is voor bilaterale

en multilaterale ontwikkelingsfondsen en als referentiepunt dient voor informatie over projecten.

Aangezien Secplan slechts in beperkte mate informatie kan verschaffen over projectmogelijkheden richt een aantal donors zich direct tot het USAID-kantoor. Economisch is Honduras sterk afhankelijk van de VS. De VS is verreweg de belangrijkste donor voor Honduras. De totale bilaterale hulp van de VS bedroeg tussen 1982-86 circa 600 miljoen dollar hetgeen overeenkomt met 70% van de totale hulp. Het leeuwedeel van deze hulp was bestemd voor ondersteuning van de betalingsbalans. Sinds 1986 wordt alle hulp aan Honduras gegeven in de vorm van schenkingen. Het zal duidelijk zijn dat de invloed van de VS op het macro-economische beleid van Honduras zeer groot is en dat planning en prioriteitsbepaling sterk worden gestuurd door de Amerikaanse ambassade in Tegucigalpa. Maar ook diverse grote buitenlandse instanties (financiers), zoals bijvoorbeeld het IMF, onderhandelen rechtstreeks met hun counterparts, en betrekken Secplan daar nauwelijks bij. Zij informeren deze organisatie alleen als de samenwerkingsovereenkomst is afgesloten.

Van een daadwerkelijke ontwikkelingsplanning is in Honduras dan ook nauwelijks sprake, ook al worden sinds de jaren zeventig prachtige vijfjarenplannen en zelfs gedetailleerde jaarplannen uitgewerkt.

Betekenis gemengde kredieten

Twee van de leveringcontracten zijn gesloten met staatsbedrijven. De andere twee transacties waren ten behoeve van boerencoöperaties. Alle vier de leningen die zijn aangeboden aan Honduras zijn tegen dezelfde zachte voorwaarden doorgegeven aan de ontvanger van de goederen. In feite zijn de leningen aan de twee coöperaties rechtstreeks doorgegeven. Coapalma ontving zijn lening in guldens, ponden en Duitse marken en Hondupalma in guldens. De coöperaties liepen het valutarisico en niet de Hondurese overheid. De laatste stond wel garant voor de terugbetaling.

Onderhandelingen hebben vrijwel uitsluitend plaatsgevonden met de afnemers van de goederen. Alleen bij de palmoliefabrieken heeft de staatsinvesteringsbank CONADI ook een rol gespeeld. Bij de transacties ten behoeve van de havens was voornamelijk de Empresa Nacional Portuaria (ENP) gesprekspartner. Secplan was bij geen van deze transacties echt betrokken. Het gevaar van een dergelijke aanpak is dat de afnemer en de leverancier transacties overeenkomen die nationaal gezien zeer lage prioriteit hebben, of voor oplossingen kiezen die te duur of te geavanceerd zijn. De zwakke positie van Secplan is echter ook een gevolg van de dominante positie van donoren in Honduras. In tegenstelling tot de situatie in Indonesië, waar de donoren bij wijze van spreken over elkaar struikelen, is de belangstelling voor Honduras zeer gering. Dit verklaart ook waarom de fungibiliteit in Honduras relatief laag is.

Het zal dan ook niet verwonderlijk zijn dat de projecten met een lage fungibiliteit het slechtst scoren. Zowel de leverantie van het baggerschip als een deel

van de havenuitrusting moeten als een mislukking worden beschouwd. Bij de eerste leverantie is voor een aanpak gekozen die zeer ondoelmatig was, namelijk het leveren van een schip in plaats van het uitbesteden van een baggerwerk. Bij de tweede leverantie is een walradarinstallatie gevraagd die volledig overbodig was. Op het moment dat de afnemer beseftte dat van zijn kant een forse lokale investering diende te worden gedaan, wilde hij van de leverantie af.

10.6 Macrobetekenis

In Indonesië doet zich de situatie voor dat de ontvangststructuur relatief sterk is, waardoor projecten gemiddeld genomen een goede kans van slagen hebben. Aangezien de meeste projecten uit de hand zijn gegund of onderhands aanbesteed, is de invloed van de leverancier op het project relatief groot. Anderzijds is geconstateerd dat, gezien het feit dat er een stringent begrotingsbeleid wordt gevoerd en er veel donoren actief zijn, de additionaliteit van de hulp op macroniveau beperkt is. Het programma is in dit soort landen dus primair een instrument van handelsbevordering. Alleen op grond van het macro-economische beleid dat wordt uitgevoerd door het ontvangende land, kan in een dergelijke situatie ondersteuning met OS-middelen nog worden gerechtvaardigd. Het zeer ingrijpende economische hervormingsprogramma dat Indonesië de laatste jaren mede op aandrang van de donorgemeenschap uitvoert, zou hiervoor een legitimatie kunnen zijn.

Een spiegelbeeldsituatie doet zich voor in Honduras. Hier is de ontvangststructuur zeer zwak, maar de fungibiliteit op macroniveau is ook laag. In principe heeft additionele financiering dus een grote betekenis voor het land, maar gezien het feit dat de prioriteitstelling en projectvoorbereiding tekort schieten, is de effectiviteit van de ondersteunde projecten minimaal. Indien de toename van de schuldenlast hierbij in beschouwing wordt genomen, moet worden geconstateerd dat het netto-effect, de betekenis voor Honduras, waarschijnlijk negatief is. Egypte neemt een soort tussenpositie in, hoewel hier een onderscheid moet worden gemaakt tussen de projecten in de dienstensector en de projecten in de produktieve sector. De ontvangststructuur in de dienstensector is zwak; met name het probleem van lokale-kostenfinanciering heeft hier de effectiviteit van projecten negatief beïnvloed. In de produktieve sector was de ontvangststructuur wel goed. Maar in deze sector zijn enkele projecten gefinancierd, zoals vliegtuigen en leveranties aan de staatsoliemaatschappij, die bij afwezigheid van zachte leningen zeer waarschijnlijk commercieel zouden zijn gefinancierd. De betekenis van de financiering in Egypte op macroniveau is in de tijd toegenomen. Naarmate Egypte aan kredietwaardigheid verloor, werd de Nederlandse financiering meer additioneel.

Hoofdstuk 11

Aansluiting op het Nederlandse beleid

11.1 Inleiding

Evaluatie van de beleidsmatigheid van het programma beoogt vast te stellen of de resultaten in overeenstemming zijn met de beleidsuitgangspunten voor ontwikkelings samenwerking. Deze uitgangspunten kunnen worden gezien op verschillende niveaus. In de eerste plaats zijn er de specifieke uitgangspunten die voor het programma zijn opgesteld. Het programma maakt echter deel uit van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling en het ligt daarom voor de hand om ook de beleidsuitgangspunten van dit programma in de beoordeling te betrekken. Tenslotte kan een toetsing worden uitgevoerd aan de algemene uitgangspunten van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking. Deze drie invalshoeken voor beleidsmatigheid worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

11.2 Beleidsmatigheid ten opzichte van de programma-uitgangspunten

In paragraaf 2.1 is de motie-Van Dijk/Aarts genoemd (van 1978), waarin de eerste globale uitgangspunten werden vervat. De motie beoogde te voorkomen dat het programma een verschuiving van arme naar rijkere ontwikkelings landen zou bewerkstelligen, dat aan de ontvangers te hoge prijzen voor leveranties in rekening zouden worden gebracht en dat projecten zouden worden gesteund van lage prioriteit, of projecten die technisch moeilijk inpasbaar zijn. Later werden de vier formele toetsingscriteria geïntroduceerd: levensvatbaarheid, technische inpasbaarheid, werkgelegenheid en betalingsbalanseffect (zie paragraaf 2.2). Deze criteria voor de bijdrage aan economische verzelfstandiging zijn in de praktijk gebruikt als toets voor ontwikkelingsrelevantie.

Ontwikkelingsrelevantie

Uit de gegevens die zijn gepresenteerd in de hoofdstukken 8, 9 en 10 kan worden geconcludeerd dat, afgemeten aan de vier programmacriteria, ontwikkelingsrelevantie maar in beperkte mate is gerealiseerd:

- Van alle onderzochte projecten is 23% thans financieel levensvatbaar en 21% marginaal levensvatbaar. De overige projecten zijn onvoldoende of in het geheel niet levensvatbaar. De economische levensvatbaarheid is zonder kosten-batenanalyse niet vast te stellen.
- Technische inpasbaarheid is voor veel projecten een probleem. Voor één op drie projecten zijn substantiële tekortkomingen geconstateerd. Bovendien moet

worden opgemerkt dat voor een aanzienlijk aantal projecten langdurige technische assistentie is verleend uit diverse bronnen. In Indonesië is dit voor 14 van de 20 transacties het geval.

- Het betalingsbalanseffect wordt voor meer dan de helft van alle projecten ongunstig geacht, en voor meer dan een kwart twijfelachtig.
- Het criterium van werkgelegenheid blijkt niet zinvol te hanteren te zijn, gezien de extreem hoge kosten per directe arbeidsplaats, en de onmogelijkheid iets met zekerheid te zeggen over de indirecte effecten.

Tenslotte is voor alle projecten een beoordeling gegeven van het maatschappelijke rendement, als benadring van economische levensvatbaarheid. Voor ongeveer twee vijfde van alle projecten wordt het rendement voldoende geacht om de investering te rechtvaardigen. Voor één vijfde is het rendement marginaal of twijfelachtig en voor de rest is het rendement onvoldoende.

Volgens de huidige formulering van de vier criteria behoeft alleen aan het eerste criterium – levensvatbaarheid – te zijn voldaan, de rest is facultatief. Daarmee wordt ontwikkelingsrelevantie in hoge mate afhankelijk gesteld van het al of niet realiseren van levensvatbaarheid. In de praktijk van de beoordeling van aanvragen kan worden geconstateerd dat het gewicht van deze criteria voor ontwikkelingsrelevantie maar heel gering is. Goedkeuring van aanvragen berust daarom veelal op een marginale toetsing. Bij de advisering door ambassades over de ontwikkelingsrelevantie wordt vaak volstaan met een verwijzing naar de prioriteit van de ontvanger. Een blijk van specifieke toetsing door de ambassade of het landenbureau op de vier criteria voor ontwikkelingsrelevantie wordt in de dossiers zelden aangetroffen. De geringe betekenis van deze criteria blijkt ook uit de beperkte mate waarin aanvragen op grond van onvoldoende ontwikkelingsrelevantie zijn afgewezen (slechts in 30% van alle afwijzingen, ofwel circa 10% van het totaal aantal aanvragen).

De vier criteria voor het programma werden gezien als toets voor het begrip 'economische verzelfstandiging', hetgeen bij het ontstaan van het programma één van de twee doelstellingen was voor ontwikkelingssamenwerking. Voor wat betreft de tweede OS-doelstelling uit die tijd, de verbetering van de positie van de armsten, werd voor het programma gesteld dat het effect niet negatief mocht zijn. Er zijn geen gevallen geconstateerd waarbij het effect van het project duidelijk negatief was. Hierbij moet worden aangetekend dat dit criterium voor kapitaal-intensieve projecten heel moeilijk te toetsen is, mede gezien de eerder beschreven problemen bij het meten van indirecte werkgelegenheidseffecten. Het resultaat is dat het criterium arbitrair wordt, en daarmee moeilijk hanteerbaar. Een beter hanteerbaar criterium in het kader van 'structurele armoedebestrijding' is of het project aan een brede groep van de bevolking ten goede komt. Dit is met elektriciteit, telefoon, bruggen etc. heel duidelijk het geval. Een vliegtuigleverantie of een windtunnel zou op grond van dit criterium waarschijnlijk zijn afgewezen. Het feit dat het programma in hoge mate geconcentreerd is op economische en sociale

infrastructuur heeft in gunstige zin bijgedragen aan de ontwikkelingsrelevantie van het programma.

Landenverdeling

In paragraaf 6.5 is aangegeven dat er een lichte verschuiving van arme naar rijkere ontwikkelingslanden heeft plaatsgevonden. In de periode 1979-82 werd nog 21% in de LLDC's gefinancierd en dit aandeel is in de periode 1986-89 teruggelopen tot 4%. In dezelfde periodes is het aandeel van de LIC's opgelopen van 64% naar 85%. Opgemerkt moet worden dat deze verschuiving een direct gevolg is van het uitsluiten van LLDC's voor gemengde kredieten en LCL's. Het aantal landen dat in aanmerking komt voor financiering onder het programma is geleidelijk gedaald. Op het ogenblik staat het programma nog open voor tien PRS-landen en is het beperkt toepasbaar voor zes PRS-landen. De meeste Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen zijn inmiddels afgefallen op grond van gebrek aan kredietwaardigheid.

Hoge prioriteit

Formeel kan gesteld worden dat aan ieder project waarvoor de ontvangende overheid een leningovereenkomst goedkeurt, impliciet een zekere prioriteit moet zijn toegekend. Hiermee is echter niet gezegd dat het om projecten met een hoge prioriteit gaat. In hoofdstuk 10 is geconstateerd dat de mate van prioriteit alleen goed kan worden vastgesteld als de ontvangende overheid in het kader van beleidsoverleg met de donor alternatieven kan bespreken en afwegen. In dat proces kan door de donor een goede indruk worden verkregen van het belang dat aan verschillende alternatieven wordt toegekend. Door de minister van Planning in Indonesië werd gewezen op het feit dat het voor een planbureau vrijwel onmogelijk is een project van een vakministerie af te wijzen, als er door een donor reeds concessionele financiering is toegezegd. Hij drong er daarom op aan dat de donor in gesprek treedt met het planbureau alvorens toezeggingen voor financiering te doen. Geconcludeerd moet worden dat het huidige systeem onvoldoende garanties biedt dat de financiering alleen voor projecten van zeer hoge prioriteit wordt aangewend.

Prijsstelling

Het derde punt van de motie-Van Dijk/Aarts betrof de garanties voor concurrerende prijsvorming. In de Kamernotitie van 1985 werd benadrukt dat de inherente bindingsaspecten van het programma niet mogen leiden tot negatieve prijseffecten voor de ontwikkelingslanden. Om dit veilig te stellen werd gewezen op het belang van internationale tender; indien dit niet mogelijk is zou een onafhankelijke prijsstudie worden verricht door bijvoorbeeld het RIB. Gebleken is dat internationale tender maar in 33% van alle gevallen is uitgevoerd, en dat prijsstudies tot de uitzonderingen behoren. Geconstateerd moet worden dat bij de uitvoering van het programma onvoldoende beveiliging is ingebouwd tegen

de prijsverhogende effecten van binding. Bij de bespreking van de prijsstelling (paragraaf 9.6) is gebleken dat thans weinig met zekerheid kan worden gezegd ten aanzien van de meerkosten van gebonden hulptransacties die zijn verworven door gunning uit de hand. Wel is opgemerkt dat de voorwaarden voor concurrerende prijsstelling onvoldoende zijn, en dat het programma in deze zin dus niet genoeg zekerheid biedt. Op grond van de gegevens van projecten die wel evalueerbaar waren, kan worden geconcludeerd dat aanzienlijke prijsverschillen kunnen optreden, dat binding een aanwijsbaar prijsverhogend effect heeft en dat prijscontrole voor goedkeuring aanzienlijke prijsreducties heeft weten te bewerkstelligen.

Voor wat betreft de exportrelevantie van het programma is in het kader van het onderzoek aandacht gegeven aan het opbouwen van duurzame relaties. De betekenis van het programma is op dit punt maar zeer beperkt. In minder dan de helft van de projecten kan van een versterking van de relatie worden gesproken, terwijl slechts 4 projecten konden worden aangewezen waarin de leverantie heeft geleid tot nieuwe orders. Voor ongeveer een derde van alle projecten is de betekenis nihil omdat het bedrijf geen exportpotentie meer heeft, of er geen vraag meer bestaat naar het produkt; in alle andere gevallen kan hoogstens worden gesproken over een handhaving van de bestaande relatie. Voor een deel van de ondersteunde bedrijven geldt dat in de betrokken landen een zekere afhankelijkheid van hulpfinanciering is ontstaan, omdat commerciële opdrachten niet, of niet meer, worden gegeven.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat er bij de programma-uitvoering een zekere discrepantie is ontstaan ten opzichte van de oorspronkelijke beleidsuitgangspunten, vastgelegd in de vier criteria voor ontwikkelingsrelevantie en de drie condities van de motie-Van Dijk/Aarts. Dit werpt de vraag op of hieruit moet worden geconcludeerd dat de uitvoering tekort is geschoten, of dat er iets schort aan de programmaformule. Op deze vraag wordt in de slotbeschouwing ingegaan.

11.3 Beleidsmatigheid ten opzichte van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling

Uitgangspunten van het sectorprogramma

Het GK-programma is ondergebracht bij het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling en kan daarom vanuit het oogpunt van beleidsmatigheid aan de uitgangspunten van dit programma worden getoetst. Het sectorprogramma richt zich vooral op het stimuleren van de rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden, waar mogelijk in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven. Binnen het sectorprogramma gaat het niet alleen om de levering van goederen, diensten en kennis, maar ook om het stimuleren en medefinancieren van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden, om overdracht van kennis en technologie en om het bevorderen van importen uit ontwikkelingslanden. Daarnaast worden activiteiten gefinancierd die zijn gericht op

de institutionele versterking van (semi-)overheidsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties. Doel is overheden in ontwikkelingslanden te steunen in hun voorwaardenscheppende taak ten aanzien van het functioneren van het lokale bedrijfsleven.

Aansluiting van het GK-programma op de uitgangspunten

Uit de sectorale verdeling van het gehele programma blijkt dat 12% van de fondsen aan industriële projecten is verstrekt, en 11% aan de landbouw. Minder dan een kwart van de leningen gaat dus naar de direct produktieve sector. Behoudens enkele uitzonderingen draagt het programma niet op directe wijze bij tot versterking van het produktief vermogen in de industrie-sector. Hierbij moet worden aangetekend dat, voorzover de verwachting bestond dat dit wel zou gebeuren, er kennelijk onvoldoende rekening is gehouden met de oriëntatie op de publieke sector die het programma eigen is. Twee derde van de fondsen wordt gecommitteerd voor de infrastructurele sector, zoals transport, telecommunicatie en energie. Dit kan vanzelfsprekend onder 'voorwaardenscheppend beleid' worden gevat, en in die zin is de huidige oriëntatie dus in lijn met het sectorprogramma. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze 'voorwaarden' veelal alle sectoren steunen, en niet specifiek op de industriële sector zijn gericht.

Het andere uitgangspunt, versterking van de institutionele capaciteit, is bij het GK-programma een zwak punt. Er blijkt veel meer technische assistentie nodig te zijn dan bij de aanschaf van kapitaalgoederen wordt verwacht. In de huidige opzet kan hieraan echter alleen voldoende aandacht worden gegeven als aanvullende technische assistentie beschikbaar wordt gesteld onder het bilaterale programma of het sectorprogramma. Gebleken is dat de institutionele inpasbaarheid van kapitaalprojecten nog vaak grote problemen oplevert, en dat er dus alle reden is hieraan meer aandacht te schenken.

Het sectorprogramma heeft een 'loketfunctie' voor het bedrijfsleven in Nederland. Vanuit het streven om het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelings-samenwerking te vergroten, is het beleid erop gericht een zo groot mogelijk aantal bedrijven van het programma te laten profiteren. In hoofdstuk 6 is toegelicht dat 10 grote bedrijven in totaal 57% van het aantal projecten hebben uitgevoerd en 70% van het leningvolume voor hun rekening hebben genomen. Het streven naar spreiding over meer en kleinere bedrijven heeft dus geen succes geboekt. Vanuit het perspectief van ontwikkelingsrelevantie is het spreidingscriterium echter niet zeer relevant. Evenals bij de consultants in de bilaterale sfeer het geval is, kan het zijn dat juist een concentratie op een beperkt aantal bedrijven gewenst is, die in de betrokken landen permanente vestigingen hebben en daardoor een veel betere after-sales service kunnen bieden. Een spreidingsbeleid kan ten koste gaan van de beklijfbaarheid. Hoewel ook kleinere bedrijven buitenlandse vestigingen of samenwerkingsverbanden kunnen hebben, zijn het toch voornamelijk de grotere bedrijven die zich de vaste lasten van een eigen vestiging kunnen veroorloven. Een concentratie op uitsluitend kleinere leveranciers zou daarom ongunstig kunnen

zijn voor het ontwikkelingsland. Bovendien moet worden bedacht dat bij zowel internationale tender als onderhandse gunning de kosten van verwerving zeer hoog zijn, waar slechts een beperkte kans van slagen tegenover staat.

11.4 Bestaansrecht

Er zijn twee overwegingen geweest om tot invoering c.q. handhaving van het programma te besluiten:

- de behoefte van ontwikkelingslanden aan additionele (commerciële) kredietverlening;
- de door het Nederlandse bedrijfsleven gevoelde behoefte aan financieringsfaciliteiten ten behoeve van het op voet van gelijkheid concurreren met exporteurs uit andere donorlanden, die beschikken over concessionele exportkredieten.

Daarnaast speelt een rol de beschikbaarheid van kapitaalmarkt middelen voor Ontwikkelingssamenwerking, die maar beperkt in andere OS-programma's bruikbaar zijn.

Bij een beoordeling van het bestaansrecht van het programma vis-à-vis het bilaterale programma, is het van belang te bezien in hoeverre de oorspronkelijke overwegingen nog geldigheid bezitten.

Het argument dat de totale kredietstroom naar ontwikkelingslanden wordt vergroot door het mengen met commerciële kredieten (de zgn. 'stretching'), is na de invoering van de LCL vrijwel komen te vervallen, omdat deze nieuwe vorm het gemengde krediet heeft verdrongen. Het GK-programma creëert dus geen additionele financiering meer voor ontwikkelingslanden.

In India en Indonesië is in het verleden wel mengfinanciering samengesteld uit bilaterale fondsen onder het kasplafond en commerciële fondsen (zgn. 'financial engineering'). Hoewel op deze wijze stretching wordt bereikt, is het nadeel van deze formule voor het ontwikkelingsland dat er een groter bindingsvolume ontstaat dan bij menging door het ontwikkelingsland zelf. Het is voor het betrokken land dus alleen zinvol als op die wijze een hoeveelheid commercieel krediet kan worden gerealiseerd die het ontwikkelingsland niet zelf zou kunnen aantrekken.

Als exportprogramma is het instrument zeer succesvol geweest. Voor 90% van alle transacties kan worden gesteld dat deze niet tot stand zouden zijn gekomen als zachte financiering niet beschikbaar was geweest. Voor de resterende gevallen wordt het zeer waarschijnlijk geacht dat deze anders commercieel zouden zijn gefinancierd. Verder heeft het dossieronderzoek uitgewezen dat naar schatting 85% van de geleverde goederen van Nederlandse origine was en dat de 136 transacties circa 14.500 manjaren werk aan Nederlandse zijde hebben opgeleverd.

De betekenis van het programma voor het opbouwen van een meer structurele relatie tussen de Nederlandse leverancier en de ontvanger, de export-doelstelling op lange termijn van het programma, is echter beperkt geweest.

Het bestaansrecht van het programma lijkt daarom primair te zijn gelegen in het aspect van handelsbevordering.

Daarnaast wordt als argument voor het bestaansrecht van het programma ook wel aangevoerd dat op deze wijze een bijdrage wordt geleverd aan het streven naar vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking door inschakeling van het bedrijfsleven. Ook wordt wel gewezen op de beperkte inzetbaarheid van kapitaalmarktmiddelen binnen ontwikkelingssamenwerking, waarvoor dit programma een 'godkope' oplossing biedt. Hierbij moet echter wel worden aangekend dat kapitaalmarktmiddelen een zeer dure financieringsbron vormen voor Ontwikkelingssamenwerking.

Gezien het feit dat het GK-programma in hoge mate in het vaarwater is gekomen van het bilaterale programma, met name wat betreft sectoren en begunstigen, is de vraag opportuun of er voldoende bestaansgrond is om voor dit soort transacties een afzonderlijk programma te handhaven. Vanuit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie kunnen diverse opties worden overwogen:

- handhaven van een afzonderlijk programma met name ten behoeve van het aspect van vermaatschappelijking (participatie van het bedrijfsleven);
- onderbrengen in de landenprogramma's; praktisch betekent dit dat de committeringsruimte voor een klein aantal landen wordt verhoogd (met name India en Indonesië), omdat slechts in weinig landen dergelijke leningen nog inzetbaar zijn;
- het openen van kredietlijnen; het voordeel van deze vorm is dat men niet-programmalanden zoals China hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen;
- een getrapte vorm, waarbij het huidige bureau aan landenbureaus of FMO of andere organisaties een zekere handelingsruimte geeft.

Deel IV: Slotbeschouwing

Hoofdstuk 12

Beleidsissues

12.1 Inleiding

Bij de beoordeling van de beleidsmatigheid in hoofdstuk 11 is discrepantie geconstateerd tussen beleidsuitgangspunten en de programma-uitvoering. Bij deze toetsing werden de beleidsuitgangspunten als vaststaand gegeven beschouwd. In deze slotbeschouwing wordt de beleidsformule zelf onder de loep genomen. Hierbij gaat het dus om de vraag of de beleidsformule, dat wil zeggen het geheel van doelstellingen, criteria, randvoorwaarden en procedures, geschikt is voor de toepassingen die het programma heeft gekregen.

Deze vraag is benaderd vanuit een aantal hoofdpunten van beleid. Het eerste punt is aangeduid als de 'offensieve' benadering. Offensief wordt hier gebruikt als tegenhanger van het begrip 'defensief', waarmee het karakter van het instrument in eerdere beleidsnotities werd aangeduid. Het tweede punt betreft de oriëntatie van het programma op overheidsdiensten en parastatale organisaties. Het derde punt heeft betrekking op de projectaanpak die gevolgd is, namelijk goederenleveranties versus geïntegreerde projectbenadering. Het vierde punt is het 'primaat' van OS-doelstellingen ten opzichte van het exportbelang. Wat betekent dit in de praktijk? Staat hulp voorop?

Op grond van deze issues kan worden gezien, vanuit een defensief en vanuit een offensief perspectief, wat de doelmatigheid en doeltreffendheid is van de huidige beleidsformule.

12.2 De offensieve benadering

Het programma is opgezet om de Nederlandse concurrentiepositie veilig te stellen in situaties waarin door concurrenten concessionele financiering wordt toegepast. Zoals is beschreven in de beleidsnotitie Ontwikkelingsrelevante exporttransacties (1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-85, 19160, nr. 2) aan de Kamer is het programma defensief van opzet. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat matching wordt uitgesloten, dat zoveel mogelijk wordt uitgegaan van 'prequalified international competitive bidding' en dat de OESO-regels strikt in acht worden genomen. Bij het uitwerken van de criteria en procedures voor het programma is uitgegaan van de situatie van internationale aanbesteding. Dit perspectief legde de contouren van het programma al in hoge mate vast. De noodzaak van snelle besluitvorming noopt tot een lichte toetsingsprocedure. De aanbestedingsprocedure sluit betrokkenheid van de donor en de leverancier

bij de projectvoorbereiding uit en door internationale concurrentiestelling is prijscontrole achteraf niet nodig. De praktijk heeft echter uitgewezen dat het programma veelal op een andere wijze is toegepast.

Het belangrijkste verschilpunt met de oorspronkelijk beoogde opzet betreft de wijze van verwerving. In de praktijk is de procedure van internationale aanbesteding slechts voor één op de drie projecten toegepast. Het merendeel van de projecten wordt uit de hand of onderhands gegund. Dit heeft repercussies voor de aard van de interventie in het ontwikkelingsland en de rol van het bedrijfsleven daarin. In de praktijk heeft het programma daardoor in hoge mate een offensieve toepassing gekregen, waarbij de leverancier projecten identificeert, betrokken is bij het uitwerken van de technische voorstellen, inclusief de specificaties voor de te leveren kapitaalgoederen, in onderhandeling met de opdrachtgever tot een prijs komt en vervolgens een aanvraag tot financiering indient bij Ontwikkelingssamenwerking. Vanuit het oogpunt van het bedrijfsleven is dit de beste benadering, omdat de kansen op het verwerven van orders op deze wijze aanzienlijk groter zijn dan bij internationale aanbesteding, zoals tot uitdrukking komt in de scoringsgraad. Gezien het feit dat het bedrijfsleven is belast met de identificatie, is het niet realistisch een passieve opstelling te verwachten met betrekking tot de financiering van de transactie (de eis van non-initiëring). Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij twee derde van de aanvragen de indiener aangaf niet op de hoogte te zijn van het aanbieden van zachte financiering door de concurrentie. Bovendien biedt deze benadering de mogelijkheid met bepaalde organisaties relaties op te bouwen en zo tot een structurele samenwerking te komen. Ook door de afnemer wordt een dergelijke relatie vaak geapprecieerd, omdat men op deze wijze alle technische problemen bij de projectontwikkeling met een vaste partner kan bespreken, zonder dat daar hoge consultantsbudgetten voor behoeven te worden gereserveerd. Dat de afrekening voor deze diensten veelal verloopt via de prijs van de aan te schaffen kapitaalgoederen, betekent voor de afnemer een administratieve vereenvoudiging. Met een offensieve benadering heeft het bedrijfsleven dus op een goede manier de kansen benut die onder het programma werden geboden. De andere twee uitgangspunten van een defensieve opstelling, non-matching en toepassing van de OESO-regels, sluiten de meer actieve toepassing van het programma ook in het geheel niet uit. De conclusie is dan ook dat, terwijl het bedrijfsleven in veel projecten het voortouw heeft genomen, Ontwikkelingssamenwerking het programma vanuit een defensieve opstelling is blijven benaderen.

12.3 Steun aan de publieke sector

In de Kamernotitie van 1985 is aangegeven dat het GK-programma zich vooral richt op het bevorderen van produktieve investeringen. Gezien het feit dat het GK-programma behoort tot het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling, en gezien de bedrijfsmatige criteria die zijn geformuleerd voor selectie, is bij velen

de verwachting gewekt dat het programma zich primair zou richten op de direct productieve sectoren.

Het tweede opmerkelijke patroon dat is gesignaleerd is de concentratie op overheidsdiensten en parastatale organisaties en de geringe oriëntatie op de productieve sectoren. Zoals hiervoor reeds uiteen is gezet, is 90% van de transacties uitgevoerd ten behoeve van overheidsdiensten en staatsbedrijven en wordt met het programma de private sector dus vrijwel niet bereikt. Minder dan een kwart van de leningen gaat naar de direct productieve sector. Twee derde van de fondsen is geëncmmiteerd voor de infrastructurele sector, zoals transport, telecommunicatie en energie. De eis dat de overheid de leningovereenkomst afsluit of sanctioneert heeft er in de praktijk toe geleid dat vrijwel uitsluitend overheidsorganisaties profiteren. Deze karakteristieken maken dat het onderscheid met de reguliere bilaterale programma's veel geringer is dan werd voorzien.

Selectiecriteria

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste toepassing van het programma is het niet verbazingwekkend dat de oorspronkelijke criteria niet toereikend bleken. Enerzijds zijn er projecten gefinancierd in de dienstverlenende publieke sector en infrastructuur, zoals een meteorologische dienst. Hierop is het criterium van financiële levensvatbaarheid veelal niet van toepassing en het criterium van economische levensvatbaarheid in de praktijk zeer moeilijk te hanteren. Anderzijds is geconstateerd dat het criterium van levensvatbaarheid toelaat dat harde commerciële sectoren zoals oliemaatschappijen of luchtvaartmaatschappijen van financiering met OS-gelden profiteren.

Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat het criterium van levensvatbaarheid niet serieus is toegepast. Het gevolg hiervan is evenwel dat er geen hard criterium meer overblijft waar alle projecten minimaal aan moeten voldoen.

Dit overziende is het enige dat alle projecten gemeen hebben het feit dat er door de overheid een zekere prioriteit aan wordt toegekend. Dit is de lading die het begrip ontwikkelingsrelevantie in de praktijk heeft gekregen. Van een duidelijk scheidend criterium, op grond waarvan het ene project wel en het andere niet ontwikkelingsrelevant kan worden genoemd, is in de praktijk niets gebleken. In gesprekken met ambassade-staf, die wordt geraadpleegd over de ontwikkelingsrelevantie, is dit ook veelvuldig benadrukt. Vaak wordt in zulke gevallen dan ook volstaan met te verwijzen naar het feit dat het project prioriteit heeft voor het ontvangende land, maar dit is een voor de hand liggende constatering voor een project dat door de overheid zelf wordt uitgevoerd.

12.4 Projectaanpak

Hoe moet de financiële hulp in het kader van het GK-programma worden gezien? Gaat het om financiering van exporttransacties of om een bijdrage aan project-financiering? Deze vraag is niet alleen van belang voor de wijze waarop de

aanvragen worden beoordeeld, maar ook voor de wijze waarop het programma wordt ingezet.

Verreweg het grootste deel (driekwart) van de transacties die hebben plaatsgevonden in het GK-programma is uitgevoerd ten behoeve van projecten. In de andere gevallen is er veeleer sprake van een soort programmahulp. De aanpak die in het GK-programma in het algemeen is gevolgd is de financiële-hulpbenadering zoals die in het verleden in het OS-programma werd toegepast. Hierbij gaat het primair om de overdracht van kapitaal. Deze benadering staat tegenover de technische-hulpbenadering, waar overdracht van kennis centraal staat. In het bilaterale hulpprogramma zijn vanaf het begin van de jaren tachtig deze beide benaderingen geïntegreerd. Hoewel in beginsel ook langdurige technische assistentie uit het GK-programma kan worden gefinancierd, blijkt in de praktijk dat hiervan slechts in een kwart van de gevallen gebruik is gemaakt. Lokale kosten zijn in beginsel uitgesloten van financiering. Bij het GK-programma wordt er derhalve min of meer voetstoots van uitgegaan dat de lokale ontvangststructuur voldoende in staat is de geleverde goederen te absorberen. Het programma is dus, zoals de naam ook aangeeft, primair gezien als een instrument van transactie-financiering.

Voor een ontwikkelingshulp-instrument roept deze benadering vragen op. Uit het veldonderzoek is gebleken dat zowel de financiële als de institutionele inpasbaarheid bij de uitvoering en het gebruik van geleverde installaties veelvuldig tot serieuze problemen heeft geleid. In Indonesië zijn deze problemen deels opgevangen doordat uit het bilaterale programma, niet zelden vele jaren na oplevering, alsnog technische en organisatorische assistentie is aangeboden. Hierdoor zijn de transacties uiteindelijk een onderdeel geworden van een meer integrale projectbenadering. Niet alleen is met deze interventies voorkomen dat een aantal leveranties onproductief zouden blijven, maar ook heeft er kennisoverdracht plaatsgevonden en is er een bijdrage aan institutionele ontwikkeling geleverd.

Zowel bij degenen die bij de uitvoering van het programma zijn betrokken als bij buitenstaanders blijkt onduidelijkheid te bestaan over de aard van het GK-instrument. Dit heeft er in het verleden toe geleid dat het programma nu weer als instrument voor projectfinanciering wordt gezien en dan weer als macro-instrument. Vanuit het oogpunt van beleidsconsistentie is dit een onbevredigende situatie. Voor uitvoerders van het programma moet duidelijk zijn of de selectie van aanvragen primair geschiedt op project-argumenten, of dat macro-argumenten centraal behoren te staan. Het onderscheid tussen de defensieve en de offensieve toepassing is ook in dit opzicht relevant.

Er zijn goede argumenten om het programma bij de defensieve toepassing te zien als een macro-instrument:

- Bij internationale aanbesteding worden projecten ondersteund die per definitie fungibel zijn. De betekenis van de hulp kan dus niet direct aan het project worden afgemeten.
- In deze situatie staat de donor geheel buiten de projectcyclus, waardoor de beheersbaarheid op projectniveau voor de donor minimaal is. Er rust op de donor

dan ook geen verantwoordelijkheid om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het project te waarborgen.

- De mogelijkheden voor het uitvoeren van voorstudies zijn bij internationale uitbesteding veelal beperkt.

Gezien de hoge mate van fungibiliteit is het in een defensieve benadering vanuit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie niet zinvol om project-gerelateerde toetsingscriteria te hanteren. De praktijk wijst bovendien uit dat beoordeling van de levensvatbaarheid van een project zonder een professioneel uitgevoerde studie vrijwel onmogelijk is. Het programma kan in deze opzet dan ook bezwaarlijk als instrument voor projectfinanciering worden gezien. Voor het toetsen van de betekenis van additionele financiering moeten de beoordelingscriteria derhalve op macro-overwegingen zijn gestoeld.

De offensieve benadering is naar haar aard projectgericht, omdat de donor en/of de leverancier actief bij het proces van projectvoorbereiding is/zijn betrokken. Bij deze toepassing zou het programma daarom als een volwaardig instrument voor projectfinanciering moeten worden opgezet, en niet als een macro-instrument. Dit vereist een integrale projectbenadering, waarbij niet alleen de component kapitaalgoederen wordt bekeken, maar ook de institutionele en de financiële capaciteit van de organisatie. Hoewel er ook in een offensieve opzet sprake kan zijn van fungibiliteit van financiering, zijn er altijd ook duidelijke elementen van additionaliteit. Gezien de grote betrokkenheid van de donor c.q. leverancier bij het afwegen van alternatieve oplossingen, bij het verstrekken van technische adviezen en bij het versterken van de institutionele capaciteit, kan niet meer worden gesteld dat het project op precies dezelfde wijze zou zijn uitgevoerd als de financiering uit een andere bron was geschied. Als het project mislukt heeft de donor reden zich daarvoor mede-verantwoordelijk te voelen. Als het een succes is, mag dit ook gedeeltelijk aan de kwaliteit van de verschaftte hulp worden toegeschreven.

12.5 Het primaat van de hulp

Centraal uitgangspunt voor het programma is steeds geweest het zgn. 'primaat van de ontwikkelingsdoelstellingen', waarmee wordt beoogd dat het ontwikkelingsbelang voorrang heeft op het exportbelang. Voor ieder project afzonderlijk is het heel moeilijk om een hard antwoord te vinden op de vraag welk belang de doorslag heeft gegeven. Bij een analyse op programmaniveau kunnen echter een aantal duidelijke spanningsvelden worden aangegeven.

- a. Exportsturing van hulp gelden: aangezien de identificatie van projecten geschiedt door het bedrijfsleven, wordt de allocatie van de GK-middelen primair bepaald door handelsbelangen.
- b. De ontwikkelingsrelevantie is in de praktijk onvoldoende bewaakt en is op grond van de beoordelingscriteria ook onvoldoende bewaakbaar. Vrijwel alles kan.

- c. Nadelige effecten van binding. Het GK-programma is het enige OS-programma waar nog sprake is van volledige binding.
 - d. Het uitsluiten van lokale-kostenfinanciering.
 - e. Concurrentievervalsing als gevolg van zachte financiering kan bedrijven in ontwikkelingslanden in een nadelige concurrentiepositie plaatsen.
- Elk van deze aspecten wordt hieronder kort toegelicht. Op grond van deze observaties mag worden geconcludeerd dat in het huidige programma handelsbevorderende elementen de oriëntatie op ontwikkelingssamenwerking overschaduwden.

Exportsturing van hulp gelden

Bij een offensieve benadering zijn aan de identificatie door het bedrijfsleven risico's verbonden. De sturing door exportbelangen verhindert een optimale allocatie van hulp gelden en kan objectieve prioriteitstelling in het ontwikkelingsland bemoeilijken of doorkruisen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 11, wees de minister van Planning in Indonesië op het probleem dat het planbureau een projectvoorstel van een overheidsbedrijf of vakministerie moeilijk kan afwijzen als door een donor reeds concessionele financiering is toegezegd. Het proces van prioriteitstelling kan door de financiering sterk worden beïnvloed. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de levering van een baggervaartuig aan Honduras, in plaats van het uitvoeren van een baggerwerk, waarom door de Hondurese overheid in eerste instantie was gevraagd.

Zwakke bewaking van ontwikkelingsrelevantie

Zoals hierboven reeds werd beschreven (paragraaf 11.2 en 12.3) is de rol van de toetsingscriteria voor ontwikkelingsrelevantie in de beoordelingsprocedure zeer gering. Zo roept de aanwending van OS-gelden voor speerpunttechnologieprojecten zoals de windtunnel in Indonesië vragen op, omdat dit project noch vanuit het oogpunt van maatschappelijk rendement, noch vanuit het oogpunt van armoedebestrijding kan worden gerechtvaardigd. De geringe selectieve waarde van de huidige criteria bleek ook uit het kleine aantal aanvragen (circa 10% van het totaal) dat op deze gronden afgewezen was. Ook de randvoorwaarden die door Ontwikkelingssamenwerking zijn ingevoerd, zoals de eis dat geen negatieve effecten voor de armsten mogen optreden, non-matching, de beperking tot PRS-landen en een flexibeler toepassing van kredietwaardigheidseisen (in verhouding tot het NCM-dekkingsbeleid), genereren niet veel 'toegenomen waarde' in termen van ontwikkelingsrelevantie. Integendeel, het beginsel van non-matching, gecombineerd met een soepele opstelling ten opzichte van non-initiëring, verhoogt de bewegingsvrijheid voor het bedrijfsleven en versterkt daarmee de exportsturing.

Effecten van binding

Naast het prijsverhogende effect van binding zijn er ook neveneffecten zoals marktversplintering.

Het prijsverhogende effect. In paragraaf 9.6 is geconstateerd dat op grond van het prijzenonderzoek van geselecteerde transacties weinig kan worden gezegd, als gevolg van gebrek aan informatie. Wel is bekend uit andere publikaties dat binding kan leiden tot aanzienlijke prijsverhoging. Binding, in combinatie met gunning uit de hand, geeft de meest ongunstige uitgangspositie voor een scherpe prijsstelling. In Indonesië wordt heel duidelijk erkend dat gebonden hulptransacties duurder zijn dan bij ongebonden financiering het geval is. Op grond hiervan wordt voor ongebonden multilaterale leningen 8% rente betaald, terwijl voor de gebonden leningen niet meer dan 3,5% is toegestaan. Men zou kunnen zeggen dat de donorgemeenschap met het verschijnsel van 'spoiled markets' de rekening gepresenteerd krijgt voor de binding van hulp.

Nederlandse origine. De eis dat minimaal 70% van de leverantie van Nederlandse origine dient te zijn, werkt kostenverhogend voor de exporteur. In een tiental concrete gevallen waarbij naast de prijzen van de Nederlandse fabrikant ook de prijzen van gelijkwaardige andere Europese leveranciers bekend waren, lopen de prijsverschillen uiteen van 50-100%. Een verruiming van de binding tot de EEG zou dus aanzienlijk aantrekkelijker zijn voor de ontwikkelingslanden.

Marktversplintering. In landen waar veel donoren actief zijn met gebonden hulpprogramma's, is het een bekend verschijnsel dat zeer veel verschillende fabrieken worden aangetroffen, waarvoor reserveonderdelen en after-sales service ontbreken. Het systeem van gebonden financiering kan ertoe leiden dat er méér leveranciers op de markt zijn dan het geval zou zijn bij vrije concurrentie. Daardoor wordt voor iedere leverancier afzonderlijk de spoeling te dun, en is het gevolg dat er weinig of geen permanente vestigingen zijn.

Uitsluiten van lokale-kostenfinanciering

De richtlijnen voor het programma laten niet toe dat lokale kosten worden gefinancierd. Ook het 30%-aandeel van de leverantie dat niet van Nederlandse origine behoeft te zijn, mag niet in het ontwikkelingsland worden aangeschaft. Het uitsluiten van lokale-kostenfinanciering kan ertoe leiden dat de importcomponent kunstmatig hoog wordt opgevoerd. Zo is bij aannemingswerken in Indonesië gebleken dat voor een kapitaalintensieve uitvoering werd gekozen, waar een arbeidsintensieve meer voor de hand zou hebben gelegen. Deze regeling leidt voorts tot de anomalie dat goederen en diensten wel uit het buurland (bijvoorbeeld Singapore) kunnen worden betrokken, maar niet uit het land zelf.

Een argument voor het uitsluiten van lokale kosten kan zijn geweest dat het belangrijk is dat de lokale organisatie zich voldoende committeert voor het project, om er zodoende zeker van te zijn dat het project werkelijk hoge prioriteit heeft. Indien dit de hoofdreden is, kan worden overwogen om een minimale lokale bijdrage in de totale projectkosten vast te stellen, in plaats van lokale kosten volledig van financiering uit te sluiten. Het feit dat het hier om relatief harde leningen gaat, betekent bovendien dat er reeds van een redelijke eigen bijdrage sprake is.

Concurrentievervalsing

Nadelige effecten van handelsdistorsie door zachte financiering kunnen optreden in het ontwikkelingsland, en in andere Derde-Wereldlanden.

Benadelen private sector in het ontwikkelingsland. Handelsdistorsie is opgetreden onder het programma door concurrentie van uit Nederland geïmporteerde goederen met de produkten van een lokaal bedrijf. Hoewel het lokale bedrijf goedkoper produceert, is import uit Nederland aantrekkelijker vanwege de beschikbaarheid van concessionele financiering. Een schrijnend voorbeeld hiervan is de leverantie van verkeersbruggen aan Indonesië. Een andere vorm van concurrentievervalsing kan optreden indien een met concessionele middelen gefinancierd staatsbedrijf in concurrentie treedt met soortgelijke bedrijven in de private sector. Voorbeelden hiervan zijn een broederij en een veevoederfabriek, beide geleverd aan Egypte.

Benadelen exporteurs in de Derde Wereld. Aangezien de transacties over het algemeen zeer geavanceerde goederen en diensten betroffen, is het niet erg waarschijnlijk dat direct producenten uit de Derde Wereld zijn benadeeld. Er zijn bedrijfstakken, zoals de zware machinebouw en scheepsbouw, die in de eerste jaren van het programma nog van gemengde kredieten hebben geprofiteerd, maar die nu alle productie naar ontwikkelingslanden hebben overgebracht. De betreffende ontwikkelingslanden kunnen geen zachte exportfinancieringsfaciliteiten aanbieden.

12.6 Geschiktheid van de huidige beleidsformule voor de defensieve benadering*Doeltreffendheid*

Het huidige programmabeleid kan doeltreffend worden genoemd in termen van ontwikkelingssamenwerking als de programmaformulering garandeert of waarschijnlijk maakt dat de beschikbare middelen worden ingezet op gebieden die het grootste ontwikkelingsrendement opbrengen. Bij een macro-instrument zouden de criteria dus primair moeten zijn gericht op het selecteren van landen waar het te verwachten ontwikkelingsrendement maximaal is. In de huidige opzet worden landen echter uitsluitend op grond van kredietwaardigheid geselecteerd. De huidige projectgerelateerde selectiecriteria zijn in een volledig defensieve benadering niet relevant, gezien de hoge mate van fungibiliteit. Dit kan worden verduidelijkt met een voorbeeld. Er zijn via een internationale aanbesteding gasmeters geleverd aan het staatsoliebedrijf PPC in Egypte. De Egyptische overheid heeft de GK-lening onder commerciële voorwaarden doorgeleend aan de PPC. Voor de PPC maakt het dus niets uit of de apparatuur nu met Nederlandse zachte leningen wordt gefinancierd of met commerciële kredieten. De overheid profiteert van het concessie-element. Er is dus niets additioneels tot stand gebracht bij het staatsoliebedrijf, maar het financieringstekort van de overheid is wat verlicht.

Anderzijds heeft de Egyptische overheid de dienst voor afvalwaterzuivering (NOPWASD) in het geheel niet belast voor de levering van apparatuur, aangezien deze dienst uit algemene middelen wordt betaald. Wederom maakt het voor de afnemer niet uit tegen welke voorwaarden de lening aan de Egyptische overheid is verschaft. Ook hier heeft de financiering dus uitsluitend macro-economische betekenis.

De donor kan zich bij een defensieve benadering beperken tot de eis dat het project door de centrale planningsorganisatie wordt bekrachtigd. Wel is het wenselijk dat duidelijke randvoorwaarden worden geformuleerd om te voorkomen dat projecten die niet OS-relevant zijn worden gesteund (zoals defensie-industrie, prestige-projecten, of duidelijke gevallen van 'technology fetishism'). Ook moet de kans op handelsdistorsie worden uitgesloten (oneerlijke concurrentie voor lokale bedrijven of exporteurs uit de Derde Wereld).

De betekenis van dit soort hulp voor het ontwikkelingsland is primair gelegen in het feit dat de totale budgettaire ruimte voor het doen van investeringen erdoor wordt vergroot. Daarom is vanuit het oogpunt van ontwikkelingsrelevantie bij de landenkeuze van primair belang de mate van additionaliteit van de hulp (de vraag of er absorptiecapaciteit voor additionele hulp bestaat), de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid en de doelmatigheid van het overheidsapparaat.

Doelmatigheid van de programmaformule

Bij de defensieve benadering is de doelmatigheid van de transactie voldoende gegarandeerd door de internationale aanbesteding. Het belang hiervan werd reeds in de beleidsnotitie van 1985 onderstreept, en het ligt daarom in de rede dit als voorwaarde aan een defensief programma te verbinden. Wel kunnen er omstandigheden zijn waarin het raadzaam is om een aanvullend prijsonderzoek in te stellen, bijvoorbeeld als door zeer grote vertragingen de leverantie is heronderhandeld.

De doelmatigheid van de projectopzet is een zaak voor het ontwikkelingsland. Wel blijft technische inpasbaarheid een zinvol criterium, omdat dit direct betrekking heeft op de transactie. Met name de contractuele voorwaarden voor het leveren van reserveonderdelen, garantiebepalingen en after-sales service kunnen in dit verband worden getoetst. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid van de financiering is een betere garantie gewenst dat geen concessionele financiering wordt verstrekt in gevallen dat commerciële financiering ook mogelijk zou zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige formule met de kleine aanpassingen die hierboven werden aangegeven, voldoende doelmatig is voor de defensieve benadering, uitgaande van strikte toepassing van internationale aanbesteding. De formule is niet doeltreffend waar selectie ten behoeve van de ontwikkelingsrelevantie plaatsvindt op grond van projectgebonden criteria. Indien de huidige beleidsformule wordt gebruikt voor een defensieve toepassing, moet het programma primair worden gezien als een instrument van handelsbevordering.

12.7 Geschiktheid van de huidige beleidsformule voor de offensieve benadering

Doeltreffendheid

Toetsing van de beleidsformule voor een offensieve opzet. Er is geconstateerd dat het programma in de praktijk in hoge mate een offensief karakter heeft gekregen. Afgezien van het feit dat het beleid hieraan niet is aangepast, is een offensieve benadering het meest OS-relevant. Het ligt voor de hand dat bij een offensieve toepassing de donor ook voor dit programma de ontwikkelingsrelevantie vaststelt zoals gebruikelijk is in het bilaterale programma. Om een aantal redenen is de huidige programmaformule daarvoor minder geschikt.

- De vier beoordelingscriteria, waarbij levensvatbaarheid centraal staat, zijn zinvol en toepasbaar in de produktieve en bedrijfsmatige sectoren. De criteria schieten evenwel tekort in grote delen van de dienstensector, de infrastructuur en een deel van de openbare-nutsvoorzieningen. In deze sectoren is 'duurzaamheid' een veel beter en toepasbaarder toetsingscriterium, waarbij de aandacht zich primair richt op de financiële en institutionele inpasbaarheid, naast de technische inpasbaarheid van de leverantie.
- Goede beoordeling van de prioriteit vereist dat er met de ontvangende landen beleidsoverleg over de invulling van het programma plaatsvindt, en dat waar nodig voorstudies kunnen worden uitgevoerd. Beleidsoverleg brengt tegelijk de wenselijkheid van een zekere indicatieve planning voor wat betreft de te besteden middelen met zich mee.
- Bij een initiërende of offensieve benadering zijn dezelfde argumenten voor concentratie op een beperkt aantal landen van toepassing als voor het bilaterale programma.

Weliswaar laat de huidige programmaformule deze aanpak voor een groot deel toe, zoals blijkt in Indonesië, waar de ambassade actief bij de uitvoering is betrokken, maar van het programmabeleid gaat geen enkele sturing uit. Daarom kan de huidige beleidsformule ook voor een 'offensieve' benadering niet doeltreffend worden genoemd.

De geconstateerde tekortkomingen in de projectopzet indiceren dat technische assistentie bij projectformulering door niet bij de uitvoering betrokken partijen veelal wenselijk is. Het argument dat studies niet kunnen worden uitgevoerd omdat de verwervingsprocedure dit niet toelaat, gaat bij de offensieve benadering niet op. Eerder werd reeds geconstateerd dat het feit dat de leverancier betrokken kan zijn bij alle fasen van de projectcyclus in schril contrast staat met de strikte eisen die hiervoor zijn geformuleerd in het kader van de uitbesteding.

De offensieve benadering kan alleen goed uit de verf komen als het programma verder gaat dan transactie-financiering. Vooraf zou dienen te worden vastgesteld wat de sterke en de zwakke kanten zijn van de organisatie waarmee wordt samengewerkt, welke training en andere technische assistentie moet worden verschaft, en welke studies nodig zijn alvorens de levensvatbaarheid c.q. duurzaamheid van het project goed kan worden vastgesteld. Alleen als het programma (of een

ander programma) de benodigde ondersteuning kan leveren, kan een hoog ontwikkelingsrendement worden verwacht van de geleverde kapitaalgoederen. Het programma wordt dan (onderdeel van) een volwaardig instrument van project-financiering.

Bij deze opzet kan de offensieve benadering een veel grotere ontwikkelingsrelevantie hebben dan de defensieve benadering. Naar de mate waarin de donor, met leveranciers en andere betrokkenen, actief kan bijdragen aan het tot ontwikkeling brengen van projecten en het versterken van de lokale organisaties die met de uitvoering zijn belast, is de hulp meer additioneel. Daardoor kan de betekenis voor het ontwikkelingsland ook verder gaan dan alleen aan het macro-effect van de financiering kan worden afgemeten, en is beoordeling en evaluatie op projectniveau zinvol.

Doelmatigheid van de programmaformule

De doelmatigheid van de programmaformule is in alle opzichten onvoldoende voor de offensieve benadering.

Doelmatigheid van de transactie is onvoldoende gegarandeerd omdat er geen goede basis voor concurrerende prijsvorming in de procedure is ingebouwd. Gebonden hulp, in combinatie met gunning uit de hand, creëert de meest ongunstige uitgangssituatie voor het bereiken van een scherpe prijsstelling.

De doelmatigheid van de projectopzet is in deze benadering onvoldoende gegarandeerd omdat er gemakkelijk belangenverstrengeling kan optreden die een objectieve afweging van aankoopalternatieven kan belemmeren. De doelmatigheid van de financiering is onvoldoende in het perspectief van integrale projectontwikkeling, omdat niet met de ontvangende overheid wordt overlegd over de voorwaarden waartegen de GK/LCL-lening aan de uitvoerende organisatie wordt doorgeleend.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige programmaformulering voor de offensieve benadering niet voldoende doeltreffend is, en in verschillende opzichten ondoelmatig.

Deel V: Bijlagen

Bijlage 1

Toetsen voor het landenonderzoek

1. Effectiviteitstoetsen

*Toets 1: Bedrijfseconomische levensvatbaarheid en rendement.**

Bereken financiële rentabiliteit en/of behandel de volgende punten:

- Wordt dit type project in het land van studie ook in de private sector commercieel uitgevoerd?
- Is het onderhavige project in opzet financieel levensvatbaar?
(Het gaat hierbij om de structurele factoren die de levensvatbaarheid bepalen.)
- Actuele winstgevendheid (geef aan of integrale kosten zijn berekend, inclusief afschrijving en kapitaalkosten).
- Functioneerde het project naar wens (volgens plan c.q. budget)?
- Geschat rendement op investeringen.
- Jaarlijks netto toegevoegde waarde van het project (winst plus loonkosten)?
- Cash flow voldoende voor rente en aflossing?
- Is er steeds voldoende werkkapitaal voor lopende uitgaven? (Zo niet, waarom niet?)

Toets 2: Maatschappelijke kosten en baten

Om de vraag te beantwoorden of het project economisch rendabel is kan een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd, of kan middels onderstaande deelttoetsen worden gewerkt.

Toets 2a: Indirecte inkomenseffecten

- Wat is het indirecte inkomenseffect via forward en backward linkages (c.q. multiplier).

Toets 2b: Werkgelegenheidseffect

- Wat is het directe aantal arbeidsplaatsen verbonden aan het gebruik van het kapitaalgoed?
- Wat is het indirecte werkgelegenheidseffect?
- Heeft het in gebruik nemen van het kapitaalgoed ook het gebruik of de bezetting van andere kapitaalgoederen beïnvloed?
- Investering per marginale arbeidsplaats (C/L ratio). Wat is normaal in deze sector?

* Deze toets is uitsluitend relevant voor activiteiten die bedrijfsmatig worden uitgevoerd en direct inkomen genereren.

Toets 2c: Betalingsbalanseffect

- Imports substitutie of export? Netto deviezenbesparing (exclusief investering) c.q. netto deviezenbehoefte?
- Wat is het procentuele aandeel van het kapitaalgoed hierin? (eventueel naar rato van aandeel in de totale investering)
- Hoe verhoudt zich de deviezenbesparing tot de rente- en aflossingsverplichtingen?

Toets 3: Overige effecten

- A. *Positie van de armste lagen van de bevolking*
 - Effect positief, neutraal, negatief. Verklaar.
- B. *Positie van de vrouw*
 - Effect positief, neutraal, negatief. Verklaar.
- C. *Milieu-effecten*
 - Effect positief, neutraal, negatief. Verklaar.

2. Doelmatigheidstoetsen

Toets 4: Doelmatigheid van de behandeling

- Wie heeft de transactie geïdentificeerd?
- Hoe is de ontwikkelingsrelevantie in de beoordelingsprocedure getoetst?
- Uit welke bronnen is geput?
- Welke verwervingsprocedure is toegepast?
Indien een tender is gevolgd, is iets bekend over andere aanbiedingen en de voorwaarde?
- Waren er knelpunten in de contractonderhandelingen?

Toets 5: Geschiktheid van de geleverde goederen

- Was het kapitaalgoed door de organisatie zelf aangevraagd, en voldoet het aan de specificaties? Waren zij betrokken bij de selectie?
- Zijn de kapitaalgoederen geïnstalleerd en operationeel?
- Voldoen ze aan de specifieke gebruiksdoelen binnen het project?
- Worden ze voldoende productief ingezet?

Toets 6: Technologische inpasbaarheid

- Functioneert het kapitaalgoed redelijk storingsvrij?
- Is voldoende personeel opgelid om ermee om te gaan?
- Hoe is het onderhoud geregeld?
- Is er een lokale agent met onderhoudsfaciliteiten?
- Zijn er lokaal onderdelen te verkrijgen?
- Is er een garantie/onderhouds/servicecontract met de leverancier?
- Waren er technologisch eenvoudiger oplossingen denkbaar geweest om hetzelfde te volbrengen?
- Zijn voldoende voorzieningen getroffen voor onderhoud en reparatie?

Toets 7: Doelmatigheid van de transactie

- Waren er voldoende waarborgen om een concurrerende prijs te garanderen?
- Is voldoende snel geleverd?
- Was de uitvoering van de transactie doelmatig t.a.v. voorbereiding, implementatie en nazorg?

Toets 8: Doelmatigheid van de projectopzet

- Was rehabilitatie van de bestaande capaciteit niet mogelijk geweest?
- Worden dezelfde activiteiten in het land van studie elders met eenvoudiger middelen verricht? Is er rechtvaardiging voor de duurdere oplossing?
- Zou een meer arbeidsintensieve technologie in het project toegepast kunnen worden?
- Zoja, waarom is hiervoor niet gekozen?
- Zijn er aanwijzingen dat het bestaan van het programma (en soortgelijke programma's elders) heeft geleid tot een overmatig kapitaal-intensieve opzet?

Toets 9: Doelmatigheid van de financiering

- Tegen welke voorwaarden is de lening doorgegeven aan de uitvoerende organisatie?
- Zijn de voordelen van de concessie aan het project ten goede gekomen? (interest, valuta-risico, grace, provisie).
- Zo niet, had de transactie dan ook met een commerciële lening kunnen worden gefinancierd? Is het gerechtvaardigd dat de overheid van de concessionaliteit profiteert op grond van specifieke inspanningen voor het project of de subsector (overnemen deviezenrisico, training, faciliteiten, subsidies, speciale voorwaarden, etc.)?
- Indien de concessie wel aan het project ten goede is gekomen, was dit vereist voor goede projectuitvoering?
- Had hetzelfde effect niet met minder hoge kosten (d.w.z. schenkingselement) kunnen worden bereikt?
- Worden in het land voor dezelfde (sub)sector ook commerciële leningen afgesloten?
- Is het waarschijnlijk dat de overheid het project ook had uitgevoerd als er geen concessionele financiering beschikbaar was geweest?

Toets 10: Fungibiliteit

Om vast te stellen of van fungibiliteit sprake is moet worden bepaald welke situatie van toepassing is als Nederland niet had gefinancierd:

- a. de transactie was niet doorgestaan en daardoor was het project komen te vervallen;
- b. de transactie zou door een andere donor zijn gefinancierd;
- c. het ontwikkelingsland had in elk geval in Nederland het betreffende kapitaal goed gekocht, uit eigen middelen of met commerciële financiering.

- Geval a: Geen fungibiliteit; de Nederlandse financiering heeft een directe ontwikkelingsbijdrage.
- Geval b: Geen interne fungibiliteit, de donorgemeenschap als geheel levert een bijdrage aan ontwikkeling. De financiering door Nederland levert niet een netto-bijdrage op (wel externe fungibiliteit). De financiering draagt wel bij tot Nederlandse exportbevordering.
- Geval c: Volledige fungibiliteit. Het schenkingselement vloeit in beginsel toe aan het ontvangende land in algemene zin. Indien en voor zover de leverancier in staat is een hogere prijs te bedingen, is het mogelijk dat een deel van het schenkingselement aan het leverende bedrijf ten goede komt. De financiering door Nederland levert een netto-bijdrage tot ontwikkeling.

Er zijn twee methoden om dit vast te stellen:

1. Via interviews met de lokale autoriteiten en projectstaf die voor dit soort beslissingen verantwoordelijk zijn.
2. Via interviews met de leveranciers in het GK-programma.

Vragen sub 1 op projectniveau:

- Als de Nederlandse financiering niet was doorgegaan, wat was er dan gebeurd?
- Waren er meerdere leveranciers met concessionele financiering?
- Waarom is het Nederlandse bedrijf gekozen?
- Hebt U de indruk dat de verkoopprijs is beïnvloed door de beschikbaarheid van concessionele financiering?

Vragen sub 1 op centraal niveau:

Ook op centraal niveau kunnen de directe vragen worden gesteld zoals vermeld voor het projectniveau. Daarnaast zijn er indirecte vragen:

- Wat is het beleid ten aanzien van toewijzing van concessionele leningen (beperkt tot bepaalde sectoren c.q. bedrijfstakken)?
- Geldt dit beleid alleen voor Nederland of voor alle donors?
- Zijn hieronder sectoren waarvoor moeilijk donorfianciering te krijgen is? Welke? In welke sectoren zijn veel donors geïnteresseerd?
- Indien U geen (of onvoldoende) concessionele financiering kunt verkrijgen voor deze sectoren, zou U dan commerciële financiering gebruiken?

Mogelijke vragen sub 2:

- Waarom heeft U het GK aangevraagd?
- Was het essentieel voor de voortgang van het project?
- Zou het project niet commercieel kunnen worden gefinancierd?
- Als Nederland niet had gefinancierd, was er dan een andere donor geweest die het had overgenomen?
- Heeft Uw bedrijf reeds meer geleverd aan dit land? Voor wat voor soort projecten?
- Hoe waren die transacties gefinancierd?

- Heeft U bestendige relaties met het land? Een bijkantoor?
- Is er sprake van een duidelijke preferentie van het land voor Uw produkten? Waarom?
- Hoe is Uw concurrentiepositie internationaal? Wat zijn de meest geduchte concurrenten?
- Is GK-financiering nodig om te kunnen concurreren met aanbieders in 'lage lonen landen'?
- Is het matchingfonds niet gemakkelijker?

3. Beleidsmatigheidstoetsen

Toets 11: Nederlandse OS-beleid

Hierbij worden onderscheiden de hoofddoelstellingen van OS-beleid (toets 11a en 11b), de relevante doelstellingen van het industriesectorbeleid (11c, 11d en 11e) en regionale beleid (11f).

Toets 11a: Economische verzelfstandiging

- Is het project in opzet en uitvoering economisch haalbaar/aantrekkelijk (zie toets 8)?
- Genereert het project voor het land voldoende cash flow en deviezen voor betaling van interest en aflossing op GK-leningen?

Toets 11b: Structurele armoedebestrijding

- Heeft het project geen negatieve gevolgen voor de doelgroepen?
- Zijn er aanwijzingen dat het project (direct of indirect) een gunstig effect heeft voor de werkgelegenheid van de doelgroepen?

Toets 11c: Vergroting en/of verbetering van het productief vermogen

- Leidt het project tot directe productieve activiteiten?

Toets 11d: Overdracht particuliere kapitaalmiddelen

- Heeft een commerciële bank een deel van de financiering verzorgd?
- Zijn er aanwijzingen dat daarmee de weg is geëffend voor meer particuliere kapitaalvoorziening?
- Opinie betrokken banken hierover.
- Wat is de netto-invloed van het programma op particuliere kapitaalverschaffing?

Toets 11e: Versterking private sector

- Kunnen particuliere bedrijven gebruik maken van het programma?
- Is het aantrekkelijk voor ze om het te doen?
- Zijn er specifieke procedures of randvoorwaarden die dit in de weg staan?
- Wat is de netto-invloed van het programma op privatisering, neutraal, negatief of positief?

Toets 11f: Landen- en regiobeleid

- Hoe verhoudt het GK-programma zich tot het landen- en regiobeleid met name ten aanzien van industriële ontwikkeling en verbetering infrastructuur?

Toets 12: Prioriteiten ontvangende land

- Komt het project overeen met de prioriteitsstelling van de overheid?
- Heeft de overheid voldoende voorwaarden geschapen om te garanderen dat de projectactiviteit 'sustainable' is?
- Moet de overheid of de organisatie zich tijdelijk extra inspanningen getroosten voor het project of de subsector waarin het opereert (training, faciliteiten, diensten, etc.)? Hoeveel van deze inspanningen kunnen aan het project worden toegerekend?

Toets 13: Internationale afspraken

- Is er iets bekend over de andere aanbiedingen, en de voorwaarden waaronder deze werden gepresenteerd?
- Zijn er producenten lokaal die hierdoor worden benadeeld?
- Zijn er producenten in andere derde-wereldlanden die worden benadeeld?
- Zijn er producenten in de geïndustrialiseerde landen die niet de beschikking hebben over concessionele exportfinanciering?
- Vindt geen ondermatching plaats?
- Zijn de thans gehanteerde normen voldoende om ongewenste vormen van concurrentievervalsing tegen te gaan?
- Is het netto-effect neutraal, negatief of positief?

Toets 14: Versterking structurele relaties met Nederlandse bedrijven

- Zijn er ten gevolge van het project duurzame relaties opgebouwd?

4. Resultaten

Op blz. 216–217 is een overzicht gegeven van de resultaten van het veldonderzoek voor de volgende componenten:

1. *Financiële levensvatbaarheid*: de bedrijfseconomische winstgevendheid op het moment van onderzoek (ex post) van het project.
2. *Capaciteitsbenutting*: beoordeeld is in hoeverre de 'output' verschilt van wat financieel wenselijk is. Als 'onvoldoende' zijn die projecten aangemerkt waar de huidige activiteit significant achterblijft (d.w.z. minder dan 75% capaciteitsbenutting) bij wat was gepland.
3. *Betalingsbalanseffect*: het te verwachten netto saldo van deviezenbesparing als gevolg van leningafflossing en rentebetalingen. Deviezenbesparingen kunnen worden gegenereerd door directe of indirecte exporten, danwel directe of indirecte importsubstitutie. Indirecte export of importsubstitutie is slechts meegeteld voor zover deze direct en traceerbaar met het project in verband is te

brengen. Bijvoorbeeld: kolenoverslag in Indonesië heeft een indirect import-substitutie-effect, omdat de leverantie van kolen aan binnenlandse energiecentrales olie vrijmaakt voor export.

4. *Werkgelegenheidseffect*: hier is uitsluitend het indirecte effect aangegeven, aangezien het directe effect vrijwel altijd (in geringe mate) positief is. Bij de indirecte werkgelegenheidseffecten is gekeken naar duidelijk traceerbare 'forward/backward linkages' en substitutie-effecten in de produktie.
5. *Indirecte inkomenseffecten*: de toename van nationaal inkomen ten gevolge van (a) toegenomen vraag door het project naar goederen en diensten van andere sectoren in de economie, en (b) produktie in andere bedrijfstakken die mogelijk is geworden door de activiteiten van het project. Het effect kan ook negatief zijn als bestaande kleinschalige arbeidsintensieve produktie wordt vervangen door grootschalige kapitaalintensieve produktie (substitutie-effecten in de produktie).
6. *Maatschappelijk rendement* is gebruikt als ex post proxy voor economische levensvatbaarheid. Hierbij zijn zowel directe als indirecte inkomenseffecten in beschouwing genomen, alsmede het deviezeneffect en het werkgelegenheidseffect. Opgemerkt moet worden dat alleen de direct traceerbare indirecte effecten in beschouwing zijn genomen. Effecten die niet op directe 'forward linkages' en 'backward linkages', danwel op substitutie-effecten in de produktie zijn terug te voeren, zijn buiten beschouwing gelaten.
7. *Effecten voor de armsten*; gezien is of er zeer significante directe effecten voor de armste lagen van de bevolking zijn opgetreden. Indirecte effecten via bijvoorbeeld verhoging van het nationaal inkomen ('trickling down' effecten) zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.
8. *Technische inpasbaarheid*: het oordeel is gebaseerd op een achttal toetsen met betrekking tot functioneren, onderhoudsvoorzieningen en beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel. Centrale vraag bij de afweging van deze factoren was of de installatie zonder verdere OS-interventies (zoals technische assistentie uit het bilaterale programma) technisch naar behoren kan blijven functioneren.
9. *Financiering van lokale kosten*: gezien is of gebrek aan lokale middelen gedurende de installatie en uitvoering van het project problemen heeft opgeleverd. Alleen situaties waarin dit heeft geleid tot significante vertragingen in de installatie, of significante beperkingen in de benutting van de installatie, zijn met min (-) aangegeven. Een plus (+) is alleen gehanteerd voor projecten waarbij met redelijke zekerheid kan worden gesteld dat gebrek aan fondsen geen rol heeft gespeeld. De rest is met nul (0) aangegeven.

Overzicht van de belangrijkste toetsresultaten*

	aantal trans-acties	financiële levensvatbaarheid	capaciteitsnutting	betaling-balans-effect netto	werkgelegenheidseffect indirect	inkomens-effecten indirect	maatschappelijk rendement	effect voor armen	technische inpasbaarheid	financiering lokale kosten
Indonesië										
1. Sleepopperzuigers	2	-	-	-	0	+	-	0	-	0
2. Dieselgeneratoren	2	0	+	-	+	+	+	0	0	0
3. Hydrographic vessels	1	-	-	-	0	0	0	0	-	0
4. Spoorbeveiliging	2	-	-	0	0	+	0	0	0	-
5a Telefooncentrales	5	+	-	0	0	+	+	0	0	-
5b Telefoonkabel	1	-	-	-	0	0	0	0	0	-
6. Meteo Groundstation	1	-	-	-	0	+	-	0	-	0
7. Verkeersbruggen	1	-	+	-	+	+	+	+	+	-
8. Windtunnel	2	-	+	-	0	0	-	0	0	+
9. Kolentcrminal	1	0	+	+	+	+	-	0	+	+
10. Ontwerp Batam eiland	1	0	0	+	0	+	+	0	0	0
11. Benkulu haven	1	-	-	0	0	0	-	0	0	-
Egypte										
1. Sleepboot & pontons	1	0	-	0	0	0	0	0	+	0
2. Vrachtwagens GUTCS	1	0	-	-	+	+	0	0	+	0
3. Rioolwaterpompen	3	-	+	-	0	+	-	+	+	-
4. Röntgenapparatuur	1	-	0	-	0	0	-	0	-	-
5. Fokker Friendship	1	+	+	-	+	+	+	0	+	+
6. Waterzuivering	1	-	-	-	0	+	-	0	-	0
7. Broedmachines	1	+	+	+	-	+	0	0	0	0
8. Gasmeters PPC	1	+	+	+	0	+	+	0	+	+
9. Veevoederfabriek	1	0	0	+	0	+	0	0	0	0
10. Spoorwegwissels	1	-	0	-	0	+	0	0	+	-

	aantal trans-acties	financiële levensvat-baarheid	capaci-teitsbe-nutting	betalings-balanseffect netto	werkgelegen-heidseffect indirect	inkomens-effecten indirect	maatschap-pelijk ren-dement	effect voor armsten	technische in-pasbaar-heid	financie-ring lokale kosten
Honduras/Costa Rica										
1,2	2	-	-/+	+	+	+	+	+	-	0
3.	1	-	-	-	0	0	0	0	-	-
4.	1	-	-	-	0	0	-	0	-	-
5a	1	+	+	0	+	+	+	0	+	0
5b	1	0	+	-	+	+	0	0	+	0
Score:		9	15	7	10	28	15	6	12	5
	0	8	4	10	26	9	9	32	14	14
	-	21	19	21	2	1	14	0	12	19

* Beoordeling: + = positief/redelijk; 0 = nihil/twijfelachtig; - = negatief.

Bijlage 2

Lijst van projecten waarvoor een contract is gesloten

Op blz. 220–225 is een overzicht gegeven van de projecten waarvoor een contract is gesloten. De 136 projecten zijn gesorteerd ten eerste op land en ten tweede op projectnummer. De eerste twee cijfers van het projectnummer geven het jaar van aanvraag aan, uitgezonderd de projecten die voor 1983 zijn aangevraagd.

<i>Naam van het project</i>	<i>Nr.</i>	<i>GKII.CI.- bedrag (f 1000)</i>	<i>Transactie- bedrag (f 1000)</i>	<i>Land</i>	<i>Uitvoerend bedrijf</i>
1. Trucks Panga Panga	82/37	6000	13666	Angola	DAF Trucks bv
2. Base Porto project	1983	3343	22300	Angola	DAF Trucks bv
3. Soyo Damwand Sonangol	83/22	21000	50000	Angola	Volker Stevin Dredging bv
4. Port Amboin Oliepijpen	83/23	4000	9400	Angola	Visser Smit en Hanab bv
5. Brandweermateriaal	83/90	11200	26600	Angola	Ajax de Boer
6. Kustprotectie Ilha de Luanda	84/86	16000	37500	Angola	Volker Stevin Dredging bv
7. Kustransportschepen	85/23	17000	40476	Angola	Damen Shipyards
8. Assemblage DAF Trucks	85/36	17600	35024	Angola	DAF Trucks bv
9. Stanlander/houttransporterschip	86/10	2930	6513	Angola	Damen Shipyards
10. Havenmateriaal	86/51	7316	16259	Angola	Damen Shipyards
11. 2 Fokkers F28	1979a	39153	71200	Bangladesh	Fokker
12. Loodsboot	83/81	477	954	Benin	Damen Shipyards
13. Baggermateriaal	1979b	8800	15300	Birma	IHC Holland nv
14. Mini sugar factory	81/17	6035	10882	Birma	Stork Werkspoor Sugar
15. Leverantie telefoonkabels	83/12	7500	15000	Birma	NKF Kabel bv
16. F-28	82/14	15000	42300	Burkina Faso	Fokker
17. Leverantie telefoonkabels, meetapparatuur	84/58	9000	18000	Burundi	NKF Kabel bv
18. Produktielijn voor telefoon- centrales	85/66	13992	13992	China	PTI
19. Luchthaven Shanghai	86/35	955	3400	China	Cons. Naco, Ballast Nedam, Philips
20. Dairy plant project	86/41	14630	32470	China	Stork Amsterdam bv
21. Zetmeelfabriek	86/74	10000	22200	China	Dorr Oliver bv
22. Wuhan optical fibre	86/108	43500	72500	China	Philips en NKF
23. Kleurenbeeldbuisfabriek Nanjing	87/14	50000	177000	China	Philips Medical Systems
24. Aardappelverwerkingsproject	87/17	15600	15600	China	Hamm & Hak Engineering bv

<i>Naam van het project</i>	<i>Nr.</i>	<i>GK/LCL- bedrag (f 1000)</i>	<i>Transactie- bedrag (f 1000)</i>	<i>Land</i>	<i>Uitvoerend bedrijf</i>
25. Melkpoederfabriek	87/27	6228	6228	China	Stork Friesland
26. Plumveeproject 'Fushun'	87/42	9805	9805	China	Cons. Van Aarsen, Pas Reform, Hypeco, Meyn
27. Maiszetmeelfabriek Tieling City	87/102	15050	15050	China	Dorr Oliver bv
28. Xinjiang Drainage Project	88/01	8539	8539	China	Cons. Euroconsult, Wavin en Steenbergem
29. 3 Veevoederfabrieken	88/21	5028	5970	China	Machiniefabriek Brabant van Opstal
30. Toegangsgel Barranquilla	88/55	30000	40000	Colombia	Volker Stevin Dredging bv e.a.
31. Baggerwerk Pt. Limon	84/05	2479	4959	Costa Rica	Volker Stevin Dredging bv
32. Baggerwerk Caldera	84/06	1300	2600	Costa Rica	Volker Stevin Dredging bv
33. Meetapparaat	85/57	500	935	Costa Rica	Enraf Nonius
34. Sleepboot	86/76	3704	3704	Costa Rica	Damen Shipyards
35. Sleepboot/serviceboten	1979c	3480	5468	Egypte	Damen Shipyards
36. DAF-trucks	80/59	14900	22600	Egypte	DAF Trucks bv
37. Rioolzuiveringsinst. Mahmoudia	81/15	1600	3148	Egypte	Esmil International bv
38. Pompen voor riool Cairo	81/18	6410	12829	Egypte	Machiniefabriek G.J. Nijhuis bv
39. El Mansoura Hospital	81/43	8000	20000	Egypte	Philips Medical Systems
40. F-27 Fokker	82/36	26000	55760	Egypte	Fokker
41. Afsluiters	83/29	3500	7072	Egypte	RMI Holland bv
42. Broederij-inrichtingen	83/33	4000	9285	Egypte	Pas Reform
43. Gasstrations Alexandria	83/73	9300	25005	Egypte	Petrogas/Nacap
44. Schroefvijzelpompe El Barka	84/35	4150	9472	Egypte	Jansen Venneboer
45. Spoorwegwissels	85/15	4710	9420	Egypte	Kloos Kinderdijk
46. Veevoederfabriek 10th of Ramadan City	85/29	1800	4266	Egypte	Van Aarsen Machiniefabriek
47. 2 Cutterzuigers	84/33	3000	7200	Fiji	IHC Holland nv
48. Baggermaterieel	83/52	2300	5427	Filippijnen	IHC Holland nv

Naam van het project	Nr.	GK/LCL-Transactie- bedrag		Land	Uitvoerend bedrijf
		(f 1000)	(f 1000)		
49. Twifo palmoliefabriek	83/65	10000	41575	Ghana	Stork Amsterdam bv
50. Telefoonkabels	86/06	18733	37546	Ghana	NKF Kabel bv
51. Busproject	86/45	15000	16020	Ghana	DAF Trucks bv
52. 2 vissertjischepen	87/47	17500	17500	Ghana	Yssel-Vliet Combinatie bv
53. Olie-exploratie GNPL	87/51	15000	15000	Ghana	Neddrill
54. Kumasi Mampong Rd	88/32	15000	15000	Ghana	Hollandse Beton Groep
55. Assemblage multipurpose-boot	1979d	7300	14650	Guyana	Damen Shipyards
56. 3 Palmoliefabrieken Bajo Aguan	1979e	11000	33000	Honduras	Stork Amsterdam bv
57. Palmoliefabriek Guayamas	1981-1	6000	11755	Honduras	Stork Amsterdam bv
58. Havenproject Ceteco	83/85	7750	18114	Honduras	Hyster, Nellen Kraanbouw, Dynaf, Terberg, Delta, Hollandse Signaalapparaten
59. Cutterzuiger	84/106	5707	13588	Honduras	IHC Holland nv
60. Verbetering elektriciteitsnet Roatan	87/65	14600	14600	Honduras	Stork Werkspoor Diesel bv
61. Sleephopperzuiger	85/22	12000	43900	India	IHC Holland nv
62. Baggerwerk Nava Sheva	86/46	30776	76600	India	Zanen Verstoep nv
63. Container centrale 19000 lijnen	86/73	5200	11556	India	APT
64. 2 Telefooncentrales Silchar/Asam	87/18	3249	6489	India	APT
65. Sleephopperzuiger	88/84a	41460	47460	India	IHC Holland nv
66. Sleephopperzuiger	1979f	41590	41590	Indonesië	IHC Holland nv
67. Spoorwegbeveiligingsapparaat	80/08	5640	13951	Indonesië	Neder-landse Machinefabriek 'Alkmaar'
68. 2 Hopperdredgers	80/54	28000	81409	Indonesië	IHC Holland nv
69. 2 Dieselgeneratoren electr.centrale	80/70	4800	12900	Indonesië	Stork Werkspoor Diescl bv
70. Meteo grondstation	82/19	1800	9240	Indonesië	Hollandse Signaalapparaten
71. Verkeersbruggen	82/25	40000	60000	Indonesië	Hollandia Kloos nv
72. F.-RW.-2a railway signalling system	82/33	4160	12498	Indonesië	Nederlandse Machinefabriek 'Alkmaar'
73. Rawamangun PRX-1, 9500 lijnen	82/34a	15000	27456	Indonesië	PTI

<i>Naam van het project</i>	<i>Nr.</i>	<i>G.Kil.-Cl.- bedrag (f 1000)</i>	<i>Transactie- bedrag (f 1000)</i>	<i>Land</i>	<i>Uitvoerend bedrijf</i>
74. Rawamangun PRX-2, 19400 lijnen	82/34b	15000	27695	Indonesië	PTI
75. PRX-3, 4000 lijnen	82/34c	2400	4309	Indonesië	APT
76. Hydrographic survey vessels	82/109	3200	29500	Indonesië	Amels bv
77. Electricische treinen	83/31	45000	54000	Indonesië	Holec/BN (La Brugeoise et Nivelles)
78. Telecommunicatieverbinding Cengkareng	83/48	5500	11991	Indonesië	NKF Kabel bv
79. Windtunnel 1	84/27	15000	36000	Indonesië	DHV
80. PRX-A, 12000 lijnen	85/53	8200	19493	Indonesië	APT
81. Windtunnelproject 2	86/04	4600	11000	Indonesië	DHC
82. Batam palm oil terminal ontwerpstudie	86/44	973	2288	Indonesië	Witteveen & Bos
83. Kolenterminal Sumatra/Taharan	86/67	25970	87190	Indonesië	Ballast Nedam Groep bv
84. Bandung water supply	86/72	22600	32600	Indonesië	Hollandse Beton Groep/Interbeton
85. Cengkareng II	86/78	25000	25000	Indonesië	NKF Kabel bv
86. Havenproject Bengkulu	87/08	26489	30579	Indonesië	ACZ Marine Contractors bv
87. Turnkey telefoonproject	87/38	70000	100000	Indonesië	APT
88. Uitbreiding Bali-centrale	87/52	38835	44656	Indonesië	Stork Werkspoor Diesel bv
89. Airtraffic control	87/58	22000	22000	Indonesië	Hollandse Signaalapparaten
90. Airtraffic control	87/59	28000	28000	Indonesië	Hollandse Signaalapparaten
91. Technische uitrusting voor scholen	87/93	50000	50000	Indonesië	TNW Technische Handelssonderneming bv
92. Verkeersbruggen	87/109	50000	67000	Indonesië	Hollandia Kloos nv
93. Batam palm oil term. civiele werken	88/57,58	81600	107150	Indonesië	Ballast Nedam Groep bv
94. Batam palm oil term. supervisie	88/59	2400	3000	Indonesië	Witteveen & Bos
95. Palmolie tanker	82/06	10000	30375	Ivoorkust	De Groot/Van Vliet
96. Baggerwerk San Pedro	83/46a	850	1950	Ivoorkust	Boskalis Westminster en Zaanen Verstoep
97. Vuilniswagens e.d.	1979g	3715	7100	Jamaica	DAF Trucks bv

<i>Naam van het project</i>	<i>Nr.</i>	<i>GKLCL- bedrag (f 1000)</i>	<i>Transactie- bedrag (f 1000)</i>	<i>Land</i>	<i>Uitvoerend bedrijf</i>
98. Wegproject Douala-Yaounde lot 3	1979h	7000	26000	Kameroen	Kon. Boskalis Westminster
99. Drinkwatervoorzieningsproject	86/56	11500	30000	Kameroen	Vermeer Afrika
100. Hydrografisch opnemingsvaartuig	87/24	1650	2250	Kameroen	Damen Shipyards
101. Baggerproject Douala	87/33	22600	30900	Kameroen	Kon. Boskalis Westminster
102. Waterproject	87/60	14929	14929	Kameroen	Jansen Venneboer e.a.
103. Suikerfabriek	86/52	14100	31300	Kenia	Stork Sugar
104. Vinasse-ketelinstallatie	86/53	15800	17690	Kenia	Hollandse Constructie Groep
105. Div. telefoonkabels ivm telecom 3	86/91	13880	13880	Kenia	NKF Kabel bv
106. Haventractors en -movers	88/26	7287	7287	Kenia	Stokvis Kalmar
107. Waterloopbouwkundig lab. Casablanca	82/02	1200	2500	Marokko	Waterloopkundig Laboratorium Delft
108. Haven/baggerprojecten	82/09	6200	14000	Marokko	Boskalis/IHC
109. 10 Vissersschepen	86/58	34450	68900	Mauretanië	Damen Shipyards
110. Opleidingschip	1979i	17700	70800	Mexico	Scheepswerf de Merwede
111. Textielmachine	83/28	400	800	Mozambique	Stork Brabant
112. Sleepboot Corinto	82/13a	2500	4313	Nicaragua	Damen Shipyards
113. Materiaalpakketten schepen + werf	83/26	3700	8800	Nicaragua	Damen Shipyards
114. Lagos solid waste disposal/trucks	86/81	30000	94970	Nigeria	DAF Trucks bv
115. Al Thawra hospital	84/115	6900	13808	Noord Yemen	Stopler International
116. Blikkenmaaklijnen	87/20	3390	6787	Noord Yemen	Thomassen + Drijver
117. Koelhuus voor druiven	87/32	6186	6186	Noord Yemen	Greenco
118. PRX centrale	83/72	15000	35000	Peru	APT
119. Telefoonkabels	84/56	7500	15000	Rwanda	NKF Kabel bv
120. Veerboot	83/40	1142	2720	Senegal	Damen Shipyards
121. 4 fish trawlers	86/92	5794	12610	Senegal	Damen Shipyards
122. Colombo Port baggerwerk	87/87	6704	7704	Sri Lanka	Zanen Verstoep nv

Naam van het project	Nr.	GK/LCL-Transactie-		Land	Uitvoerend bedrijf
		bedrag (f 1000)	bedrag (f 1000)		
123. Kraanschip haven Dar Es Salaam	1979i	4400	8995	Tanzania	De Hoop
124. Textieldrukmachine	1980-1	1065	2065	Tanzania	Stork Brabant
125. Fabriek voor zetmeelproductie uit cassave	1980-2	5500	9000	Tanzania	NIVOPA
126. Sleepboot T.H.A.	1982	3929	5500	Tanzania	Damen Shipyards
127. Mestkuikenstallen	1980-3	1200	2660	Tunesië	De Groot Vroomshoop
128. 2 Sleepboten 3200 PK	83/55	7000	15300	Tunesië	Rijnwaal Shipyards bv (Bodewes)
129. 2 Sleepboten 2200 PK	83/56	5940	13300	Tunesië	Rijnwaal Shipyards bv (Jonker + Stans)
130. Havenkranen	83/83	4000	8900	Tunesië	Netcon
131. Havenwerken Zarsis	83/92	9200	28200	Tunesië	Boskalis
132. Drukmachine + stapelcollator	84/117	643	1531	Tunesië	Drent Machine Fabriek
133. Melkfabriek	87/02	16642	16642	Tunesië	Stork Amsterdam bv
134. Garages + uitrusting nat. busmij.	80/49	2400	3500	Zambia	Semko
135. Tankwagens voor zuiveltransport	81/29	5000	10000	Zimbabwe	Mueller Europa
136. Second power project	87/104	12848	12484	Zimbabwe	DAF Trucks bv

Bijlage 3

Aanvraagformulier financieringssteun uit het fonds voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

**Aanvraagformulier
financieringssteun uit het fonds voor
ontwikkelingsrelevante exporttransacties**

Datum aanvraag:

Projectnummer:

Indien de rechte op het formulier niet voldoende is wordt u verzocht de desbetreffende vraag/vragen op een afzonderlijke bijlage te beantwoorden. Ter verrijking van het antwoord wordt u verzocht de vragen volledig te beantwoorden.

Handtekening vooraf bijgaande toelichting.
Geef uw invullen met schrijfmachine.

DEES ECHTEN NIET
BESCHRIJVEN!

I Algemeen

1. Naam bedrijf :
Adres :
Naam contactpersoon :
Functie :
Telefoonnummer :

II Projectinformatie

2. Naam afzender :
Adres :
Land :
Overheidsinstelling : ja/nee
Indien nee, welke financiële betrokkenheid heeft de desbetreffende overheid in de onderneming?

3. Omschrijving van de geoffreerde goederen (project):

Origineel:

DEZE COLON NIET
BESCHRIJVEN !

4. Voor welke doelen/doelstellingen zal de afnemer van de goederen gebruik maken?

Projectbeschrijving:

Doelstellingen van het project:

5. Korte beschrijving van de uitvoerende organisatie:

Type organisatie: Overheid/Semi-Overheid/Privat*

Management- en technisch- en administratief kader.

6. In hoeverre en op welke wijze is de Overheid van het ontvangende land betrokken bij (de uitvoering van) het project?

7. Komt het project voor op de prioriteitenlijst van het ontwikkelingsland?

ja/nee

Indien nee, op grond waarvan meent u dat het project prioriteit heeft voor het ontwikkelingsland:

	DEZE KOLON RIET BESCHRIJVEN ?
<p>8. Werd m.b.t. het project een studie uitgevoerd?</p> <p>Zo ja, gaarne bijvoegen</p>	
<p>9. Welke technische begeleiding wordt door de afnemer gevraagd?</p> <p>Welke technische begeleiding acht u noodzakelijk voor de goede uitvoering van het project?</p>	
<p>10. Op grond waarvan werd (zal) uw aanbieder (worden) uitgebracht: (Tender, openbare inschrijving, agenda acquisitie, etc.)</p> <p>Sluitingsdatum Tender:</p>	
<p>11. Werd al een offerte uitgebracht door uw bedrijf? ja/nee</p> <p>Zo ja, graag copie offerte bijsluiten.</p> <p>Zo nee, per welke datum moet u offertes?</p>	
<p>12. Stand van de onderhandelingen:</p> <p>Welke technische begeleiding is/wordt door u aangeboden?</p>	

13. Opsplitsing van uw aanbesteding:

	Totaal	waarvan eigen product	rijkmende kosten	Uitbesteding		Lokaal direct
				binnenland	buitenland	
Bedragen						
Maanden						

DEER TOEGE NIET
BESCHRIJVEN !

III Financiële gegevens

14. Leveringsvoorwaarden
en betalingscondities:

Uitvoeringsperiode van het
contract:

15. Is er een fabricagerisicodekking aangevraagd?

ja/nee

Indien voorlopige dekking-
toezegging refereerlicentnummer
bij de NCH :

16. Om welke reden is financieringssteun noodzakelijk?

17. Wordt reeds overheidssteun - in welke vorm - aangevraagd?

ja/nee Zo ja.

	Naam leverancier	Omschrijving van de goederen o.g. diensten	Bedrag (x / 1000)	in % van het totaal	Man- jaren
Eigen produkt:	X	Eigen materiaal			
		Directe loonen			
		Indirecte loonen			
		Overige indirecte kosten			
		Risico-opslag			
		Winstopslag			
		Zwaa- en verblijfkosten			
		Overige			
subtotaal					
Toelevering/ uitbesteding binnenland					
subtotaal					
Toelevering/ uitbesteding buitenland					X
subtotaal					
Bijkomende kosten		Vracht Financieringskosten Commissies Overige (rapportage kosten, vertaalkosten e.ö.)			
subtotaal					
Locaal deel		Eigen lokale werkzaamheden Overige			
subtotaal					

TOTAAL GENERAAL

DEZE COLUËN NIET
BESCHRIJVEN!

18. Welke andere bedrijven zullen aanbiedingen doen?

Is u iets bekend omtrent hun offertes en condities?

19. Omzet totaal laatste boekjaar : f
 waarvan export : f
 Omzet totaal voorlaatste boekjaar : f
 waarvan export : f
 Orderportefeuille :
 Aantal werknemers :
 Aantal direct produktieven :
 Aantal indirect produktieven :
 Werktijdverkorting : ja/nee, voor

20. Overige van belang zijnde gegevens:

Aldus naar waarheid ingevuld

Datum:

Handtekening:

Het volledig ingevulde aanvraagformulier zenden aan:

Het secretariaat van de
 Interdepartementale Commissie
 Gemengde Kredieten

Ministerie van Buitenlandse Zaken
 (Ontwikkelingssamenwerking)
 afdeling DST (D6
 Postbus 20061
 2500 EB 's-Gravenhage

TOELICHTING OP AANVRAAGFORMULIER FINANCIERINGSSTEUN ONTWIKKELINGSRELEVANTE EXPORTTRANSACTIONEN

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Algemeen

Financieringssteun kan worden aangevraagd voor leveranties van kapitaalgoederen, de verlening van diensten verbonden aan de leveranties van kapitaalgoederen en de aanname van werken in ontwikkelingslanden.

De leverantie moet van belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling van het ontwikkelingsland. De leverantie moet voor tenminste 70% uit goederen van Nederlandse origine bestaan, hetgeen t.z.t. met certificaten van Nederlandse origine af te geven door Nederlandse Kamers van Koophandel en Fabrieken moet worden aangetoond.

Criteria Nederlandse werkgelegenheid

- bij de beoordeling van het werkgelegenheidsbelang wordt gelet op de relatie tussen de benodigde zachte financiering en het in manjaren uitgedrukte werkgelegenheidseffect;
- in termen van toegevoegde waarde moet de belangrijkste bewerking in Nederland geschieden;
- bovendien wordt mede in beschouwing genomen de positie van het bedrijf op de betreffende exportmarkt.

Ontwikkelingscriteria

Bij de beoordeling van uw aanvraag wordt o.m. rekening gehouden met:

- de betekenis die de leverantie heeft voor de economisch zelfstandigheid van het ontwikkelingsland;
- het effect dat de leverantie heeft op de mogelijkheden van de armere bevolkingsgroepen in het ontwikkelingsland;
- de prioriteit die het ontwikkelingsland geeft aan de leverantie;
- de mate waarin de leverantie past in de ontwikkelingsplannen van het ontwikkelingsland.

Voorts wordt nagegaan in hoeverre additionele maatregelen nodig of gewenst zijn teneinde het ontwikkelingsland zo volledig mogelijk profijt van het geleverde te kunnen zeker stellen (training, begeleiding, reserveonderdelen etc.).

Vraag 1.

Indien uw bedrijf deel uitmaakt van een in het binnen- of buitenland gevestigd concern, dient u ook de naam en de vestigingsplaats van dit concern te vermelden. Concerns die een aanvraag indienen moeten de naam en de vestigingsplaats vermelden van de werkmaatschappijen die de eventuele opdracht gaan uitvoeren.

Vraag 2

Feasibility study, World Bank study, Consultancy onderzoek, lokaal onderzoek. Indien terzake geen voorstudie werd verricht, op welke gronden acht u het project uitvoerbaar?

Vraag 3

Hierbij dient onderscheid worden gemaakt in technische begeleiding tijdens de bouw, de installatie en

de ingebruikstelling. Technische begeleiding heeft betrekking op begeleiding ten aanzien van management, technisch- ligger, midden en hoger kader) en administratief kader.

Vraag 10

Voor zover van toepassing gaarne bijsluiten van tender-specificaties.

Vraag 12

Stand van de onderhandelingen:
De meeste onderhandelingen verlopen in fasen: eerste uitnodiging, technische evaluatie van de aanbestedingen, prijs- en financieringsbesprekingen, evaluatie van de commerciële aanbiedingen, tender short list etc. Gaarne opgave in welke fase de onderhandelingen verkeren.

Vraag 13

U wordt verzocht op een afzonderlijke bijlage een specificatie op te nemen betreffende de binnen- en buitenlandse toelieferingen, waarin opgenomen:

- naam en adres van de toelieferancier,
- aard van de leverantie,
- geschat aantal manjaren werkgelegenheid welke met de leverantie aan u is gemoed.

N.B.

Bij toekenning van een financieringsverzoek geldt het volgende:

- De omvang van de Rijksbijdrage en de voorwaarden waaronder de steun als lening aan het Ontwikkelingsland zal worden aangeboden (rente, looptijd en aflossingsvrije periode) is afhankelijk van de financiële draagkracht van het Ontwikkelingsland en de mate waarin de leverantie bijdraagt aan de ontwikkeling van dat land.
- Er is nimmer sprake van een gift. De bijdrage betreft altijd een lening. Financiering van lokale kosten is in principe niet mogelijk.
- De lening is steeds van Staat tot Staat. Het opstellen van de leningovereenkomst en de afwikkeling van een lening is door de Nederlandse Staat opgedragen aan de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V., Den Haag (N.I.O.).

Bijlage 4

Projectevaluatieverslagen Indonesië

1. Levering van baggerschepen

1.1 *Projectbeschrijving*

Vanuit Nederland hebben in de periode 1974–84 in totaal zeven leveringen plaatsgevonden van baggervaartuigen aan Indonesië. Eén daarvan is geheel uit GK-middelen gefinancierd, een tweede gedeeltelijk. Bij de overige leveringen was er sprake van zachte leningen, al dan niet aangevuld met Indonesische Rupiah-financiering.

De eerste transactie betrof de levering van 1 sleephopperzuiger met een capaciteit van 2900 m³; bij de tweede transactie werden 2 sleephopperzuigers geleverd met een capaciteit van respectievelijk 1000 m³ en 2900 m³. De drie baggervaartuigen zijn gebouwd door IHC en zijn geleverd aan het Indonesische Directoraat Generaal van Maritieme Verbindingen (Seacom), waarvan de baggervloot later is omgezet in een speciale dienst Perum Pengerukan (Pepen).

1.2 *Financiering*

Het volledige transactiebedrag van de eerste leverantie, f 41.590.000, werd gefinancierd met een zachte lening, met als condities een looptijd van 15 jaar waarvan 3 jaar aflossingsvrij en 2,5% rente. Het schenkingselement bedroeg 41%.

Het transactiebedrag van de tweede levering was f 81.409.250. Dit werd als volgt gefinancierd:

- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ad f 28 miljoen, met als voorwaarden 15 jaar looptijd, 5 jaar aflossingsvrij, 2,5% rente;
- een bijdrage uit de 'generieke scheepsbouwsteun' ten behoeve van de IHC-werf van het Ministerie van Economische Zaken ad f 8,58 miljoen (het betrof hier een algemeen instrument voor de scheepsbouw);
- een commercieel exportkrediet van de ABN ad f 44.829.250.

Het schenkingselement bedroeg, inclusief de schenking van Economische Zaken, 26%.

1.3 *Doelmatigheid*

Bij beide transacties was sprake van concurrerende aanbiedingen. De orders zijn uiteindelijk onderhands toegewezen aan de scheepswerf IHC. Bij prijsonderhandelingen is het RIB ingeschakeld door het DGIS. In beide gevallen is de oorspronkelijke offerte van IHC met circa 10% verlaagd. De onderhandelingsprocedure is in beide gevallen langdurig geweest, mede als gevolg van verschillen

inzicht tussen het DGIS en Economische Zaken over de ontwikkelingsrelevantie versus stimulering van noodlijdende takken van de Nederlandse industrie.

Transactieschema's:

Eerste transactie: aanvraag: 1-6-1979;
goedkeuring: 20-12-1979;
contractsluiting: 24-12-79;
eerste trekking: 4-6-1980;
laatste trekking: 7-10-1980.

Tweede transactie: aanvraag: 15-4-1980;
goedkeuring: 13-11-1980;
contractsluiting: 17-2-82;
eerste trekking: 28-5-1982;
laatste trekking: 22-7-1982.

Na tekening van de contracten hebben bouw en oplevering van de baggervaartuigen zonder noemenswaardige vertragingen of problemen plaatsgevonden.

Hoewel bij beide transacties een trainingscomponent is begroot, heeft dit er niet toe geleid dat Pepen zelf alle aspecten van het baggeren met de geleverde schepen alsmede het onderhoud ervan kon garanderen. De baggervloot, een van de grootste ter wereld, verkeert in een slechte staat; klein schepsonderhoud kan in eigen beheer worden uitgevoerd, maar het is vooral de elektronische uitrusting die problemen geeft door onoordeelkundig gebruik en tekortschietend onderhoud.

Gezien de aard van de baggerwerkzaamheden die Pepen in het algemeen verricht zouden kleinere schepen geschikter zijn geweest. Er bestaat in Indonesië een grote behoefte aan schepen met een capaciteit van 1000 m³.

1.4. *Effectiviteit*

Met deze twee transacties is met name een vergroting van de baggercapaciteit gerealiseerd door Pepen. Pepen beschikt over een vloot van circa 30 units, waarvan 18 baggervaartuigen (7 door IHC geleverd), met een totale baggercapaciteit van ruim 70 miljoen m³. De jaarlijkse productie bedroeg in 1988 een kleine 25 miljoen m³. De bestaande vloot van Pepen telt een te groot aantal vaartuigen (zie ook evaluatierapport Den Tuinder, 1989).

Voor zowel de Indonesische overheid als de particuliere sector worden baggerwerkzaamheden uitgevoerd; ongeveer twee derde van de werkzaamheden is voor de overheid. Pepen is verplicht jaarlijks bepaalde opdrachten uit te voeren voor de overheid tegen vastgestelde prijzen. Het gaat hierbij voornamelijk om onderhoudsbaggerwerkzaamheden. Ongeveer een derde van de vloot is betrokken bij buitenlandse opdrachten (met name Singapore en Malcisië). In het buitenland treedt Pepen gewoonlijk op als onderaannemer. Het doen van offertes wordt in feite aan de opdrachtgever overgelaten; van systematische kostencalculatie is geen sprake.

De bemanningen bestaan over het algemeen uit capabele zeelieden, die echter niet overweg kunnen met geavanceerde elektronische baggerapparatuur; voorts is het voortdurend overplaatsen van personeel door Seacom/Pepen niet bevorderlijk voor het goed functioneren van de baggervloot. De technologische inpassbaarheid is hierdoor onvoldoende. Daarnaast beschikt Pepen over een te grote staf. In de huidige omstandigheden is Pepen economisch niet levensvatbaar, vanwege bovengenoemde factoren (overcapaciteit, prijsstelling, gebrekkig onderhoud, te grote staf, personeelsmutaties). Deze situatie is mede beïnvloed door externe factoren, zoals teruglopende olie-inkomsten. Hierdoor moesten de prognoses ten aanzien van de baggeractiviteiten substantieel neerwaarts worden bijgesteld.

Het huidige beleid is erop gericht de omvang van de vloot sterk te reduceren. Ook ligt het in de bedoeling om de baggermaatschappij een grotere mate van zelfstandigheid te geven op het gebied van personeelsbeleid, i.c. het uitvoeren van een afslankingsoperatie. Sinds 1987 wordt aan Pepen vanuit Nederland technische hulp gegeven voor verbetering van het management en bijscholing van het personeel. De uitvoering van dit project is in handen van Zanen en Verstoep, thans deel uitmakend van Boskalis, en wordt gefinancierd uit het industrieprogramma.

Het baggeren in eigen beheer levert een besparing op aan deviezen die vermoedelijk niet opweegt tegen de verplichtingen aan rente en aflossingen. Het effect op de betalingsbalans is negatief.

1.5. *Beleidsmatigheid*

Formeel is vanuit Indonesisch oogpunt door deze transacties de economische ontwikkeling van het land bevorderd, aangezien beide leveringen door het Indonesische Planbureau Bappenas zijn geprioriseerd (opgenomen in het zgn. 'Blue Book'). De bestaande overcapaciteit van de baggervloot, het onoordeelkundig gebruik ervan en gecumuleerd achterstallig onderhoud verhinderen echter dat door de pure levering van additioneel baggermateriaal de ontwikkeling van het land wordt bevorderd. Via technische hulp wordt thans geprobeerd de effectiviteit van de vlootinzet te verhogen; voor een groot aantal hoognodige kleine baggerwerkzaamheden is de bestaande vloot echter ongeschikt.

Gezien vanuit het standpunt van het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking met Indonesië passen de leveringen daar in zoverre in, dat ze voldoen aan de prioriteit verbetering van transport te water, interinsulair vervoer en visserij. Ook in het kader van het bilaterale programma zijn in het verleden dergelijke transacties gefinancierd. Sinds de hier besproken leveringen hebben plaatsgevonden is in het beleid een verschuiving opgetreden, waarbij meer prioriteit wordt gegeven aan rehabilitatie van bestaand materieel en aan opleidingen daarvoor.

Ten aanzien van de exportdoelstelling van het programma moet worden geconstateerd dat deze transacties niet hebben bijgedragen tot een duurzame commerciële relatie tussen de leverancier en de Indonesische afnemer. De leverancier

heeft thans geen eigen vertegenwoordiging in Indonesië. Wel moet worden opgemerkt dat de opdracht zeer waarschijnlijk naar een concurrent zou zijn gegaan als Nederland geen concessionele financiering beschikbaar had gesteld. Belangrijke concurrenten voor dergelijke opdrachten waren Japan en Duitsland.

2. Levering van dieselgeneratoren voor Bali

2.1 Projectbeschrijving

Het betreft hier twee transacties. De eerste bestond uit de leverantie van twee dieselgeneratoren met een capaciteit van 6,5 mW elk. Het zijn conventionele generatoren bestemd voor de Pesanggaran Centrale op Bali van de Staatselektriciteitsmaatschappij PLN. De tweede transactie bestond uit de leverantie van wederom twee dieselgeneratoren, nu met een capaciteit van 12 mW elk. Dit zijn meer geavanceerde generatoren met een computergestuurd bedieningssysteem. Deze generatoren waren eveneens bestemd voor de Pesanggaran Centrale.

De capaciteit voor elektriciteitsopwekking op het eiland loopt achter bij de snel groeiende vraag. Tussen 1980 en 1989 is deze verdrievoudigd. Additionele capaciteit was derhalve gewenst. Daarin is getracht te voorzien door de aanleg van een kabelverbinding met Java. Door het breken van deze kabel in 1987 ontstond er een acuut tekort aan elektriciteit. Nederland is benaderd met het verzoek om de uit het bilaterale programma gefinancierde generatoren bestemd voor Ujung Pandang te plaatsen op Bali. Door deze 'ruil' zou een aanzienlijke tijdwinst in de leveringsfase geboekt kunnen worden.

2.2 Financiering

De totale waarde van de eerste transactie bedroeg f 12,9 miljoen en werd gedekt door:

- een Indonesische financiering van f 0,8 miljoen voor de lokale kosten;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 4,8 miljoen, terugbetaalbaar in 26 jaar waarvan 10 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 7,3 miljoen bij de Bank Mees & Hope, terugbetaalbaar in 8 jaar tegen een rente van 8,75%.

Het schenkingselement bedroeg 22%.

De totale waarde van de tweede transactie bedroeg f 44,6 miljoen en werd gedekt door:

- een Indonesische financiering van 5,2 miljard Rupiah (= f 5,8 miljoen) voor de lokale kosten;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 38,8 miljoen, terugbetaalbaar in 25 jaar waarvan 7 jaar aflossingsvrij tegen 3,5% rente.

Het schenkingselement bedroeg 42%.

2.3 Doelmatigheid

Bij de eerste transactie liet Indonesië doorschemeren dat er een Franse aanbieder was met gunstige financieringsvoorwaarden. Bij de tweede transactie waren er geen andere aanbieders die zo snel de benodigde generatoren hadden kunnen leveren. Vanwege het belang van de toeristensector op Bali zou bij het ontbreken van donorfondsen Indonesië zeer waarschijnlijk de financiering zelf verzorgd hebben.

Voor geen van beide transacties zijn tenders uitgeschreven. De leverancier, Stork Werkspoor Diesel (SWD), is door de afnemer PLN benaderd. De eerste transactie steunt op een haalbaarheidsstudie van een Engels consultantsbureau. Deze studie, uitgevoerd in opdracht van de afnemer, was positief. Voor de tweede transactie is er een dergelijke studie uitgevoerd door het ingenieursbureau Blaaay in opdracht van Ontwikkelingssamenwerking. De studie ondersteunde de projectaanvraag. De missie was ervan overtuigd dat er op Bali een tekort was aan vermogen om elektriciteit op te wekken, mede gelet op het slechte functioneren van de kabelverbinding tussen Oost-Java en Bali.

Tijdens de prijsonderhandelingen is het RIB ingeschakeld, wat geleid heeft tot substantiële prijsverlagingen.

Transactieschema's:

- Eerste transactie: aanvraag: 15-12-1980;
 goedkeuring: 15-9-1981;
 contractsluiting: 15-9-1981;
 eerste trekking: 22-2-1982;
 laatste trekking: 22-7-1982.
- Tweede transactie: aanvraag: 6-7-1987;
 goedkeuring: 18-2-1988;
 contractsluiting: 7-3-1988;
 eerste trekking: 25-5-1988;
 laatste trekking: -.

Bij de eerste transactie was de onvoldoende aandacht voor de training van het onderhoudspersoneel een knelpunt. Bij de tweede transactie is meer aandacht besteed aan de opleiding van personeel, vooral omdat het hier gaat om geavanceerde apparatuur. Met een computergestuurde generator heeft de elektriciteitsmaatschappij nog geen ervaring; acht personen zijn uitgezonden om opgeleid te worden voor onderhoud en reparaties. Hiervan waren er slechts twee afkomstig van de Bali-centrale. Omdat de leverancier verwachtte dat er problemen zouden ontstaan als gevolg van gebrek aan technisch personeel, heeft SWD op eigen kosten andere mensen van de Bali-centrale opgeleid. Beide projecten zijn uitgevoerd op turn-key basis, met dien verstande dat transactie I de levering, installatie en inbedrijfstelling van de complete apparatuur behelsde en transactie II daarenboven de totale levering en civiele werken van een nieuw gebouw voor de dieselgeneratoren.

2.4 *Effectiviteit*

De generatoren van de eerste transactie zijn geplaatst en operationeel. De generatoren van de tweede transactie waren tijdens het bezoek van de missie (mei 1989) nog niet operationeel als gevolg van het breken van een schoep van de generatorventilator. Het bleek dat een te lichte schoep geplaatst was.

De opgewekte elektriciteit is bestemd voor de toeristenhotels, de urbane gebieden en voor rurale elektrificatie. Prioriteit in de elektriciteitsvoorziening wordt gegeven aan de toeristenhotels en de streek waar het toerisme geconcentreerd is. In een tekort-situatie worden eerst de rurale gebieden losgekoppeld en in tweede instantie de stadswijken waar weinig toeristen zijn.

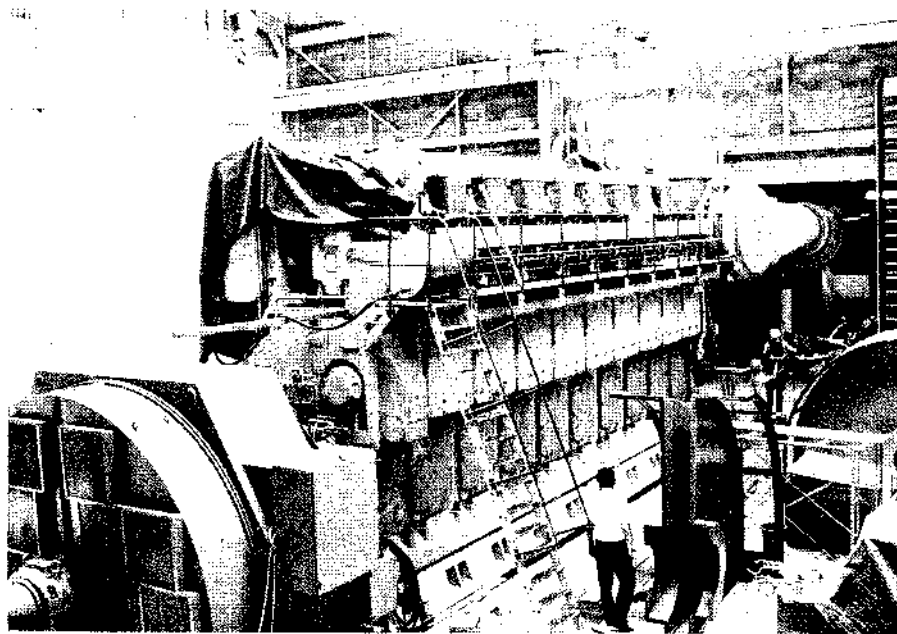
Het aantal dorpen dat aangesloten is op het elektriciteitsnet is toegenomen van 60% in 1983 naar 85% in 1989.

De geïnstalleerde capaciteit voor de laatste leverantie bedroeg 83 mW. De feitelijke elektriciteitsopwekking is geringer dan de aanwezige capaciteit. Deze 'onderbenutting' is het gevolg van achterstallig onderhoud en een tekort aan onderdelen. Rehabilitatiewerkzaamheden hebben wel een verbetering opgeleverd; thans wordt bijna 70 mW benut. Door de plaatsing van nieuwe generatoren zal de capaciteit worden uitgebreid tot 90 mW. De huidige vraag naar elektriciteit bedraagt 75 mW, maar de vraag groeit snel en zal in 1991 het bestaande aanbod overschrijden. Onlangs is de kabelbreuk hersteld. De transmissiecapaciteit van de kabel bedraagt 120 mW. Door de grote afstand die de elektriciteit moet afleggen treedt echter wel een aanzienlijk verlies op. Desalniettemin zal er de komende jaren sprake zijn van een overcapaciteit. Gezien de slechte ervaringen met de kabel wil de PLN de elektriciteitsvoorziening via de kabel als reservecapaciteit gebruiken.

De bedrijfseconomische levensvatbaarheid en het rendement zijn voor de geleverde goederen niet afzonderlijk te bepalen. Elektriciteit wordt tegen gesubsidieerde prijzen beschikbaar gesteld, waarbij grootgebruikers extra kortingen krijgen. Onder druk van de Wereldbank is Indonesië thans wel bezig het tarievenstelsel te herzien en meer te baseren op het cost-recovery beginsel. Ofschoon de leverantie weinig directe extra arbeidsplaatsen heeft opgeleverd, worden de indirecte effecten op zowel werkgelegenheid als betalingsbalans als positief gezien. Voor het verder ontwikkelen van de toeristenindustrie op Bali, een van de belangrijkste economische sectoren op het eiland, is een goede elektriciteitsvoorziening van essentieel belang.

2.5 *Beleidsmatigheid*

De transactie past in het Indonesische beleid. Elektriciteitsvoorziening heeft zeer hoge prioriteit bij de Indonesische regering. Doelstelling van de afgelopen jaren was uitbreiding van zowel de capaciteit als het distributienetwerk. Elektriciteitsopwekking vindt plaats via kolen-, olie- en gaskrachtcentrales, diesलगeneratoren, waterkrachtcentrales en geothermische installaties. Diesलगeneratoren worden vooral ingezet in de meer afgelegen gebieden. Deze energiebron is goed voor



Dieselgenerator Balicentrale, Indonesië (Stork Werkspoor Diesel)

circa een vijfde van de elektriciteitsvoorziening. Sinds kort wordt in het beleid meer aandacht gegeven aan rehabilitatie van bestaande capaciteit. In dit verband is onlangs met de Wereldbank het zgn. Power Efficiency Project overeengekomen. Hieraan neemt Nederland ook deel door middel van co-financiering.

Energie is één van de prioritaire sectoren in de Nederlandse bilaterale samenwerkingsrelatie met Indonesië. Het Nederlandse hulpprogramma is gericht op het gebied van de rurale elektrificatie in met name de provincies Aceh en de Molukken. Ook in het kader van het bilaterale programma zijn in de afgelopen jaren dergelijke diesele centrales geleverd.

Voor wat betreft de Nederlandse leverancier kan gesteld worden dat de concessionele leningen noodzakelijk waren om offertes te kunnen uitbrengen. Indonesië sluit in principe geen commerciële leningen af. Ongeveer twee derde van de investeringen in de elektriciteitsvoorziening wordt bekostigd door donoren. De concurrentie en onderlinge uitwisselbaarheid zijn derhalve groot in deze sector.

3. Levering van een hydrografisch onderzoeksschip ('Bima Sakti')

3.1 Projectbeschrijving

In het begin van de jaren tachtig heeft het Nederlandse onderzoeksschip 'Snellius' een reis gemaakt door de Indonesische wateren. Mede naar aanleiding van deze reis hebben de Indonesische autoriteiten aan Nederland gevraagd of een dergelijk

schip geleverd zou kunnen worden op concessionele voorwaarden. Het geleverde schip moest de wateren tussen de Indonesische eilanden in kaart brengen; dit is van belang voor transport te water, havens, dijken en visserij. De afnemer is het Directorate General of Sea Communications, Department of Communications.

3.2 *Financiering*

Het transactiebedrag was f 29,5 miljoen. Onder meer met gebruikmaking van een restant concessioneel krediet dat niet was gebruikt voor de levering van spoorwegmaterieel (zie projectbeschrijving no. 4) werd dit als volgt gefinancierd:

- een bilaterale schenking van f 23,4 miljoen;
 - een zachte lening van f 3,2 miljoen, met als voorwaarden 15 jaar looptijd, 5 jaar aflossingsvrij en 4% rente;
 - een exportkrediet van de NV De Indonesische Overzeese Bank van f 2,9 miljoen.
- Het schenkingselement, inclusief de bilaterale schenking, bedroeg 83%.

3.3 *Doelmatigheid*

Bij deze transactie zijn, in tegenstelling tot de meeste andere, geen duidelijke aanwijzingen voor een buitenlandse concurrent (een concurrerend Frans bod is tijdens de onderhandelingen vooral naar voren geschoven als drukmiddel). In Indonesië bestond zelfs een sterke voorkeur voor Nederland als leverancier: het 'Snellius-effect'. Voor de transactie zijn twee Nederlandse werven uitgenodigd door het RIB. Aangezien eigen middelen ontbraken, zou deze transactie zeer waarschijnlijk in het geheel niet zijn doorgegaan als Nederland geen concessionele middelen beschikbaar had gesteld. In dit geval kan dan ook gesproken worden van een hoge mate van additionaliteit.

De beslissingsprocedure voor de financiering werd gekenmerkt door een moeizaam onderhandelingsproces, waarbij Nederland uiteindelijk gezwicht is voor de Indonesische verlangens, mede vanwege de slechte economische situatie van de potentiële leverancier.

Transactieschema: aanvraag: 15-2-1982;
 goedkeuring: 13-5-1982;
 contractsluiting: 15-12-1982;
 eerste trekking: 22-12-1983;
 laatste trekking: 26-10-1984.

Na de tekening van het contract heeft de bouw van het schip geen bijzondere moeilijkheden ondervonden. De nazorg door de leverancier is beperkt gebleven tot opleiding van het personeel van de machinekamer; voor de geavanceerde meet- en computerapparatuur aan boord waren geen navenante voorzieningen getroffen. Deze waren overwegend van Europese en Noordamerikaanse makelij en bleken nauwelijks bekend in de Zuidaziatische regio, hetgeen tot grote problemen leidde bij gebruik en onderhoud. Het schip is in eerste instantie slechts twee keer uitgevaren voor onderzoek, waarna belangrijke apparatuur onklaar bleek te

zijn geworden. Aangezien machinekamer en airconditioning goed bleven werken is het schip nadien vooral voor excursiedoeleinden gebruikt, totdat met ingang van 1987 uit bilaterale middelen herstel en opleiding ter hand zijn genomen (Hydrotrain-programma). Sindsdien is de effectieve inzet sterk verbeterd.

3.4 *Effectiviteit*

Met de levering van de 'Bima Sakti' werd er primair naar gestreefd om het hydrografisch onderzoek in Indonesië te bevorderen. De levering van een technisch geavanceerd schip voor hydrografisch onderzoek in Indonesië impliceert echter nog niet dat het hydrografisch onderzoek op zich daardoor wordt gestimuleerd. Juist bij de levering van technologisch hoogwaardige apparatuur zijn begeleidende opleiding en nazorg van doorslaggevend belang. En als deze onverhoopt achterwege blijven, dan dient er in ieder geval voor te worden gezorgd dat de geïnstalleerde apparatuur lokaal/regionaal kan worden onderhouden.

Bij deze transactie is aan geen van deze voorwaarden voldaan. De opleiding is beperkt gebleven tot de machinekamer, het enige deel van de levering waarvoor de kennis in Indonesië toereikend was. De merken van de geïnstalleerde apparatuur waren in de regio bovendien nagenoeg onbekend. Een en ander heeft de operationele inzet van het schip reeds kort na de levering ernstig beperkt. Met de uitvoering van het Hydrotrain-project is hierin inmiddels belangrijke verbetering gekomen. Deze technische assistentie (uit het Nederlandse bilaterale programma) was echter niet voorzien ten tijde van de langdurige contractonderhandelingen tussen Indonesië en Nederland.

Noch vanuit het oogpunt van levensvatbaarheid, noch vanuit dat van technische inpasbaarheid, en evenmin wat betreft betalingsbalans en werkgelegenheidsschepping kan deze transactie worden beschouwd als geslaagd.

3.5 *Beleidsmatigheid*

Tot een van de meest markante kenmerken van het Indonesische ontwikkelingsbeleid behoort de grote aandacht voor hoogwaardige technologie. Met behulp van het Nederlandse GK-programma is een aantal transacties op dit gebied tot stand gekomen (meteo-grondstation, windtunnel etc.). Bovendien is voor een land als Indonesië kennis van de zeebodem tussen de ruim 13.000 eilanden van het grootste belang voor visserij, verkeer en exploitatie van de zeebodem. Vanuit deze optiek is voor de inzet van een onderzoeksschip in de Indonesische wateren veel te zeggen. Echter, juist bij gebruik van technisch hoogwaardige en in het ontvangende land nog nauwelijks bekende apparatuur is het van essentieel belang dat de lokale institutionele capaciteit adequaat is. Bij de gehanteerde aanpak kunnen echter vraagtekens worden geplaatst. Bij dergelijke geavanceerde leveranties dient begeleidende technische ondersteuning (opleiding, onderhoud) gegarandeerd te zijn; hiervoor zijn bij de levering van de 'Bima Sakti' geen afdoende regelingen getroffen. Pas vijf jaar later is hierin via het Hydrotrain-programma enige verbetering gebracht.

Het Nederlandse OS-beleid ten aanzien van Indonesië is onder meer geconcentreerd op de maritieme sector. In dat opzicht sluit de transactie wel goed aan op het bilaterale programma.

Ten aanzien van de exportbevorderende doelstelling kan worden opgemerkt dat deze leverantie de uitvoerende scheepswerf niet heeft weten te behoeden voor een faillissement.

4. Levering van spoorwegbeveiligingsapparatuur (spoorwegovergangen); levering van spoorwegbeveiligingsapparatuur (beveiliging van baanvak in Noord-Sumatra)

4.1 Projectbeschrijving

Het spoorweginfrastructuur van de Indonesische Spoorwegen (Perusahaan Jawatan Kereta Api, PKA) is in de eerste dertig jaren sinds de Indonesische onafhankelijkheid nauwelijks onderhouden. In de jaren tachtig zijn grote delen van het net gemoderniseerd met behulp van concessionele financiering van verschillende donoren. Het Nederlandse aandeel hierin was gericht op de levering van spoorwegbeveiligingsapparatuur voor Java (verschillende typen van spoorwegovergangen) en Noord-Sumatra (beveiliging van het baanvak). Alle leveringen zijn gedaan door de Machinefabriek Almar, die deel uitmaakt van het Philipsconcern. Met GK-faciliteiten zijn 332 spoorwegovergangen en een deel van de apparatuur voor de beveiliging van een baanvak op Noord-Sumatra (Medan Siantar-Rantauprapat) gefinancierd. Ook uit reguliere bilaterale fondsen zijn de afgelopen jaren dergelijke transacties gefinancierd. In totaal zijn door Nederland zo'n 950 spoorwegovergangen geleverd.

4.2 Financiering

Het eerste transactiebedrag (spoorwegovergangen) was f 13.951.242. Het werd als volgt gefinancierd:

- een (contante) aanbetaling door Indonesië van f 2.092.686;
- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking van f 5.640.000, met als voorwaarden een looptijd van 20 jaar, 10 jaar aflossingsvrij en 2,5% rente;
- een exportkrediet van de ABN van f 6.218.556, met als voorwaarden een looptijd van 5 jaar en 9,25% rente.

Het schenkingselement was 24%.

Het tweede transactiebedrag (beveiligingsapparatuur) was f 12.498.477, en werd als volgt gefinancierd:

- een lening uit bilaterale ontwikkelingssamenwerking van f 4.160.000;
- een zachte lening uit het GK-programma van f 4.160.000, met als voorwaarden 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij en 2,5% rente;
- een exportkrediet van de ABN van f 4.178.477, met als voorwaarden 7 jaar looptijd en 7,375% rente.

Het schenkingselement was, inclusief de bilaterale lening, 40%.

4.3 Doelmatigheid

Bij beide transacties was sprake van aanzienlijke concurrentie, met name uit de Bondsrepubliek Duitsland, Japan en Frankrijk. Deze potentiële leveranciers beschikken allen over de mogelijkheid concessionele financiering aan te bieden. De tendering was echter zo georganiseerd dat alleen de Machinefabriek Alkmaar een bod mocht uitbrengen, mede vanwege een lichte voorkeur voor het Nederlandse produkt, in verband met standaardisatie en bekendheid met het Nederlandse materieel.

Vooraf voor de spoorwegovergangen-transactie is de voorbereiding moeizaam geweest; naast de twijfels die aan Nederlandse zijde werden geuit betreffende de relevantie van de levering voor de armere lagen van de bevolking werd er van Indonesische zijde bij herhaling aangedrongen op soepeler financieringscondities. Ook de onderhandelingen zijn zeer moeizaam verlopen; uiteindelijk is het transactiebedrag verlaagd. Het verschil is gebruikt voor de medefinanciering van de 'Bima Sakti' (zie projectbeschrijving 3). Voor de Noord-Sumatratransactie zijn onder druk van Japanse concurrentie de leveringsprijzen verlaagd.

Transactieschema's:

- Eerste transactie: aanvraag: 19-02-80;
 goedkeuring: 31-12-82;
 contractsluiting: 21-12-83;
 laatste trekking: 11-84/06-85.
- Tweede transactie: aanvraag: 26-01-83;
 goedkeuring: 26-1-83;
 contractsluiting: 16-10-86;
 laatste trekking: 1988/1989.

De levering van de spoorwegovergangen heeft snel plaatsgevonden; die van de andere beveiligingsapparatuur was in mei 1989 nog niet voltooid. De nazorg van de zijde van de leverancier is goed. De geïnstalleerde apparatuur functioneert naar wens, maar nog niet alle geleverde apparatuur kan ten volle worden gebruikt wegens problemen bij de financiering van lokale kosten. Zo heeft de PJKA niet de beschikking over voldoende middelen om onderaannemers snel de geleverde overgangen te laten installeren. Dit probleem van lokale kosten had bij donor en leverancier bekend moeten zijn, zodat men het leveringstempo wellicht mede had kunnen laten bepalen door de absorptiecapaciteit van de cliënt. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat Indonesië bij beoordeling van offertes aan levertijd een zwaar gewicht toekent. De technische inpasbaarheid heeft geen noemenswaardige problemen opgeleverd.

4.4 Effectiviteit

Met deze leveringen wordt ernaar gestreefd om het spoorwegnet intensiever te kunnen gebruiken om aldus de kosten te verlagen. Voorts moet door een verbeterde beveiliging het aantal treinongevallen worden teruggebracht.



Spoorwegovergangen, Indonesië (Machinefabriek 'Alkmaar')

Aangezien veel van het geleverde nog niet is geïnstalleerd kan over de effectiviteit weinig worden gezegd. Zo is meer dan de helft van de 950 overgangen nog niet geplaatst. Het zal duidelijk zijn dat in het algemeen over de bedrijfs-economische levensvatbaarheid en het rendement van dergelijke afzonderlijke transacties nauwelijks uitspraken mogelijk zijn. De PJKA is een organisatie die net als de Nederlandse Spoorwegen aanzienlijke overheidssubsidies ontvangt. Ten aanzien van de technische inpasbaarheid bestaat wel het risico dat de PJKA door de veelheid van leveranciers, elk met eigen systemen van beveiliging, in de toekomst moeilijkheden zal ondervinden bij de exploitatie van de baanvakken.

Ten aanzien van werkgelegenheid en betalingsbalans zullen deze transacties op de lange termijn een positief effect hebben.

4.5 Beleidsmatigheid

Thans vervult het spoorwegvervoer nog een ondergeschikte rol in het transportsysteem in Indonesië. In het beleid ligt de nadruk op rehabilitatie en verbetering. Modernisering van het spoorwegnet is dringend vereist. Daardoor kan het bestaande net beter en intensiever worden benut, hetgeen een aanzienlijke kostenbesparing kan opleveren.

Ook de spoorwegen behoren tot de prioritaire sectoren van de Nederlandse bilaterale hulp met Indonesië. Nederland is in deze sector betrokken bij projecten die beogen de capaciteit en de veiligheid van het bestaande spoorwegnet

te verhogen. Projecten uitgevoerd in het kader van het bilaterale programma betreffen eveneens leveranties van spoorwegovergangen alsmede spoorbruggen. Voorts verleent Nederland technische ondersteuning aan de PJKA (Management Information System).

De relaties met de Nederlandse exporteur dateren reeds van voor de onafhankelijkheid. Veel van het oude materieel was uit Nederland afkomstig. De transacties hebben bijgedragen tot een positieverbetering van Machinefabriek Alkmaar op de Indonesische markt. Zonder concessionele financiering zouden de transacties niet door een Nederlands bedrijf zijn geleverd maar zou de opdracht naar een buitenlandse concurrent zijn gegaan.

5. Levering van telecommunicatieapparatuur

5.1 Projectbeschrijving

Door middel van het GK-programma zijn in Indonesië zeven contracten gefinancierd in de telecommunicatiesector, te weten:

1. Rawamangun, PRX-I, 9500 telefoonlijnen (1983);
2. Rawamangun, PRX-II, 19.400 telefoonlijnen (1984);
3. PRX-III, 4000 telefoonlijnen (1984);
4. Telecommunicatieverbinding Cengkareng (1983);
5. PRX-A, 12.000 telefoonlijnen (1985);
6. Telefoonkabelverbinding Jakarta-Surabaya (1988);
7. Cengkareng II, contract getekend 1989.

De contractpartij bij de transacties 1 en 2 is Philips Telecommunicatie Industrie (PTI), bij de transacties 3, 5 en 6 API Philips en bij transacties 4 en 7 NKF. Afnemer is in alle gevallen de staatsonderneming voor telecommunicatie, Perumtel.

Deze transacties betroffen vernieuwing, uitbreiding dan wel aanleg van een nieuwe telefonie-infrastructuur. De leveringen 1, 2, 3 en 5 omvatten renovatie, verbetering en/of uitbreiding van het lokale telefoonnetwerk van Jakarta. Leveranties bestonden voornamelijk uit telefooncentrales en kabels voor het ondergrondse netwerk. De transacties 4 en 7 betroffen de levering en installatie van de telecommunicatieverbinding van Cengkareng (het nieuwe vliegveld Sukarno-Hatta in het zuid-westen van Jakarta) en Jakarta. De zesde transactie is de aanleg van een telefoonkabelverbinding (backbone) tussen Jakarta en Surabaya, alsmede telecommunicatieapparatuur voor de aansluiting van 20.000 telefoonlijnen. Het telefoonnetwerk in Jakarta was oud. Het netwerk bestond nog uit koperdraden. De bescherming om de kabels was ernstig aangetast door het sterk vervuilde grondwater. Veelvuldige reparaties van de oude verbindingen hadden zo'n ernstige ruis doen ontstaan, dat het voeren van telefoongesprekken nog slechts zeer moeizaam verliep. Daar kwam nog bij dat de capaciteit niet toereikend was. Het telefoonnet in Jakarta was dus hard aan vernieuwing toe. Het aantal aanvragen voor telefoonaansluitingen ligt ver boven het aanbod: er is een wachtlijst van circa 300.000 aanvragen.

De eerste vervangingen in de telefonie-sector van Jakarta dateren van midden jaren zeventig. De indertijd geïnstalleerde apparatuur was gebaseerd op het analoge systeem. Door de technologische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie moest Indonesië in de jaren tachtig kiezen tussen het analoge systeem en het nieuwe digitale systeem.

5.2 *Financiering*

De totale waarde van de eerste transactie bedroeg f 27.456.157 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 15 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de ABN ten bedrage van f 12.456.157.
Het schenkingselement was 33%.

De totale waarde van de tweede transactie bedroeg f 27.694.655 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 15 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de ABN ten bedrage van f 12.694.655.
Het schenkingselement was 33%.

De totale waarde van de derde transactie bedroeg f 4.309.493 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 2,4 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de ABN ten bedrage van f 1.909.493.
Het schenkingselement was 33%.

De totale waarde van de vierde transactie bedroeg f 11.990.503 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 5,5 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de ABN ten bedrage van f 6.490.503, terugbetaalbaar in 10 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 9,75%.
Het schenkingselement was 28%.

De totale waarde van de vijfde transactie bedroeg f 19.492.765 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ad f 8,2 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar, tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de ABN van f 11.292.765, terugbetaalbaar in 8 jaar met een aflossingsvrije periode van een half jaar en tegen een rente van 8%.
Het schenkingselement bedraagt 25%.

De totale waarde van de zesde transactie bedroeg f 100 miljoen en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 20 miljoen ten laste van het bilaterale programma van Ontwikkelingssamenwerking, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%. De comittingering was reeds in 1986 verricht;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 80 miljoen terugbetaalbaar in 25 jaar met een aflossingsvrije periode van 7 jaar en tegen een rente van 3,5%. Deze lening is samengesteld uit de volgende drie leningen, welke uiteindelijk op verzoek van de Indonesische autoriteiten zijn samengevoegd tot één:
 - a. een zachte lening van Economische Zaken ten bedrage van f 10 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 3,5%;
 - b. een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ten laste van het Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 3,5%;
 - c. een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ten laste van het Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties op LCL-voorwaarden, terugbetaalbaar in 20 jaar met een aflossingsvrije periode van 5 jaar en tegen een rente van 5,5%.

Het schenkingselement bedraagt 48%.

De totale waarde van de zevende ondertekende transactie bedraagt 25 miljoen en wordt volledig gefinancierd via een LCL, met als voorwaarden 25 jaar looptijd, een aflossingsvrije periode van 7 jaar en 3,5% rente. Het schenkingselement is 49%.

5.3 Doelmatigheid

Voor geen van de transacties is een tender uitgeschreven. Er zijn directe contacten tussen de Indonesische regering en de leveranciers geweest. De eerste contacten zijn gelopen via de centrale overheid. Perumtel is hierbij pas in tweede instantie betrokken. Het lijkt waarschijnlijk dat, als Nederland geen concessionele financiering beschikbaar had gesteld, de transactie toch zou hebben plaatsgevonden; de mogelijkheid om in deze sector financiering te vinden is namelijk relatief groot. Meerdere donoren zijn bereid concessionele financiering ter beschikking te stellen voor leveringen in de telecommunicatiesector, zoals bijvoorbeeld Japan, Frankrijk en Australië.

Voor alle deelprojecten zijn haalbaarheidsstudies uitgevoerd door Nepostel, het adviesbureau van de Nederlandse PTT. Nepostel heeft met Perumtel een managementcontract gesloten. Financiering hiervan vindt plaats uit het reguliere bilaterale programma. In het geval van de verbinding Cengkaring-Jakarta is een haalbaarheidsstudie verricht door een Japanse consultant, in samenwerking met Perumtel.

Bij de beoordeling van de ontwikkelingsrelevantie van de zes transacties hebben de hoge prioriteit van de Indonesische autoriteiten en het belang van de order voor de leveranciers een belangrijke rol gespeeld.

Transactie 6 ontmoette aanvankelijk grote bezwaren, zowel bij het Ministerie van Financiën als bij het behandelend bureau, vanwege de omvang van het te financieren bedrag. Op grond van het positieve effect op de lokale werkgelegenheid is uiteindelijk door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toch besloten de zachte lening toe te kennen. De installatie van telefoonlijnen zou namelijk 25.000 manjaren aan lokaal werk opleveren. Tijdens de contractonderhandelingen is het project een aantal malen aangepast. Uiteindelijk heeft Indonesië besloten het 'outside plant' gedeelte uit het te gunnen contract te lichten en dit in eigen beheer uit te voeren.

De oorspronkelijke opzet behelsde een turn-key benadering, waarbij 100.000 lijnen zouden worden geïnstalleerd. Indonesië zou de financiering van lokale kosten ter waarde van f 350 miljoen voor zijn rekening nemen. De uitvoering inclusief de lokale-kostencomponent zou worden uitbesteed aan APT. De uitvoering van de lokale-kostencomponent was op het moment van het onderzoek nog niet van de grond gekomen. Het aan APT gegunde project (6) omvatte derhalve uitbreiding van het bestaande netwerk met PRX-A centrales voor 20.000 lijnen en aanleg van een backbone-transmissieproject Jakarta-Surabaya, welke aan NKF werd gesubcontracteerd. Met deze backbone worden circa 3000 manjaren lokale werkgelegenheid gegenereerd.

Transactieschema's:

Project	aanvraag	goedkeuring	contract	eerste tr.	laatste tr.
1. PRX-I	23-12-82	onbekend	21-12-83	21-09-84	28-12-84
2. PRX-II	17-01-84	06-02-84	27-12-83	21-09-84	08-02-85
3. PRX-III	17-01-84	08-10-85	07-01-85	10-12-86	22-12-86
4. Cengkareng I	28-06-83	12-08-83	28-03-85	13-12-85	20-01-86
5. PRX-A	19-07-85	26-09-85	06-02-86	10-12-86	08-01-87
6. Jakarta-Surabaya	13-05-87	12-12-86	10-03-88	04-11-88	-
7. Cengkareng II	25-09-86	03-06-87	01-10-89	-	-

Bij de leveranties is geen sprake geweest van uitvoeringsproblemen. Het betrof voornamelijk leveranties van materieel. De afnemer, Perumtel, was samen met lokale organisaties verantwoordelijk voor de installatie. De zesde transactie, waaronder de kabelverbindingen tussen Jakarta en Surabaya, is thans in uitvoering. Het onderhoud van de centrales op zich levert geen problemen op; Perumtel heeft hiervoor in beginsel voldoende kennis in huis. Wel kampt Perumtel met grote onderhoudsachterstanden. Door gebrek aan lokale financiële middelen en technisch geschoold personeel zijn er voor heel Jakarta slechts 14 onderhoudsteams, terwijl de behoefte zeker vier keer zo groot is. De inmiddels op de markt zijnde digitale systemen vergen minder onderhoud dan het PRX-systeem. Perumtel geeft voor de toekomst de voorkeur aan een dergelijk systeem.

Anderzijds is Perumtel van mening dat het nu nog te vroeg is om een optical fibre transmissiesysteem tussen de twee steden aan te leggen. Vijf jaar later zou beter geweest zijn.

5.4 *Effectiviteit*

De leveranties boden de mogelijkheid de capaciteit van het netwerk te vergroten met in totaal circa 200.000 lijnen. De eerste vijf leveranties betroffen telefooncentrales met de bijbehorende kabelnetwerken. Voor de uiteindelijke huisaansluitingen was Indonesië zelf verantwoordelijk. Deze centrales zijn geplaatst en functioneren redelijk naar wens. De centrales worden echter niet optimaal benut. Er kunnen minder lijnen geïnstalleerd worden dan verwacht. Dit is toe te schrijven aan het telefoongedrag in Indonesië: veel zeer korte gesprekken. Additionele apparatuur was nodig om een beter gebruik te kunnen maken van de centrales. Een belangrijker factor echter voor de onderbenutting van de centrales was het gebrek aan lokale financieringsmiddelen om de huisaansluitingen te realiseren. De problemen rond de aanleg van de huisaansluitingen zijn wellicht niet alleen van financiële aard. Binnen Perumtel schijnen er groepen werkzaam te zijn die het aantal huisaansluitingen beperkt willen houden om zo hoge 'informele' aansluitkosten te kunnen afdwingen. Het werkelijke aantal aansluitingen ligt om deze redenen beduidend lager dan het geplande aantal van 200.000.

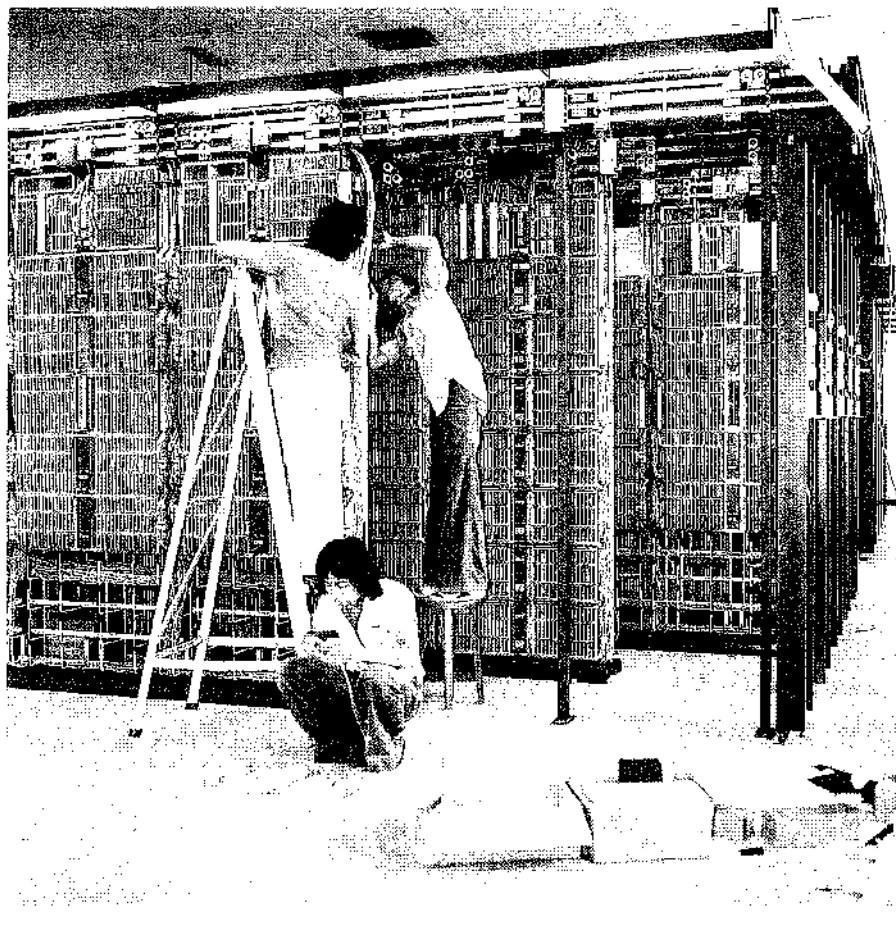
Perumtel genereert winst in alle urbane gebieden inclusief het gebied in en rond Jakarta. De winst zou groter kunnen zijn als er meer investeringen gepleegd zouden worden in het lokale netwerk. Het staatsbedrijf maakt 55% van zijn nettowinst over aan de centrale overheid. Bappenas, het nationale planbureau, oefent strikte controle uit op Perumtel inzake cash flow en winstgevendheid.

Het betalingsbalanseffect is negatief. Weliswaar worden er extra deviezen door het project gegenereerd via inkomsten uit internationaal telefoonverkeer, maar deze staan in geen verhouding tot de aflossingen op de afgesloten leningen.

Het aantal nieuwe arbeidsplaatsen binnen Perumtel, het directe werkgelegenheidseffect, lijkt beperkt te zijn. Wat betreft het laatste project geldt dat de arbeidsintensieve lokale component uiteindelijk niet in het contract is opgenomen. De indirecte werkgelegenheidscreatie is moeilijk kwantificeerbaar. Een verbeterde telecommunicatie heeft een positief effect op de algemene economische ontwikkeling, maar de invloed hiervan op de werkgelegenheid is niet goed vast te stellen.

5.5 *Beleidsmatigheid*

In het kader van Repelita IV heeft Indonesië een omvangrijk plan geformuleerd voor de uitbreiding en modernisering van haar telecommunicatienetwerk. Dit is voor wat betreft Jakarta gericht op een groei van de telefoondichtheid van 2,4 per 100 inwoners nu naar 10 in 1994. Indonesië loopt namelijk ten aanzien van de telefoondichtheid sterk achter bij andere landen in de regio. Ook in Repelita V wordt zeer hoge prioriteit gegeven aan de uitvoering van deze plannen.



Telefoonkabelkasten, Indonesië (APT)

De leveranties passen in het Nederlandse beleid. De eerste vijf leveranties kunnen beschouwd worden als een vervolgorde van een project dat 22000 telefoonlijnen betrof, en gefinancierd werd met bilaterale middelen. In het kader van het bilaterale programma wordt technische assistentie verleend aan Perumtel. Sedert enkele jaren is Nepostel, het adviesbedrijf van de PTT, betrokken bij de advisering van het Indonesische telefoonbedrijf. Gegeven de essentiële rol van telecommunicatie in het ontwikkelingsproces en de relatief geringe telefoondichtheid in Indonesië zal Nederland positief reageren op verzoeken voor deze sector (zie Beleidsplan voor de Ontwikkelingssamenwerking met Indonesië).

De Nederlandse telecommunicatie-industrie heeft een lange historie in Indonesië. Sinds 1976 heeft PTI het overgrote deel van het Jakarta-telefoonnet geïnstalleerd op basis van het PRX-systeem. Eind jaren zeventig is echter Siemens

aangewezen als zgn. 'eerste leverancier' op het gebied van digitale telecommunicatie. Door Indonesië is recentelijk een internationale aanbestedingsprocedure gestart voor het aantrekken van een 'tweede leverancier'. Het gaat hier in eerste instantie om een contract van 700 miljoen gulden, waarvan 40-50% besteed zal worden in het buitenland. De Nederlandse overheid heeft zich bereid verklaard offertes van Nederlandse bedrijven te ondersteunen. De GK-projecten kunnen mede gezien worden als een belangrijke opstap om de positie van 'tweede leverancier' te verwerven.

Aangezien de Indonesische regering eerst kijkt naar de concessionaliteit van de financiering en pas daarna naar kwaliteit en prijs van het geleverde produkt mag een duurzame economische relatie op basis van commerciële leveringen op korte termijn niet zonder meer verwacht worden. Hiervan gaat ook het Belcidsplan voor de Ontwikkelingssamenwerking met Indonesië uit. In het licht van de Indonesische budgettaire omstandigheden en de buitenlandse schuldenlast zullen aanvragen voor deze sector ook in de komende jaren noodzakelijkerwijs gepaard gaan met een verzoek om hulpfinanciering.

6. Leverantie van onderdelen verkeersbruggen

6.1 *Projectbeschrijving*

De transactie bestond uit de levering van 7045 meter brugonderdelen, waaruit bruggen van diverse lengten samengesteld worden. De geleverde brugcomponenten hebben een maximale lengte van 6 meter elk. De leverancier was Hollandia Kloos, de afnemer van de bruggen was Bina Marga (Directorate General of Roads and Highways). Recentelijk (1989) is een nieuw contract getekend voor levering van brugonderdelen door Hollandia Kloos en Bina Marga.

6.2 *Financiering*

De totale waarde van de eerste transactie bedroeg f 60 miljoen. Dit werd als volgt gefinancierd:

- een lening uit het GK-programma van f 24 miljoen, met als voorwaarden 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrije periode en 2,5% rente;
- een lening uit het '50-miljoenprogramma' van Economische Zaken ad f 16 miljoen (zelfde voorwaarden);
- een financiering door de Amro Bank ad f 20 miljoen.

Het schenkingselement is 40%.

De waarde van de tweede transactie bedraagt f 67 miljoen. Hiervan zal f 50 miljoen gefinancierd worden uit het GK-programma; f 17 miljoen zal gefinancierd worden door de Amro Bank. Het schenkingselement is 45%.

6.3 *Doelmatigheid*

Als Nederland geen concessionele financiering had aangeboden dan zouden andere donoren een groter deel van het bruggenprogramma gekregen hebben. Een

donor die met name actief is binnen deze sector is Australië. Australië levert min of meer hetzelfde type bruggen als Nederland.

Voor de transactie is geen tender uitgeschreven. Beide partijen, de ontvanger Bina Marga (onderdeel van het Ministerie van Openbare Werken) en de leverancier Hollandia Kloos, zien de transactie als een vervolgorde van leveranties uit het bilaterale programma. De hoogte van de prijs bij deze transactie is afgeleid uit de leveringen uit het bilaterale programma, gecorrigeerd voor optimalisaties en met toepassing van de prijsindexeringsclausule. Voor de levering van de brugonderdelen heeft Hollandia Kloos zich in een positie geplaatst van 'natuurlijke leverancier'.

Er zijn op dit moment in Indonesië twee staalbedrijven die in staat zijn technisch gelijkwaardige brugonderdelen te leveren tegen een prijs die circa 20-25% lager is dan de prijs van Hollandia Kloos. Bina Marga heeft echter weinig belang bij een zo laag mogelijke prijs omdat zij de bruggen om-niet ontvangen. Bina Marga let uitsluitend op de technische aspecten en is dermate tevreden met de leveranties van Hollandia Kloos dat zij geen druk uitoefent om Indonesische bedrijven te laten participeren in de levering. Daarnaast heeft de centrale overheid een tekort aan lokale middelen, waardoor buitenlandse financiering de voorkeur krijgt boven vergroting van de uitgaven in lokale valuta.

Transactieschema: aanvraag: 2-11-1982;
goedkeuring: 11-2-1983;
contractsluiting: begin 1984;
laatste trekking: september 1984-juli 1985;

Aan de uitvoering gingen langdurige onderhandelingen vooraf. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat Bina Marga na contractsluiting een verzoek indiende voor additionele technische assistentie; voor Bina Marga is het verschil tussen leveranties uit het bilaterale programma en leveranties uit het GK-programma onduidelijk.

Voor de plaatsing van de bruggen bestaat geen uitgewerkte haalbaarheidsstudie per brug. Er is een soort prioriteitenlijst van plaatsen waar de bruggen moeten komen te liggen. Wijzigingen kunnen aangebracht worden als de situatie daartoe aanleiding geeft. Op talloze lokaties verspreid over de grotere eilanden zijn verkeersbruggen geplaatst.

Uit de onderdelen (mecanosysteem) kunnen verkeersbruggen van verschillende lengten worden samengesteld zonder dat er technische aanpassingen nodig zijn of zwaar materieel op de lokatie aanwezig dient te zijn. Dit is mogelijk omdat er sprake is van 'overprofilering' van de onderdelen. Heeft dit aan de ene kant het voordeel dat op de lokaties geen zwaar hijsmateriaal aanwezig hoeft te zijn, het heeft aan de andere kant het nadeel dat bruggen samengesteld worden uit zwaardere onderdelen. Het plaatsen van betonnen bruggen zou bijvoorbeeld een goedkopere oplossing zijn geweest. Hiervoor is echter aanzienlijk zwaarder materieel nodig en ontbreekt voorsnog de infrastructuur.

De technologische inpasbaarheid is goed. De plaatsing van de bruggen wordt door Bina Marga uitbesteed aan lokale aannemers, die weinig tot geen problemen hebben met het opzetten van de bruggen. Ofschoon de plaatsing van de bruggen relatief weinig lokale kosten met zich meebrengt heeft dit aspect toch geleid tot vertraging in de uitvoering van het bruggenprogramma. In een evaluatiestudie over het Australische bruggenprogramma wordt dit probleem eveneens geconstateerd. De geleverde brugonderdelen zijn gegalvaniseerd en vragen hierdoor uitermate weinig onderhoud.

Periodiek inspecteert een team van Bina Marga de bruggen. Bina Marga wordt hierbij gesteund door Triweger, een Indonesisch-Nederlands adviesbureau. Dit bureau was betrokken bij de voorbereidende werkzaamheden en voert de laatste controle uit alvorens een certificaat van goedkeuring af te geven. Financiering van deze technische assistentie vond plaats uit het bilaterale programma.

6.4 Effectiviteit

Medio 1989 was circa 80% van het geleverde geplaatst; verwacht wordt dat eind 1989/begin 1990 alle brugonderdelen uit deze transactie geplaatst zullen zijn. Zoals hierboven vermeld werd, zijn de brugonderdelen in 1985 aan Indonesië geleverd.

Circa 55% van de leverantie is gebruikt voor vervanging van oude vooroorlogse bruggen en circa 45% voor de plaatsing van nieuwe bruggen. Het bruggenprogramma had tot doel verbetering van de algemene infrastructuur. De bepaling waar de bruggen worden geplaatst, wordt in het algemeen op economische gronden genomen, hoewel niet ontkend werd dat regionale belangengroepen invloed kunnen uitoefenen op de prioriteitenlijst. Er zijn geen aanwijzingen dat er bruggen geplaatst zijn op absoluut verkeerde plaatsen. Wel kan men zich in incidentele gevallen afvragen of plaatsing op andere lokaties niet geleid zou kunnen hebben tot het wegnemen van nog zwakkere schakels in de infrastructuur.

De bruggen dienen ter versterking van de gehele infrastructuur in Indonesië. De maatschappelijke baten van het plaatsen van bruggen zijn groot, doch niet kwantificeerbaar. De bedrijfseconomische levensvatbaarheid en het rendement van de afzonderlijke bruggen is niet te bepalen. De directe werkgelegenheidseffecten zijn beperkt. De indirecte effecten zouden eventueel afgeleid kunnen worden uit de economische groei in de regio's waar bruggen geplaatst zijn. Zulke studies zijn niet bekend. Welk effect het kapitaalgoed heeft op de betalingsbalans is evenmin aan te geven.

Het ontwikkelingseffect van het bruggenprogramma had groter kunnen zijn wanneer Indonesische bedrijven zouden hebben geparticipeerd in de levering van de onderdelen. Dit is nu niet mogelijk gelet op de thans geldende Nederlandse regelgeving met betrekking tot de financiering. De ironie wil dat één van de met Nederlands OS-geld (FMO) gesteunde Indonesische bedrijven in ernstige aanloopproblemen is gekomen als gevolg van te weinig orders.

6.5 *Beleidsmatigheid*

Het bruggenprogramma heeft voor Indonesië een hoge prioriteit. Uit het meerjarenplan valt af te leiden wat de behoefte is aan bruggen; Bina Marga werkt het bruggenprogramma uit naar lokatie en urgentie.

Hollandia Kloos heeft reeds driemaal bruggen geleverd aan Indonesië, waarvan tweemaal in het kader van het bilaterale programma. Een vierde contract, gefinancierd vanuit het GK-programma, is onlangs getekend. Bovendien heeft Nederland technische assistentie bij de plaatsing van bruggen gegeven vanuit het reguliere bilaterale programma. In 1985 is besloten om in het bilaterale programma deze subsector niet meer als prioriteitssector aan te wijzen. Voor het pas gesloten contract had dit tot gevolg dat de technische assistentie afdoende geregeld moest worden binnen het GK-contract.

Hollandia Kloos heeft met de bruggentransacties een uitstekende reputatie opgebouwd bij Bina Marga. De Indonesische regering let in eerste instantie op de financieringscondities, en pas in tweede instantie op de prijs en kwaliteit van het geleverde. Derhalve moet betwijfeld worden of bij afwezigheid van concessionele financiering Nederlandse bedrijven nog gevraagd worden een bod uit te brengen hoe goed de relatie tussen het Nederlandse bedrijf en de Indonesische afnemer ook moge zijn. Tenslotte wordt dit niet bepaald door Bina Marga, maar door de Ministeries van Planning en Financiën.

7. **Levering en bouw lagesnelheidswindtunnel; vervolgleverantie windtunnel**

7.1 *Projectbeschrijving*

Met gebruikmaking van GK-middelen hebben vanuit Nederland twee leveranties plaatsgevonden voor de bouw en inrichting van een zgn. lagesnelheidswindtunnel voor Puspiptek (het Indonesische centrum voor onderzoek, wetenschap en technologie) op het Serpong Science Park, circa 50 km ten zuidwesten van Jakarta. Een windtunnel is een apparaat waarin wind wordt opgewekt. In deze wind, stromend door een buis (tunnel), worden allerlei voorwerpen, hetzij op hun ware grootte hetzij op modelschaal, getest op hun aerodynamische eigenschappen. Dergelijke tunnels worden gebruikt voor de bouw van vliegtuigen en schepen, alsmede voor milieu-onderzoek. Opzet en bouw vonden plaats in nauw overleg met het Nederlandse Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). Coördinator voor de Nederlandse leveranciers was DHV International BV. De afnemer was Puspiptek, National Center for Research, Science and Technology.

7.2 *Financiering*

Het eerste transactiebedrag was f 36 miljoen. Dit werd als volgt gefinancierd:

- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ad f 15 miljoen, met als voorwaarden een looptijd van 30 jaar, een aflossingsvrije periode van 8 jaar en 2,5% rente;
- een commercieel exportkrediet van f 21 miljoen.

Het tweede transactiebedrag was f 11 miljoen. Dit werd als volgt gefinancierd:

- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ad f 4,6 miljoen, met als voorwaarden een looptijd van 30 jaar, een aflossingsvrije periode van 8 jaar en 2,5% rente;
- een exportkrediet van de Bank Mees & Hope van f 6,4 miljoen.

Het schenkingselement van beide transacties bedraagt 25%. Naast financiering uit het GK-programma vond ook nog financiering uit het reguliere bilaterale programma plaats. Dit betrof financiering van het ontwerp en de training. Hieraan hebben de Ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, en Onderwijs en Wetenschappen ook een bijdrage geleverd.

7.3 Doelmatigheid

De hoge prioriteit die de Indonesische autoriteiten geven aan de bouw van deze windtunnel wijst op volledige fungibiliteit, zij het dat de GK-concessionaliteit waarschijnlijk nodig was om de aankopen in en via Nederland te doen plaatsvinden (externe fungibiliteit). Indien Nederland geen financiering beschikbaar had gesteld, dan zou dit waarschijnlijk wel consequenties hebben gehad voor het type tunnel dat zou zijn gebouwd (minder geavanceerd) en de snelheid waarmee dit zou zijn gerealiseerd. De Indonesische lagesnelheidstunnel is één van 's werelds hoogst gekwalificeerde windtunnels.

Het project is in 1980 door de Indonesische minister van Staat, verantwoordelijk voor Research and Technology, bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aanhangig gemaakt. Op ambtelijk niveau binnen Ontwikkelingssamenwerking bestond aarzeling ten aanzien van dit project omdat de doelstellingen te ver afstonden van de directe armoede-bestrijding. In overleg met de ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Onderwijs en Wetenschappen heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking besloten om middelen voor dit project beschikbaar te stellen. In eerste instantie is f 10 miljoen aangeboden; dit was als volgt verdeeld tussen de vier betrokken ministeries: Ontwikkelingssamenwerking f 7,1 miljoen; Economische Zaken f 1,8 miljoen; Verkeer en Waterstaat f 0,7 miljoen en Onderwijs en Wetenschappen f 0,4 miljoen. Deze fondsen waren primair bestemd voor een masterplan-studie, het opleiden van personeel en het uitvoeren van onderzoek.

De bouw van de windtunnel is uitgevoerd door Indonesië. Aanvankelijk was door Indonesië aan Nederland gevraagd het project op turn-key basis uit te voeren. De NLR wenste echter geen uitvoeringsverantwoordelijkheid te dragen. Alle lokale kosten, waaronder de civiele werkzaamheden, zijn door Indonesië zelf gefinancierd. Dit kwam neer op circa 40% van de totale kosten. De GK-fondsen zijn gebruikt voor de aankoop van belangrijke onderdelen die niet in Indonesië gefabriceerd konden worden. Een vervolgentransactie was noodzakelijk omdat het behandelende bureau in eerste instantie vanwege de principiële bezwaren tegen het project slechts een deel van de aanvraag had goedgekeurd. De facto kunnen deze beide transacties dan ook als één levering worden beschouwd.

De GK-transactie zelf heeft geen buitengewone moeilijkheden ondervonden. Problemen bestonden slechts ter zake van het grote aantal leveranciers. De coördinatie voor de aankoop is toegewezen aan DHV. In een beperkt aantal gevallen is een tenderprocedure gehanteerd.

Transactieschema: aanvraag: 26-3-1984;
goedkeuring: 14-4-1986;
contractsluiting: 1-6-1986 (2e transactie);
eerste trekking: 27-8-1986 (2e transactie);
laatste trekking: 6-7-1988.

De uitvoering is redelijk voorspoedig verlopen. Zo zijn de gebouwen opgeleverd met slechts één maand vertraging op het schema dat was opgesteld tijdens het voorontwerp. Uiteindelijk heeft de oplevering van het gehele project een vertraging opgelopen van 9 maanden. Ter overbrugging hiervan is circa f 1 miljoen extra uit het bilaterale programma beschikbaar gesteld.

Na de ingebruikneming van de windtunnel zijn door Nederland onder meer uit het reguliere bilaterale programma fondsen beschikbaar gesteld voor een periode van drie jaar voor technische assistentie en opleiding. Begeleiding ter plekke van Indonesische staf wordt verzorgd door het NLR. Met de Technische Universiteit Delft bestaat een uitwisselingsprogramma voor de opleiding van Indonesische studenten.

7.4 Effectiviteit

Met deze transactie werd het bevorderen van een hoogwaardige technologische ontwikkeling in Indonesië nagestreefd. De windtunnel is operationeel en volledig in gebruik. Op één Nederlandse adviseur na bestaat thans het gehele personeel uit Indonesiërs. Het trainingsprogramma heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd.

Als zelfstandige eenheid is de windtunnel financieel en economisch gezien niet levensvatbaar. Het project heeft geringe directe werkgelegenheidseffecten. Er zijn circa 60 mensen werkzaam. Het project heeft geen duidelijke indirecte inkomenseffecten.

Voor de vliegtuigindustrie zijn er deviezenbesparingen en mogelijkserwijs in de toekomst ook exportinkomsten, door middel van buitenlandse opdrachten. Het netto-betalingsbalanseffect is thans negatief.

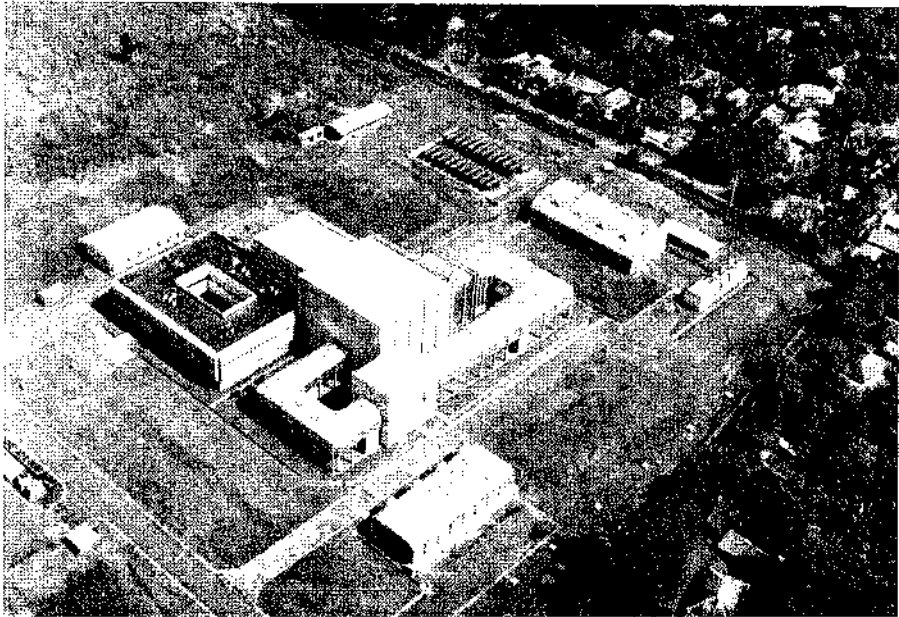
7.5 Beleidsmatigheid

Indonesië behoort tot de zgn. aankomende NIC's (met Thailand, Maleisië en de Filippijnen); voor een consolidatie van deze positie is het gewenst de eigen technologische ontwikkeling krachtig te stimuleren. In een dergelijke benadering past het concept van een Science Park en dus ook een windtunnel. Het project moet gerekend worden tot de 'high tech' speerpunten die in het Indonesische industrialisatiebeleid een belangrijke rol spelen. In dit verband moet ook het

bestaan van de vliegtuigfabriek in Bandung worden genoemd. In nauwe samenwerking met een Spaans bedrijf (Casa) wordt door Indonesië gewerkt aan de ontwikkeling van een eigen vliegtuigindustrie die zich met name richt op de kleinere typen voor het inter-eilandverkeer.

Een dergelijk project is in termen van het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking met Indonesië minder goed te verklaren, aangezien het buiten de in het landenbeleidsdocument geformuleerde concentratiesectoren valt. Het levert evenmin een directe bijdrage aan de verzelfstandiging van de economie, noch aan een verbetering van de levensstandaard van grote groepen van de bevolking.

Voor de betrokken Nederlandse leveranciers heeft dit project niet geleid tot een hechtere samenwerking met Indonesië; voor de NLR echter wel. Bovendien hoopt ook Fokker op den duur van dit project te kunnen profiteren. Het ligt in de bedoeling dat de vliegtuigfabriek in Bandung een belangrijke onderaannemer zal worden bij toekomstige leveranties van Fokkervliegtuigen aan Indonesië. Garuda is een van de belangrijkste afnemers van Fokkervliegtuigen.



8. Oeverbescherming Bengkulu

8.1 *Projectbeschrijving*

Het project bestond uit het verlengen van havendammen bij de haven van Bengkulu. De bestaande dammen (project Bengkulu I) zijn aangelegd door het bedrijf ACZ Marine op basis van een ontwerp van het ingenieursbureau Witteveen & Bos. Project Bengkulu I werd door de Indonesische overheid gefinancierd met een lening van Economische Zaken. In het oorspronkelijke ontwerp van ingenieursbureau Nedeco was de diepte van het toegangskanaal –11 meter. Vanwege bezuinigingen werd besloten om de havendammen in te korten met een kanaaldiepte van –6 meter. Met het oog op de ontwikkeling van de mijnbouw en het gebruik van volgeladen kolenschepen was echter een diepgang nodig van –9 tot –10 meter. Door baggeren werd het kanaal tot –11 meter uitgediept, maar de dam werd niet verlengd met als gevolg verzanding tot –6 meter. Bovendien trad ten noorden van het strand enorme erosie op.

De Indonesische regering verzocht ACZ Marine het project alsnog af te maken conform het oorspronkelijke ontwerp van Witteveen & Bos. Hierop heeft ACZ Marine een gewijzigd ontwerp ingediend. Dit voorstel is bestudeerd en positief beoordeeld door onafhankelijke deskundigen. De uitvoering van deze werkzaamheden (Bengkulu II) is gefinancierd met een gemengd krediet. Afnemer is Perum Pelabuhan II, een staatshavenbedrijf. De staatshavenbedrijven in Indonesië zijn georganiseerd op basis van drie regio's.

8.2 *Financiering*

Het transactiebedrag was f 26.489.310, plus Rupiah 3.677.631.100 aan lokale kosten. Het lokale deel (in guldens circa 4,1 miljoen) is door de Indonesische overheid gefinancierd. Het guldensteel is volledig gedekt door een zachte lening (LCL) van Ontwikkelingssamenwerking. De voorwaarden van deze lening waren: 25 jaar looptijd, 7 jaar aflossingsvrij en 3,5% rente. Het schenkingselement was 42%.

8.3 *Doelmatigheid*

Voor de uitvoering van Bengkulu II kwamen in beginsel alleen Nederlandse bedrijven in aanmerking. Nederlanders zijn vrijwel de enigen die dergelijke havendammen kunnen construeren. Als Nederland geen concessionele financiering zou verstrekken kon Indonesië derhalve niet bij andere donoren aankloppen. Indonesië zou dan voor de keuze staan een commerciële lening af te sluiten of door continu baggeren proberen te redden wat er te redden was van Bengkulu I. Uit de gesprekken valt af te leiden, mede gelet op Inpres 8, dat Indonesië in eerste instantie gekozen zou hebben voor baggeren. Zonder de Nederlandse concessionele financiering was Bengkulu II hoogstwaarschijnlijk niet (tijdig) gerealiseerd.

Terwijl de verzanding van de vaargeul nog wel bestreden kon worden door voortdurend baggeren, vormde de uitschuring van de kustlijn een veel fundamenteeler probleem. Zou de uitschuring te lang duren dan liepen de aangelegde havendammen zelf het gevaar geheel in zee te verdwijnen. Bovendien werden reeds een olieleiding en een aanlegsteiger van de Indonesische aardoliemaatschappij Pertamina bedreigd door de voortschrijdende crisis.

De urgentie om Bengkulu II uit te voeren was zo groot dat de uitvoerder van Bengkulu I direct benaderd is. Er is geen tender uitgeschreven.

Voorts is ervoor gezorgd dat het project opgenomen is in het 'Blue Book'. Hierbij dient te worden aangetekend, dat het oorspronkelijke project in zekere zin tegen de wens van het Planbureau Bappenas is uitgevoerd. Het Planbureau was van mening dat de ontwikkelingen in de provincie Bengkulu zodanig waren dat een haven nu nog niet nodig was. Politieke overwegingen in plaats van economische overwegingen hebben uiteindelijk in de besluitvorming de doorslag gegeven. Bij Bengkulu II onderschreef Bappenas wel de noodzaak, omdat als niet snel ingegrepen zou worden, het gevaar aanwezig was dat de investeringen van Bengkulu I geheel verloren zouden gaan.

Transactieschema: aanvraag: 05-02-1987;
 goedkeuring: onbekend;
 contractsluiting: februari 1988;
 eerste trekking: april 1988;
 laatste trekking: maart 1989.

Onder normale omstandigheden bestaat de nazorg uit onderhoudsbaggerwerk om de vaargeul op de gewenste diepte te houden. Dit dient om de vier à vijf jaar te gebeuren. De Indonesische staatsbaggermaatschappij moet in staat worden geacht deze baggerwerkzaamheden uit te voeren.

8.4 Effectiviteit

Het project Bengkulu II is begin 1989 opgeleverd; dit is nog te kort geleden om vast te kunnen stellen of het project goed uitgevoerd is. Maar uit de afgelopen maanden blijkt dat in de stormachtige periode van maart-april 1989 zich geen zand heeft vastgezet in de vaargeul en dat de uitschuring van de kustlijn niet alleen tot staan is gebracht, maar dat de gevormde inham kleiner wordt.

De laatste jaren ontwikkelt de provincie zich in een versneld tempo. De toename van de economische activiteiten is hoger dan het gemiddelde voor Indonesië. Sinds de opening van de nieuwe haven is er geen sprake van een duidelijke toename van het vrachtvervoer; wel is het tonnage sterk gestegen (zie tabel op blz. 262).

Het is aantrekkelijker om de produkten af te voeren via de Oostsumatraanse haven Palembang dan via de Westsumatraanse haven Bengkulu. De ligging van Palembang ten opzichte van Singapore is gunstiger dan de ligging van Bengkulu haven. Afvoer van goederen via Palembang is ook mogelijk geworden door de

	1985	1986	1987	1988	1989
Aantal schepen	475	449	405	423	455
Registerton × '000	211	389	573	735	670
Steenkool × '000 t	14	103	260	350	650
Stukgoed × '000 t	221	265	230	237	269
Totaal × '000 t	235	368	490	587	919

aanleg van nieuwe en verbetering van oude wegen. Op dit moment wordt de nieuwe haven voornamelijk gebruikt voor de afvoer van steenkool en de aanvoer van aardolieproducten. Bij de nieuwe haven is een kleine oliehaven gebouwd voor de staatsoliemaatschappij Pertamina. De reserves die Bappenas bij de beoordeling van het oorspronkelijke plan had, blijken (tot nu toe althans) terecht te zijn geweest.

De Perum Pelabuhan II als totaal maakt winst, dankzij Tanjung Priok, de haven van Jakarta. Het onderdeel Bengkulu haven is verliesgevend. Ook voor de nabije toekomst wordt niet verwacht dat de haven zoveel schepen te verwerken krijgt, dat het een winstgevend onderdeel wordt van Perum Pelabuhan II.

Het aantal additionele directe arbeidsplaatsen verbonden aan de haven is gering tot nihil. Het personeel werkzaam in de haven is afkomstig van de oude haven; er zijn geen nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Het indirecte werkgelegenheidseffect is nauwelijks kwantificeerbaar.

Er is een zeker positief indirect effect op de betalingsbalans. De steenkool die verscheept wordt via de haven van Bengkulu dient voornamelijk voor binnenlands gebruik, met name ten behoeve van energie-opwekking; hierdoor hoeft minder Australische steenkool te worden ingevoerd.

8.5 *Beleidsmatigheid*

De projecten Bengkulu I en II dienen om de economische ontwikkelingen in de provincie Bengkulu te versnellen. Het is een relatief achtergebleven gebied en de provinciale overheid meent dat de aanleg van de haven een noodzakelijke voorwaarde is om de provincie tot ontwikkeling te kunnen brengen. Zoals in het bovenstaande is gesteld werd deze mening niet gedeeld door Bappenas. Het Planbureau meende dat de haven pas over zo'n twintig jaar nodig zou zijn.

Verbetering van de haveninfrastructuur past in het Nederlandse bilaterale beleid. Ook uit het bilaterale programma worden verbeteringen van havens gefinancierd, zij het niet in deze regio.

Ten aanzien van de Nederlandse exportdoelstelling kan worden opgemerkt dat met OS-geld een commercieel aangegaan project is afgemaakt. Dit is in feite een omkering van de gang van zaken die met het programma wordt beoogd.

9. Ontwerp terminal Batam, Indonesië

9.1 *Projectbeschrijving*

Het project betreft het maken van een ontwerp en het opstellen van bestekdocumenten voor de bouw van een aanlegsteiger voor palmolieschepen op Batam, een eiland gelegen vlak ten zuiden van Singapore. De studie is uitgevoerd door Witteveen & Bos. De opdrachtgever was Batam Industrial Development Authority (BIDA), een overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de industriële en toeristische ontwikkeling van het eiland.

9.2 *Financiering*

Het transactiebedrag was f 2.288.000. Dit werd als volgt gefinancierd:

- een betaling door Indonesië van f 343.200, waarvan f 208.000 voor lokale kosten;
- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking ad f 972.400, met als voorwaarden: 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij, en 2,5% rente;
- een commercieel exportkrediet van de Bank Mees & Hope van f 972.400.

Het schenkingselement bedroeg 26%.

9.3 *Doelmatigheid*

Gelet op het grote belang dat Indonesië hecht aan de ontwikkeling van Batam, zou Indonesië ongetwijfeld een commerciële lening aangegaan zijn als noch Nederland, noch een andere donor bereid was geweest concessionele financiering aan te bieden. Met de benadering van Nederland voor de financiering van deze studie werd er door Indonesië min of meer van uitgegaan dat ook de bouw van de aanlegsteiger door Nederland zou worden gefinancierd. Er is een tender uitgeschreven waaraan alleen Nederlandse ingenieursbureaus mochten meedoen.

Transactieschema: aanvraag: 28-04-1986;
 goedkeuring: december 1986;
 contractsluiting: december 1986;
 eerste trekking: 14-12-1987;
 laatste trekking: 26-10-1988.

Het door Witteveen & Bos uitgewerkte plan behelst de aanleg van een diepzeehaven met een multi-purpose functie waar schepen met een capaciteit van 30.000 ton behandeld kunnen worden. Faciliteiten voor de aanleg van dergelijke schepen worden noodzakelijk geacht vanwege de transportkosten. Als Indonesië niet de beschikking zou krijgen over een dergelijke haven, zou het land de afzet van palmolie op de wereldmarkt verliezen. Vergroting van de bestaande havens in Oost-Sumatra (Belawan/Medan en Palembang) is niet mogelijk, omdat in die havens reeds sprake is van congestie. Gebruik van de bestaande havens op West-Kalimantan is evenmin mogelijk. Deze havens liggen te ver weg voor aanvoer uit Oost-Sumatra en de bestaande havens zijn te klein om grote schepen te kunnen

behandelen. Aanleg van een nieuwe haven op Batam had de voorkeur, daar dit eiland centraal gelegen is wat betreft de aanvoer uit Oost-Sumatra en West-Kalimantan. Gekozen is voor een modern overslagstelsel om de ligtijden van de grote schepen zo kort mogelijk te houden.

9.4 *Effectiviteit*

De voorgestelde oplossingen voor de bouw van een multi-purpose terminal zijn in grote lijnen door Indonesië overgenomen. Op basis van de bestekdocumenten is vervolgens een tender uitgeschreven onder Nederlandse aannemers voor de bouw van de aanlegsteiger. Deze tender is gewonnen door Ballast Nedam. Financiering voor de uitvoering van dit project is toegezegd uit het GK-programma. De totale kosten zijn circa 112 miljoen. Nederland heeft toegezegd hieraan zo'n 84 miljoen te zullen bijdragen. De onderhandelingen over de financiering zijn inmiddels afgerond. In december 1989 is men met de bouw van de steiger begonnen. Indonesië heeft Nederland verzocht ook een gedeelte van de lokale kostenfinanciering voor haar rekening te nemen. Probleem was dat dit binnen het GK-programma in beginsel is uitgesloten; hierop is de Nederlandse regering dan ook niet ingegaan.

Over de effectiviteit van het ontwikkelingsplan van Batam zijn de verwachtingen hoog gespannen. Het eiland moet een belangrijke rol gaan spelen in de internationale handel en export van Indonesië. De palmolie-terminal is een eerste stap hiertoe. De CPO-terminal op Batam dient als verzamelplaats van palmolie die van de andere Indonesische eilanden (Kalimantan, Sumatra, Sulawesi, Molukken) wordt aangevoerd om overgeslagen en geëxporteerd te worden naar Japan, West-Europa, de Verenigde Staten en de Zuidoostaziatische landen.

Zowel ten aanzien van levensvatbaarheid, betalingsbalanseffect als werkgelegenheid scoort het project positief. De voorgestelde technologische aanpak zal naar verwachting geen noemenswaardige problemen opleveren.

9.5 *Beleidsmatigheid*

Het project past in het beleid van de Indonesische overheid om de afhankelijkheid van olie- en gasexportproducten te verminderen. Palmolie is één van de belangrijkste vervangende exportproducten aan het worden. Waarschijnlijk is echter nog belangrijker dat de Indonesische regering hoopt dat Batam op den duur een aantal functies van Singapore kan overnemen. De haven van Singapore heeft zijn maximale capaciteit ongeveer bereikt en zal derhalve bepaalde havenactiviteiten moeten afstoten.

De activiteit sluit in min of meer algemene zin aan bij de uitgangspunten en prioriteiten van het Nederlandse hulpprogramma ten aanzien van Indonesië.

Het feit dat het ontwerp van de terminal verzorgd is door een Nederlands ingenieursbureau vergrootte de kans aanzienlijk dat ook de uitvoering van het havenproject aan Nederland werd gegund. Inmiddels is Witteveen & Bos betrokken bij de bouw, namelijk als supervisor. Ook de financiering van het supervisie-contract

zal geschieden uit GK-fondsen. Witteveen & Bos heeft een vestiging in Indonesië. Het bureau werkt nauw samen met een aantal Indonesische ingenieursbureaus. Deze beide projecten zullen zeker de positie van Witteveen & Bos op de Indonesische markt versterken.

10. Aanleg kolenterminal Sumatra/Tarahan, Indonesië

10.1 *Projectbeschrijving*

Dit project betrof de turn-key oplevering van een kolenverwerkings- en overslagbedrijf te Tarahan op Zuid-Sumatra. Het project is uitgevoerd door de Joint Operation Ballast Nedam Int. BV en P.T. Ballast Indonesia Construction onder contractuele verantwoordelijkheid van Ballast Nedam Groep BV. De opdrachtgever is het staatsbedrijf P.T. Tambung Batubaru Bukit Asam (Persero). Het kolenverwerkings- en overslagbedrijf Tarahan maakt deel uit van een groot project waarbij kolen uit de Bukit Asam-mijnen (circa 450 km ten noorden van Tarahan) worden getransporteerd naar de Suralaya energiecentrale op West-Java. De totale investeringen in dit Bukit Asam-Suralaya project bedroegen 230 miljoen US dollar aan ontwikkelingsgelden en leningen.

De kolenterminal van Tarahan heeft een capaciteit van 2,5 miljoen ton. De kolen worden via een speciaal aangelegde ringspoorlijn in zgn. mini-trains vanuit de kolnmijn aangevoerd. Hierdoor hoeven de wagons niet te worden losgekoppeld zodat de mini-trains na het lossen van de kolen meteen weer terug kunnen keren. De kolenterminal bestaat onder meer uit een treinoverslagstation (met een roterende wagonlosser), een tweetal breekstations, een opslagterrein en een laadsteiger vanwaar met een schip de kolen kunnen worden getransporteerd naar West-Java. Dit speciaal voor het kolentransport ontwikkelde zelflossende schip vaart binnen 24 uur van de Tarahan kolenterminal naar de energiecentrale in Suralaya en terug. Het materieel voor het kolenverwerkings- en overslagbedrijf is gefinancierd door de CIDA (Canadese ontwikkelingsorganisatie).

10.2 *Financiering*

Het transactiebedrag bedroeg f 87.190.000, ofwel US\$ 34.875.000 tegen een (gefixeerde) koers van f 2,50. Dit bedrag werd als volgt gefinancierd:

- een eigen financiering door de afnemer van f 29.470.000 (lokale kosten);
- een zachte lening van de Nederlandse regering van f 25.970.000, voorwaarden: 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij, 2,5% rente;
- een commerciële lening van f 31.750.000; hiervan werd 80% gefinancierd door de Amro Bank.

Het schenkingselement over de totale transactie bedroeg 18%, exclusief het lokale aandeel was dit 27%.

10.3 *Doelmatigheid*

Aanvankelijk was Ballast Nedam niet bij de bouw betrokken. De opdracht was in 1983 gegaan naar een Canadees-Brits samenwerkingsverband dat, zo leek het,

een aantrekkelijker voorstel had gedaan dan het Nederlandse bouwbedrijf. Bij de openbare inschrijving was Ballast Nedam in combinatie met een Canadese partner wel als laagste uit de bus gekomen. Al snel bleek echter dat de Canadezen en Britten geen oplossing wisten te bedenken voor het probleem van de instabiele bodem in het gebied. Het gevolg was dat de betonwerken van de terminal wegzakten. Toen de Canadees-Britse joint venture zich halverwege terugtrok werd Ballast Nedam de gelegenheid geboden alsnog het werk over te nemen en af te maken. Bij dit project is derhalve sprake van volledige fungibiliteit, aangezien hoe dan ook de opdracht aan Ballast Nedam zou zijn gegund. De beschikbaarheid van concessionele financiering speelde hier slechts een ondergeschikte rol en was eerder een plezierige bijkomstigheid. Gezien de reeds geplcegde investeringen en het tijdstip waarop de opening was gepland was bovendien een snelle besluitvorming noodzakelijk. Dit blijkt ook uit de goedkeuringsprocedures. De indruk bestaat dat de winstmarge op dit project voor Ballast Nedam niet gering is geweest. Dit hield mede verband met de risico's die Ballast Nedam liep bij de uitvoering.

Transactieschema: aanvraag: 18-7-1986;
goedkeuring: 21-8-1986;
contractsluiting: 21-8-1986;
eerste trekking: 2-2-87;
laatste trekking: 2-11-87.

De uitvoering is ogenschijnlijk probleemloos verlopen. Vanwege de bodemgesteldheid (slappe bovenlaag) en omdat Tarahan in een aardbevingszone ligt was het werk niet zonder risico's. In verband met het aardbevingsrisico zijn een aantal gebouwen en installaties verplaatst naar een meer geschikte plek op het terrein. Daarnaast zijn er voor alle installaties paalfunderingen tot zestig meter geslagen.

Via een additioneel technisch hulpproject zijn nazorg en opleiding gegarandeerd. De financiering hiervan wordt door Indonesië zelf, d.w.z. commercieel, gedragen. Een verzoek om steun hiervoor uit het bilaterale programma werd afgewezen.

10.4 *Effectiviteit*

Sinds november 1988 is de kolenterminal operationeel. De door de vorige aannemer geleverde en door Ballast Nedam geïnstalleerde goederen voldoen. De gekozen oplossing is, hoewel kapitaalintensief, technologisch gezien de meest realistische. De geïnstalleerde capaciteit wordt volledig benut. Er zijn zelfs plannen voor uitbreiding tot 5 miljoen ton.

De bedrijfseconomische levensvatbaarheid wordt bepaald door de prijsstelling van steenkool, steenkoolvervoer en elektriciteit; deze worden door de overheid institutioneel bepaald. Vergroting van de kolenterminal zou de bedrijfseconomische levensvatbaarheid ervan vergroten. Het break-even point voor deze terminal ligt rond de 4 miljoen ton.

Het project levert een positieve bijdrage aan de betalingsbalanspositie van Indonesië. Het levert namelijk een directe deviezenbesparing op. De Suralaya-centrale voert thans kolen in vanuit Australië. Deze invoer moet op den duur geheel vervangen worden door kolen afkomstig van de Bukit Asam-mijn.

Het directe werkgelegenheidseffect is beperkt. Op de kolenterminal zijn circa 80 mensen werkzaam. Het project heeft niet onbelangrijke indirecte effecten op zowel werkgelegenheid als inkomen. Deze zijn echter niet kwantificeerbaar.

10.5 *Beleidsmatigheid*

De kolenterminal die door Ballast Nedam is gebouwd staat niet op zich, maar past in het overheidsbeleid om kolen op grote schaal te exploiteren voor zowel binnen- als buitenlands gebruik. De Indonesische kolenreserves worden geschat op zo'n 1,7 miljard ton. Vanwege de dalende olie-inkomsten is het Indonesische beleid crop gericht de exportinkomsten te diversificeren. De export van kolen speelt hierbij een belangrijke rol. De vraag naar kolen uit de omringende ASEAN-landen zal naar verwachting tot 10 miljoen ton per jaar oplopen. De overheid wil ook het kolengebruik van de binnenlandse energiesector stimuleren. Hiervoor is de Bukit Asam-mijn aangewezen. De kolen uit deze mijn zijn minder geschikt (kwaliteit) voor de export.

In het Nederlandse OS-beleid ten aanzien van Indonesië heeft de energiesector prioriteit. Het Nederlandse reguliere bilaterale beleid is met name gericht op rurale elektrificatie. Daarnaast financiert Nederland studies met betrekking tot de ontwikkeling van niet-traditionele energiebronnen, waaronder gasvoorziening.

Ten aanzien van de Nederlandse exportdoelstelling van het programma kan het volgende opgemerkt worden. Aangezien Ballast Nedam waarschijnlijk de order toch had gekregen, kan de vraag worden gesteld in hoeverre de concessionele financiering noodzakelijk was voor de transactie. Inzet van concessionele financiering was waarschijnlijk in dit geval niet nodig geweest om de Nederlandse export te bevorderen of om Ballast Nedam te steunen. Het project heeft vanwege zijn succes wel bijgedragen tot een stukje 'Holland promotion'. Tot slot dient hier nog vermeld te worden dat inmiddels een vervolgoopdracht gegund is aan Ballast Nedam voor de tweede fase waarbij de capaciteit van de terminal opgevoerd zal worden tot 5,5 miljoen ton per jaar.

11. **Levering van meteorologisch grondstation**

11.1 *Projectbeschrijving*

Het project betreft de installatie van een meteo-grondstation voor de ontvangst en verwerking van weersatellietbeelden. Dit station, geleverd door Hollandse Signaalapparaten (HSA), is gelegen zo'n twintig kilometer buiten Jakarta. De ontvanger is Badan Meteorologi dan Geofisica (BMG), een instituut dat vergelijkbaar is met het Nederlandse KNMI.

11.2 *Financiering*

Het transactiebedrag was f 9.240.200, en werd als volgt gefinancierd:

- een lening van het Ministerie van Economische Zaken van f 2,3 miljoen, tegen de volgende voorwaarden: 30 jaar looptijd, 8 jaar aflossingsvrij, 2,5% rente;
- een zachte lening van Ontwikkelingssamenwerking van f 1,8 miljoen, met dezelfde voorwaarden;
- een exportkrediet van de Amro Bank van f 5.140.200.

Het schenkingselement, inclusief de lening van Economische Zaken, bedroeg 27%.

11.3 *Doelmatigheid*

Voor deze transactie waren ook Franse en Engelse leveranciers benaderd. Er heeft echter geen tender plaatsgevonden. Er ging van Indonesische zijde een zekere voorkeur uit naar Nederland, mede vanwege de hechte banden tussen de BMG en het KNMI.

De onderhandelingen zijn zeer tijdrovend geweest, onder meer omdat bij de BMG geen duidelijkheid bestond over de gewenste apparatuur. Tussen de aanvraag en het begin van de uitvoering ligt ruim vier jaar. De uiteindelijke aanvraag is aanzienlijk uitgebreider dan het oorspronkelijke voorstel.

In 1982 was een transactie van f 6,8 mln overeengekomen, te financieren met een zachte lening van Economische Zaken ad f 2,3 miljoen en de rest commercieel. In 1983 werd het transactiebedrag verhoogd tot f 8,5 miljoen, waarvoor een additionele GK-financiering werd aangevraagd van f 1,8 miljoen. Tenslotte is begin 1984 het contract getekend voor f 9,24 miljoen.

Transactieschema: aanvraag: 20-7-1982;
goedkeuring: 02-02-84;
contractsluiting: 15-2-1984;
eerste trekking: 24-10-1986;
laatste trekking: 22-4-1987.

De oplevering van het project is vanwege problemen met de stroomvoorziening en straalzenderverbindingen enigszins vertraagd.

Op het moment dat de apparatuur werd geïnstalleerd was reeds bekend dat een derde deel van het grondstation slechts voor korte tijd, hoogstens één of twee jaar, gebruikt zou kunnen worden. Het geleverde grondstation betreft zijn gegevens van twee satellieten, een geostationaire satelliet (GMS) en een niet-geostationaire satelliet (TIROS). De eerste, de GMS, zou door de Japanse eigenaars gewijzigd worden van een analoge transmissietechniek naar een digitale. De gebruikers werden verzocht hun systemen hieraan aan te passen. De modificatie van de GMS-satelliet was gepland voor maart 1988. Naar aanleiding van protesten van de diverse afnemers van de gegevens van deze GMS-satelliet is de modificatie pas eind 1988 doorgevoerd.

11.4 Effectiviteit

Het grondstation heeft slechts één jaar volledig gefunctioneerd. De redenen dat het meteo-station thans nauwelijks operationeel is, zijn op de eerste plaats dat, door omschakeling van analoge naar digitale uitzendingen van de Japanse commerciële GMS-satelliet, verwerking van de opgevangen data niet meer mogelijk is; op de tweede plaats is in mei 1988 grote schade toegebracht aan het grondstation als gevolg van blikseminslag in het openbare elektriciteitsnet. Hierdoor is ook een deel van het TIROS-gegevensverwerkend systeem buiten werking gesteld. Reparatie van de bliksemschade wordt geraamd op f 250.000.

Naar schatting functioneert momenteel nog slechts 40% van het geleverde materiaal. Door HSA is een voorstel ingediend voor herstel en aanpassing; de totale kosten hiervan bedragen ruim f 14 miljoen.

Zowel financieel als economisch wordt het project niet levensvatbaar geacht. Ook ten aanzien van de technologische inpasbaarheid bestaan grote twijfels, mede vanwege de zeer geavanceerde apparatuur die is geleverd.

11.5 Beleidsmatigheid

Hoewel een operationeel modern weerkundig grondstation van belang is voor landbouw en vervoer, in het bijzonder de luchtvaart, is het opvallend dat het uitvallen van de apparatuur niet heeft geleid tot ernstige klachten van bijvoorbeeld een van de belangrijkste gebruikers van de informatie, Garuda. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de prioriteit voor een dergelijke installatie vooral moet worden gezien in het kader van het 'high tech' moderniseringsbeleid.

Het project sluit in zeer algemene zin wel aan bij de sectoren (landbouw, transport) waarop het Nederlandse bilaterale programma is gericht. De aanpak, het leveren van zeer geavanceerde apparatuur zonder adequate technische begeleiding, roept echter de nodige vraagtekens op.

De levering heeft niet geleid tot een meer duurzame economische samenwerking tussen de leverancier en de afnemer. Naast een voorstel voor rehabilitatie van het meteo-station is door HSA enige tijd geleden ook een verzoek ingediend voor de levering van rainfall observation equipment via het GK-programma (ad f 40 miljoen). Beide voorstellen zijn vanwege de financiële problemen van het GK-programma voorlopig afgewezen.



Sleepboot, Egypte (Damen Shipyards)

Bijlage 5

Projectevaluatieverslagen Egypte

1. Leverantie van een sleepboot en twee werkpontons

1.1 *Projectbeschrijving*

De transactie bestond uit de leverantie van een twee-schroevige sleepboot met een nominaal vermogen van 2000 PK (type Stantug 2600) en de leverantie van twee 18 bij 8 meter grote werkpontons (Multicat), elk aangedreven door 2 motoren van 240 PK en uitgerust met een laadkraan en een ophaalbare brug. Sleepboot en werkpontons zijn geleverd door Damen Shipyards; afnemer was de Canal Harbour Works Company (CHW).

1.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedroeg f 5,5 miljoen en werd gedekt door:

- een aanbetaling van de CHW van f 0,3 miljoen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 3,5 miljoen, terugbetaalbaar in 15 jaar waarvan 5 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 1,7 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 7,25%.

Het schenkingselement was 29%.

1.3 *Doelmatigheid*

De transactie werd door de opdrachtgever (CHW) geïdentificeerd en uitgevoerd op basis van een internationale aanbestedingsprocedure die in juli 1979 werd afgesloten. Teneinde zich beter op de hoogte te stellen van de feitelijke situatie en achtergronden van de kredietaanvraag schakelde het behandelend bureau een onafhankelijke consultant in. De evaluatie-opdracht was van zuiver technische aard. De consultant concludeerde dat de Nederlandse scheepsbouwwerf, aanvrager van het krediet, op puur technische gronden geen kans maakte op de order maar merkte op dat een andere Nederlandse werf, die geen aanvraag had ingediend, kansrijker was en hoog stond aangeschreven bij de CHW vanwege eerdere leveranties. De zachte lening werd vervolgens 'aangeboden' aan de andere werf, die dankbaar van het aanbod gebruik maakte. De leningovereenkomst werd in januari 1980 aan de Egyptische regering aangeboden en werd effectief in augustus 1980.

Het projectdossier geeft geen duidelijkheid over het tijdstip en de wijze van uitvoering van de transactie; de rapportageplicht bestond nog niet ten tijde van

de uitvoering. De twee werkpontons zijn per lijnschip overgebracht naar Egypte in februari 1981. De sleepboot is op eigen kracht naar Egypte gevaren en daar aangekomen in juli 1981. De transactie is in april 1983 geëvalueerd door DGIS/IOV; het officiële missierapport is pas in december 1986 verschenen. De indruk van de huidige missie is dat de geleverde goederen, na een initiële periode van relatief intensief gebruik, niet optimaal worden ingezet. Als gevolg van de algemene economische teruggang is de omzet in de Egyptische bouwsector gestagneerd. Met name de inzet van de zware sleepboot is de laatste paar jaar problematisch geworden, wat voor de CHW aanleiding was om het vaartuig te verhuren aan een grote olie-exploratiemaatschappij. Sinds een jaar opereert het als bevoorradingschip van boorplatforms in de Golf van Suez. De twee werkpontons worden nog wel regelmatig ingezet als algemene-serviceboten bij bagger- en andere marine werkzaamheden van het bedrijf. Kwantitatieve informatie omtrent hun inzet is echter niet beschikbaar.

De sleepboot en de werkpontons zijn technisch goed gebouwde vaartuigen die zeer geschikt zijn voor de taken waarvoor ze zijn aangekocht. De Nederlandse scheepswerf die de vaartuigen heeft geleverd, is wereldwijd bekend vanwege zijn flexibiliteit en aanpassingsvermogen aan lokale marktcondities. De vaartuigen zijn momenteel nog in goede technische staat. De CHW beschikt over een eigen reparatie/onderhoudswerf; het personeel is voldoende gekwalificeerd om de schepen op een redelijke wijze te onderhouden. De vaartuigen worden regelmatig geïnspecteerd door personeel van de Nederlandse werf, wat op zichzelf een gunstige invloed op het eigen onderhoud heeft.

De oorspronkelijk volledig commerciële aanbieding van de Nederlandse werf stond hoog genoteerd bij de opdrachtgever en er was een zeer goede kans dat deze werf de order gewonnen zou hebben op basis van puur commerciële financiering.

De zachte lening is doorgeleend aan de CHW tegen relatief zachte voorwaarden. Door de lening terugbetaalbaar te stellen in 10 jaar, met een aflossingsvrije periode van 3 jaar, tegen een rente van 6%, profiteert de CHW effectief van de aangeboden voordelige financiering. Als ontvanger van zachte financiering verkeert het bedrijf overigens wel in een voordelige positie ten opzichte van aannemingsbedrijven in de privé-sector die geen toegang hebben tot een dergelijke financieringsvorm.

1.4 *Effectiviteit*

De missie heeft geen toegang gekregen tot financieel-economische bedrijfsinformatie. Eerdere calculaties hebben uitgewezen dat een kostendekkende exploitatie van de sleepboot mogelijk was zodra het vaartuig 40% van de tijd commercieel ingezet zou worden. Er zijn aanwijzingen dat dit percentage inderdaad gehaald is in de eerste jaren van de exploitatie maar gedurende de laatste 2-3 jaar niet meer. De financiële schade is door het verhuren van de boot redelijk opgevangen. Wat de twee werkpontons betreft is het moeilijker om de financiële exploitatie te isoleren van de rest van de bedrijfsactiviteiten vanwege het feit dat hun inzet

meestal geen specifieke inkomsten genereert. Op basis van gesprekken met het CHW-management concludeert de missie dat de exploitatie van de pontons de laatste jaren niet optimaal was.

Het directe effect van de transactie op de werkgelegenheid is vrij beperkt. De sleepboot heeft een bemanning van 10 mensen die 2 weken aan boord blijft en afgelost wordt door een tweede ploeg (totaal dus 20 mensen). De werkpontons hebben een standaardbemanning van elk 4 mensen. Indirect ondersteunt de transactie het voortbestaan van de CHW, die in totaal zo'n 1600 mensen in dienst heeft. De transactie heeft geen positieve of negatieve effecten op specifieke bevolkingsgroepen of op het milieu. Effecten op de macro-economische balans zijn niet goed te kwantificeren.

1.5 *Beleidsmatigheid*

In principe is elk project dat in Egypte door een publieke organisatie of bedrijf openbaar is aanbesteed, onderwerp van een uitvoerige interne evaluatie. De transactie paste dan ook volledig in de plannen van de Egyptische overheid.

Alhoewel de transactie wellicht bijdroeg tot het bereiken van de algemene doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in Egypte, paste ze minder binnen dat beleid, dat vooral geconcentreerd was op de landbouw en sociale sectoren.

De Nederlandse werf is sinds begin zeventig zeer actief in Egypte en heeft een groot aantal (meestal speciale) schepen verkocht aan overheids- en privé-bedrijven. De transactie is de enige geweest die met een gemengd krediet is ondersteund; deze ondersteuning heeft waarschijnlijk de positie van de werf helpen versterken. Plannen voor een meer langdurige vorm van samenwerking met Egyptische werven hebben nog geen vaste vorm gekregen.

2. **Leverantie van 186 vrachtwagens**

2.1 *Projectbeschrijving*

De GK-ondersteunde transactie bestond uit de leverantie van 186 vrachtwagens (159 vrachtwagens met een laadvermogen van 19 ton en 27 trekkers) aan de General Union of Transport Cooperative Societies (GUTCS) ter vervanging van oude vrachtwagens van de minder gegoede leden van de bij de organisatie aangesloten coöperaties. De leverancier van de vrachtwagens was DAF Trucks BV.

2.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie was vastgesteld op f 22,5 miljoen en was gedeckt door:

- een aanbetaling door de GUTCS van f 1,2 miljoen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 14,9 miljoen, terugbetaalbaar in 10 jaar met een aflossingsvrije periode van 6 jaar tegen een rente van 2,5%;

– een commerciële lening van f 6,4 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode, tegen een rente van 10,75%.

Het schenkingselement was 26%.

2.3 *Doelmatigheid*

De transactie is geïnitieerd en geïdentificeerd door de lokale agent van de Nederlandse leverancier die attent was gemaakt op mogelijke GK-ondersteuning tijdens een bezoek van een Nederlandse handelsmissie aan Egypte, midden 1979. Nadat een eerste poging tot het opzetten van de transactie mislukte, werd een nieuw voorstel voor leverantie van vrachtwagens aan de GUTCS geformuleerd in de loop van de eerste helft van 1980. De GK-aanvraag werd door de leverancier uiteindelijk ingediend in september 1980. Een in december 1980 door het behandelend bureau uitgezonden beoordelingsmissie achtte de leverantie ontwikkelingsrelevant mits betere voorzieningen met betrekking tot opleiding, gereedschap en onderdelen in de uiteindelijke offerte zouden worden opgenomen. De kritische opmerkingen van de missie ontlokten een zeer negatieve reactie van de Nederlandse ambassade, die van oordeel was dat het Nederlandse exportbelang onvoldoende aandacht had gekregen en dat de missie zich te betuttelend had opgesteld. Na aanpassing van de offerte werd GK-ondersteuning uiteindelijk verleend in mei 1981. In de daaropvolgende contractonderhandelingsfase werden specificaties, aantal en type vrachtwagens herhaaldelijk herzien. De transactie is het enige GK-project geweest in Egypte waarbij geen sprake was van een aanbesteding en internationale concurrentie. De betreffende leningovereenkomst is uiteindelijk door het Egyptische parlement geratificeerd in maart 1982.

De uitvoering van de transactie werd vertraagd door organisatorische en financiële problemen aan Egyptische zijde. De wagens zijn in de periode maart–mei 1982 naar Egypte verscheept en bleven meer dan zes maanden in de haven van Alexandria vanwege een dispuut over verzekering en invoerrechten. De GUTCS was onvoldoende in staat om de additionele lokale kosten (ruwweg f 8,5 miljoen) te dragen en kreeg financiële steun van de General Nile Company for Automotive Repairs (GNCAR), een overheidsbedrijf voor onderhoud en reparatie. De eerste vrachtwagens werden door de GUTCS doorverkocht aan de coöperatieleden in het eerste kwartaal van 1983. Uit gegevens van de lokale agent van de leverancier blijkt dat de GUTCS zelf 27 trekkers en 63 vrachtwagens heeft doorverkocht aan zijn leden. De resterende 97 vrachtwagens zijn uiteindelijk door de GNCAR overgenomen. Van deze 97 zijn er 75 doorverkocht aan coöperaties, vijf aan verschillende overheidstransportbedrijven, negen aan de Cairo Wastewater Organisation en vier aan de Eastern Delta Bus Company. Vier vrachtwagens waren dermate beschadigd dat ze niet meer verkoopbaar waren.

Ondanks additionele inspanningen en geruststellende verklaringen van de leverancier bleven de eerder bekritiseerde onderhouds- en servicevoorzieningen lange tijd onder de maat. Dit heeft in 1988 uiteindelijk geleid tot het opschorten van de dealerovereenkomst met de lokale agent. De recentelijk (maart 1989)

gecontracteerde nieuwe lokale agent heeft een betere reputatie en beschikt over moderne onderhoudsfaciliteiten in 10th of Ramadan City. Bij gebrek aan technische kennis kan de missie zich niet definitief uitspreken over de toereikendheid van de huidige onderhoudsvoorzieningen. In het algemeen blijken de vrachtwagens gespaard te blijven van grote technische mankementen.

Met uitzondering van een paar gevallen, waarbij sprake was van een directe hulpactie, werden (en worden nog steeds) vrijwel alle aankopen van nieuwe vrachtwagens op puur financiële basis gefinancierd, zowel in de overheids- als in de privé-sector. De afwezigheid van een internationale aanbestedingsprocedure en de rapportage van de beoordelingsmissie wijzen erop dat duidelijk sprake was van initiëring door de Nederlandse leverancier, die zocht naar mogelijkheden om zijn aandeel in de Egyptische markt te vergroten. Voor de GUTCS, die nooit eerder partij was geweest in een aankooptransactie, was het een gelegenheid om zijn bestaansrecht als overkoepelende organisatie te bevestigen. Bij afwezigheid van Nederlandse zachte financiering zouden de coöperatieleden wellicht doorgestaan zijn met vernieuwing van hun vrachtwagenpark op de toen gebruikelijke wijze, dat wil zeggen op basis van puur commerciële financiering en gebruik makende van het goed georganiseerde en geoutilleerde dealernetwerk van de concurrerende Duitse, Franse of Scandinavische merken die tot dan toe de markt behersten.

In principe is de GUTCS een puur administratief overkoepelende organisatie zonder eigen financiële middelen. Na een lange onderhandelingsperiode is uiteindelijk de National Bank of Egypt, Alexandria Branch, bereid gevonden de financiering van de transactie op zich te nemen op voorwaarde dat 1) de GUTCS het koersrisico van de zachte en de commerciële lening op zich zou nemen; 2) de leningen doorgeleend zouden worden aan de leden-coöperaties (op 5 jaar); 3) de vrachtwagens eigendom blijven van de bank zolang de lening niet is afbetaald door de koper. De afbetaling verloopt overigens zeer problematisch; slechts 25% van de eigenaars betaalt min of meer regelmatig af. Een ander controversieel punt bij de door-financiering was de vereiste aanbetaling die door de opgelopen vertragingen vele kandidaat-kopers in liquiditeitsproblemen bracht. Al met al concludeert de missie dat de door-financiering van de transactie slecht en onzorgvuldig was geregeld.

2.4 Effectiviteit

Uitgebreide transport-economische studies, uitgevoerd in de beginperiode van de jaren tachtig, bevestigden de financiële levensvatbaarheid van het vrachtvervoer over de weg onder de toen geldende kosten- en tariefcondities. De economische teruggang van het land in de latere jaren heeft geleid tot een zekere inkrimping van de vraag naar transport maar heeft, voor zover bekend, de levensvatbaarheid van de efficiënt georganiseerde coöperaties niet aangetast. Het wegvervoer is overigens in Egypte de enige transport-subsector die niet direct gesubsidieerd wordt.

Het directe werkgelegenheidseffect van de transactie is vrij belangrijk. Uiteindelijk ondersteunt de transactie direct het behoud van een 400-tal arbeidsplaatsen (186 eigenaar-chauffeurs geassisteerd door 1 of 2 helpers).

Een van de belangrijke overwegingen bij de toekenning van GK-ondersteuning was het 'sociale' oogmerk van de transactie, namelijk armere coöperatieleden in de gelegenheid te stellen hun vrachtwagens te vervangen tegen aantrekkelijke financiële voorwaarden. De missie is niet in staat geweest om een eigen onafhankelijk onderzoek in te stellen op dit punt. Samen met de eerder uitgevoerde evaluatiemissie (die wel een onderzoek op dit punt instelde) twijfelt ook de huidige missie sterk aan realisatie van deze sociale doelstelling. Uit gesprekken met de GUTCS blijkt dat er geen specifieke selectieprocedures waren en dat de voorfinancieringscisen dermate hoog waren dat in feite alleen de rijkere leden van de coöperaties van de transactie geprofitteerd hebben.

In principe heeft de transactie een negatief effect op de betalingsbalans omdat ze geen directe deviezen genereert en invoer van onderdelen ook in de verdere toekomst noodzakelijk zal blijven. De transactie heeft in zekere mate bijgedragen tot de verdere ontwikkeling van het lange-afstandsvrachtvervoer over de weg ten koste van het (in principe goedkopere) spoor- en waterwegvervoer. Het blijft echter de vraag in hoeverre dit verschijnsel een oorzaak dan wel een gevolg is van de teruggang van de 'traditionele' langc-afstandstransportsectoren.

2.5 Beleidsmatigheid

De transactie paste in de strategie van de Egyptische overheid om de nationale vrachtwagenvloot snel uit te breiden mede door meer ruimte te geven aan de privé-sector (coöperaties in hoofdzaak) en een relatieve liberalisering van de prijspolitiek.

Hoewel de transactie wellicht bijdroeg tot het bereiken van de algemene doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in Egypte, paste ze minder binnen dat beleid, dat geconcentreerd was op de landbouw en sociale sectoren.

De transactie betekende een belangrijke doorbraak van de Nederlandse leverancier in de Egyptische markt, die traditioneel beheerst werd door Franse, Duitse en Scandinavische merken. De talloze problemen waarmee de uitvoering van de transactie is geplaagd, hebben geleid tot een nieuw en beter marketingbeleid van de Nederlandse leverancier dat recentelijk resulteerde in vervolgoorders voor ongeveer 200 vrachtwagens. Eerdere (vage) plannen voor het opzetten van een joint venture met lokale assemblagebedrijven zijn van de baan. De penetratie in de lokale vrachtwagenmarkt stelt de leverancier thans in staat mee te profiteren van de stijgende vraag naar luxe passagiersbussen, een direct gevolg van het sterk groeiende toerisme.

3. Leverantie van pompen, afsluiters en schroefvijzelpompinstallatie

3.1 Projectbeschrijving

In de periode 1981–86 werden drie transacties met gemengde kredieten ondersteund die alle betrekking hadden op leverantie van kapitaalgoederen aan de General Organisation for Sewerage and Sanitary Drainage (GOSSD), de organisatie die verantwoordelijk is voor ontwikkeling en onderhoud van het riool- en afvalwaternetwerk van Cairo:

- a. 235 (verticale) rioolpompen, inclusief elektrische motoren, starters en schakelborden, onderdelen voldoende voor een periode van ongeveer vijf jaar en training in Nederland voor vier ingenieurs. De rioolpompen zijn geleverd door Machinefabriek L.J. Nijhuis BV.
- b. 350 rioolafsluiters variërend in diameter van 300 mm tot 1500 mm. De afsluiters zijn geleverd door RMI Holland BV.
- c. Mechanische en elektrische onderdelen van een schroefvijzelpompstation als onderdeel van een nieuw te bouwen waterzuiveringsinstallatie in Gabal el Asfar, Noord-Cairo. Leverancier van de schroefvijzelpompinstallatie is Jansen Venneboer.

3.2 Financiering

De totale contractwaarde van de pompentransactie werd vastgesteld op f 12,8 miljoen en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 6,4 miljoen, terugbetaalbaar in 18 jaar met een aflossingsvrije periode van 10 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 6,4 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode tegen een rente van 8,5%.

Het schenkingselement was 27%.

De totale contractwaarde van de afsluitertransactie werd vastgesteld op f 7,0 miljoen en gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 3,5 miljoen terugbetaalbaar in 30 jaar, met een aflossingsvrije periode van 8 jaar tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 3,5 miljoen terugbetaalbaar in 5 jaar, zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,5%.

Het schenkingselement was 30%.

De totale contractwaarde van de schroefvijzelpompinstallatie werd vastgesteld op f 9,47 miljoen en gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 4,15 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 5,32 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 7,75%.

Het schenkingselement was 26%.

3.3 Doelmatigheid

Identificatie, beoordeling en leningovereenkomst. De drie transacties werden door de GOSSD geïdentificeerd en kwamen via een openbare aanbestedingsprocedure tot stand. De aanbesteding voor de pompen had plaats in december 1980. De leningovereenkomst werd door de Egyptische regering getekend in december 1981 en werd effectief – na goedkeuring in het parlement – op 26 april 1982.

De aanbesteding voor de afsluiters had plaats begin 1983. De GK-aanvraag werd positief beoordeeld door het landenbureau, maar ontmoette enige weerstand in de GK-commissie, die van oordeel was dat er wellicht sprake was van initiëring door de Nederlandse leverancier. Verder onderzoek wees uit dat de Nederlandse ambassade in een eerdere fase informeel GK-ondersteuning had geëncmitteerd. Het GK werd uiteindelijk in april 1983 goedgekeurd. De 'Constitutional Approval Procedure' (CAP) nam bijna twee jaar in beslag vanwege een dispuut omtrent een aantal clausules in de leningovereenkomst.

De aanbesteding voor de levering van de schroefvrijzelpompinstallatie vond plaats begin 1984. Sporen van een interne beoordelingsprocedure zijn in het projectdossier niet gevonden. In juni 1984 is GK-ondersteuning toegezegd. Officieel vanwege het feit dat geen van de inschrijvende bedrijven strikt voldeed aan de technische eisen, besloot de GOSSD een 'Dutch Auction' te houden, een typisch Egyptische aanbestedingsprocedure waarbij leverantiecontracten worden 'geveild' in een serie van openbare veiling-sessies. Na een langdurige periode van onderhandelingen en administratieve procedures werd de GK-leningovereenkomst uiteindelijk door het Egyptische parlement geratificeerd in juli 1987.

Uitvoering. De projectdossiers geven weinig of geen informatie over de eigenlijke uitvoering van de betreffende transacties. Van de GOSSD en de leverancier is vernomen dat de rioolpompen in verschillende zendingen zijn geleverd eind 1982 en begin 1983.

De afsluiters zijn in twee zendingen verstuurd: een zending gedekt door de commerciële lening in 1985, en een tweede zending gedekt door de zachte lening in 1986.

Ongeveer 145 van de 235 geleverde pompen en alle 350 afsluiters zijn geïnstalleerd dan wel opgeslagen in het gebied van Cairo. Installatie vond plaats door de staf van de respectievelijke pompstations onder toezicht van het centrale Mechanical Engineering Department van de GOSSD. Op het moment van het missieveldbezoek (april 1989) waren 25–30 pompen en een onbekend (maar relatief klein) aantal afsluiters nog opgeslagen in de centrale GOSSD-opslagloods. De 90 resterende pompen zijn na aankomst in 1985/86 verdeeld onder verschillende riool- en waterzuiveringsinstallaties in het land. Informatie over installatie en gebruik ervan is niet goed meer te achterhalen.

De derde transactie, leverantie van een schroefvrijzelpompinstallatie, is nog niet uitgevoerd vanwege een contractdispuut tussen de Nederlandse leverancier en de GOSSD. De nu bijna drie jaar slepende vertraging heeft overigens geen

negatieve gevolgen gehad voor de bouw van het betreffende zuiveringsstation omdat ook de uitvoering van de civiele bouwcomponent grote vertraging heeft opgelopen. Wellicht houdt het contractdispuut daar enig verband mee. Civiele bouwwerkzaamheden zijn net begonnen en zullen waarschijnlijk nog twee jaar in beslag nemen.

Korte technische beoordeling van de transacties. De drie transacties zijn internationaal aanbesteed en alle technische specificaties en ontwerpen zijn door de GOSSD zelf of door een aangewezen lokale consultant gemaakt. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de geleverde pompen en afsluiters van zeer degelijke kwaliteit waren en efficiënt functioneren, zonder belangrijke technische problemen.

De missie was uiteraard niet in staat een uitvoerige studie te maken van de technische capaciteiten van de GOSSD. De organisatie krijgt, sinds een aantal jaren, technische ondersteuning in het kader van een door de USAID gefinancierd rehabilitatieprogramma. Ondanks goede intentieverklaringen, blijft reparatie/onderhoud een zorgkind van de organisatie. De geleverde pompen en afsluiters zijn vrijwel onderhoudsvrij en hun functioneren lijdt dan ook minimaal onder problemen van onvoldoende onderhoud. Veel bezorgder is de missie over het (toekomstig) functioneren van het nieuw te bouwen zuiveringsstation en de daarbij horende schroefvrijzelpompinstallatie, die hogere technische eisen zal stellen aan personeel en organisatie.

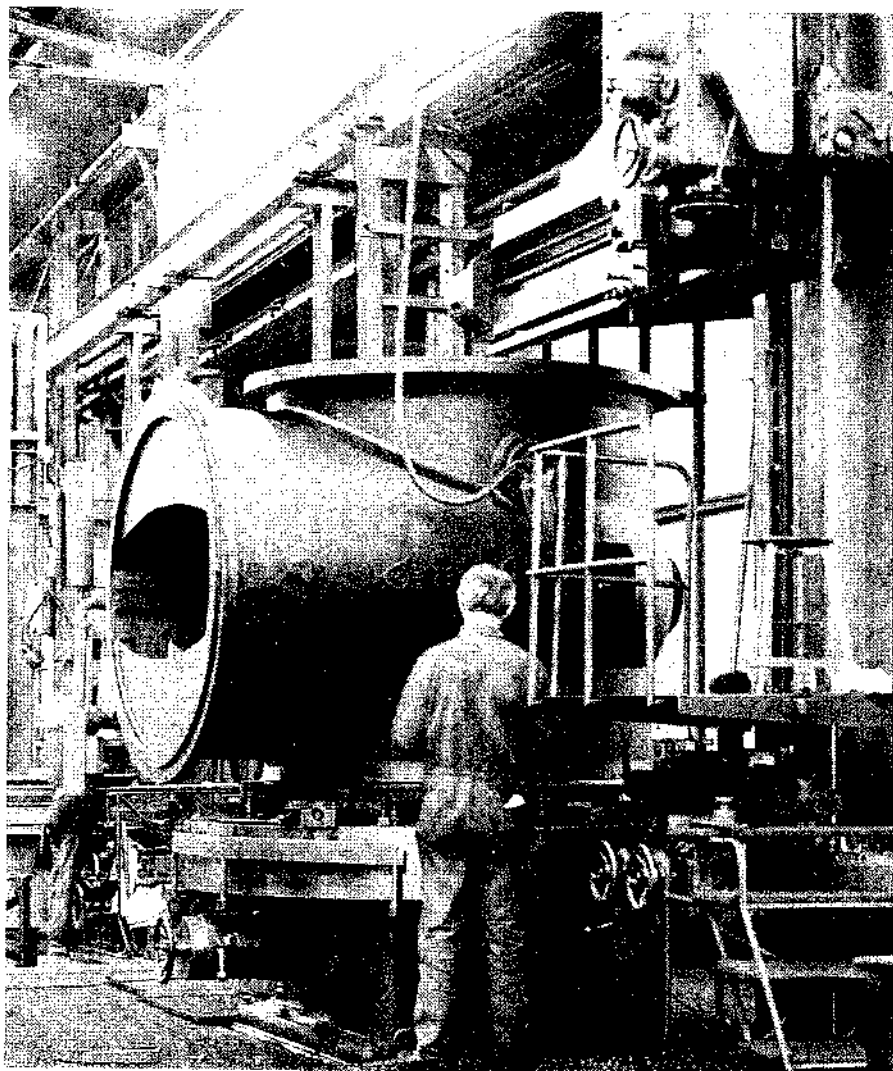
Financiering en fungibiliteit. De contractwaarde van de verschillende leveranties is bepaald op basis van internationale aanbestedingsprocedures met deelname van een groot aantal internationale bedrijven (variërend tussen 10 en 20). Details van de verschillende prijsaanbiddingen zijn niet meer beschikbaar en ook moeilijk achteraf te beoordelen.

In alle gevallen was GK-ondersteuning een belangrijk element in de uiteindelijke selectie van de Nederlandse leverancier. Zachte buitenlandse financiering is gebruikelijk in de riool- en afvalwatersector en de missie heeft de indruk dat, bij afwezigheid van Nederlandse zachte financiering, de drie transacties uiteindelijk door andere donoren gefinancierd zouden zijn op zachte voorwaarden.

Terugbetaling en rentelasten van de commerciële en zachte leningen komen niet ten laste van het GOSSD-budget maar van de nationale schatkist. De taak van de GOSSD is derhalve beperkt tot ontwerp, toezicht en onderhoud van de betreffende kapitaalgoederen.

3.4 Effectiviteit

In Egypte wordt slechts een klein gedeelte van de kosten van de watervoorziening op de consumenten verhaald. Op aandringen van de Wereldbank heeft de Egyptische regering in mei 1985 ingestemd met een politiek van geleidelijke aanpassing van watertarieven tot op een kostendekkend niveau in 1991. Er is geen specifiek tarief voor riool- en afvalwaterzuivering. Daar waar faciliteiten aanwezig zijn,



Rioolafsluiters, Egypte (RMI Holland BV)

wordt een additionele heffing van 10% van de waterverbruikslasten opgelegd. Zelfs bij aanpassing van het watertarief bestaat er weinig twijfel over dat de heffing van 10% volstrekt onvoldoende is om de hoge kosten van afvalwatercollectie en -zuivering te dekken.

De GOSD-organisatie heeft momenteel 10.400 mensen in dienst. Twee van de drie transacties betreffen in feite vervanging van bestaande infrastructuur zodat het netto-effect op de werkgelegenheid minimaal was. De schroefvijzelpomp

moet nog geplaatst worden in een nieuw te bouwen zuiveringsstation. In dit geval zal een (beperkt) aantal nieuwe werkplaatsen gecreëerd worden.

Alhoewel weinig cijfermateriaal beschikbaar is, kan niet getwijfeld worden aan het positieve effect van de transacties op het milieu en de hygiënische levensomstandigheden in de dichtbevolkte Cairo-agglomeratie.

3.5 *Beleidsmatigheid*

De drie transacties vormen slechts een klein onderdeel van de krachtige inspanning die de Egyptische regering zich getroost om het verouderde rioleringsstelsel van Cairo te rehabiliteren en uit te breiden. Deze inspanning is nog steeds een topprioriteit en wordt ook door de internationale donorgemeenschap financieel ondersteund.

Drinkwatervoorziening en sanitatie vormen een van de hoofdsectoren van het reguliere bilaterale Nederlandse ontwikkelingsprogramma in Egypte. De drie leveranties sluiten derhalve aan bij de prioritaire sectoren van het Nederlandse hulpprogramma in Egypte.

De Nederlandse fabrikanten van pompen en afsluiters hebben een langdurige zakenrelatie opgebouwd met de betrokken Egyptische overheden. Die relatie gaat terug tot het midden van de jaren zeventig. De GK-ondersteunde transacties hebben uiteraard bijgedragen tot een versteviging van de zakelijke relatie. Het aandeel in de lokale markt is dermate gestegen dat beide bedrijven bezig zijn met plannen voor het opzetten van joint ventures met lokale productiebedrijven.

4. **Leverantie van röntgenapparatuur**

4.1 *Projectbeschrijving*

De transactie betreft leverantie, installatie, testen en initieel onderhoud van röntgenapparatuur waaronder een aantal diagnostietoestellen, een cobalt unit, een tomoscan, een gyroscan, twee lineaire versnellers en verschillende therapeutische accessoires. Het contract voorziet verder in de opleiding van 6 röntgenspecialisten gedurende een periode van zeven weken in Nederland. Afnemer is de Universiteit van Mansoura, Dakahlia. De apparatuur wordt geleverd door Philips Medical Systems.

4.2 *Financiering*

De kosten van de civiele infrastructuur (gebouw, elektriciteits- en andere voorzieningen) worden door de universiteit gedragen. De totale waarde van de te leveren apparatuur is vastgesteld op f 20 miljoen en wordt gedekt door:

- een aanbetaling van de universiteit van f 3 miljoen (15% van de contractwaarde);
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 8 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;

– een commercieel krediet van f 9 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 7,75%.

Het schenkingselement is 24%.

4.3 *Doelmatigheid*

De transactie is geïdentificeerd en voorbereid door de Universiteit van Mansoura, die een internationale aanbesteding lanceerde in december 1981. Na aanvankelijke twijfel bij het landebureau omtrent het ontwikkelingskarakter van de transactie, werd de GK-aanvraag uiteindelijk goedgekeurd in maart 1982 na uitdrukkelijke interventie van de Nederlandse ambassade. Parallel met de GK-financiering werd een bedrag van f 2,75 miljoen gealloceerd onder het reguliere bilaterale hulpprogramma voor technische assistentie bij het opstellen van de civiel-technische bouwplannen voor het nieuw op te richten radiologisch centrum. De leningovereenkomst is 2 jaar later effectief geworden, in maart 1984.

Vijf jaar na dato heeft de leverantie van de goederen nog niet plaatsgevonden vanwege vertragingen in de voltooiing van het gebouwencomplex. De vertraging (uiteindelijk acht jaar sinds de aanbesteding van de apparatuur) heeft geleid tot een situatie waarbij de oorspronkelijke apparatuur niet meer leverbaar is en ook technologisch verouderd. Om verdere vertraging te vermijden is de transactie niet opnieuw aanbesteed maar hebben de betrokken partijen een nieuw leverantiecontract getekend binnen de bestaande leningovereenkomst (in februari 1989). De heronderhandeling van het contract heeft de universiteit in staat gesteld het apparatuurpakket aan te passen aan de nieuwe technologische ontwikkelingen en heeft de leverancier toegelaten de prijs offerte aan te passen aan het huidige prijzniveau.

De directe oorzaak van de vertraging in de leverantie ligt bij de grote achterstand in de oplevering van het gebouwencomplex waarin de apparatuur geplaatst moet worden. Deze achterstand is grotendeels te wijten aan interne organisatorische en financiële problemen bij de universiteit. De indruk van de missie is dat voltooiing van het complex en de bijbehorende polikliniek nog één tot twee jaar in beslag zal nemen.

Vanwege beperkte technische expertise kan de missie niet ingaan op het probleem van de technologische inpasbaarheid. Het gaat om technologisch zeer hoogwaardige apparatuur waarvoor zeer specifieke kennis vereist is. De missie is medegedeeld dat het bestaande personeel reeds grotendeels vertrouwd is met de apparatuur, die overigens ook al in andere Egyptische universitaire klinieken in gebruik is. De missie vertrouwt erop dat de training, voorzien in het leverantiecontract, voldoende zal zijn om de staf verder vertrouwd te maken met het gebruik van de nieuwe apparatuur. De leverancier en de universiteit zijn beide van plan een onderhoudscontract af te sluiten zodra de apparatuur is geïnstalleerd.

De oorspronkelijke contractprijs is tot stand gekomen in een openbare aanbestedingsprocedure waarbij sterke internationale concurrentie werd gesignaleerd van Franse en Duitse bedrijven. Details van de aanbiedingen en prijsquoteringen

zijn echter niet meer beschikbaar. Om administratieve redenen is, bij herziening van het contract, gekozen voor directe onderhandelingen met de leverancier in plaats van nieuwe aanbesteding. Er zijn sterke aanwijzingen dat bij afwezigheid van Nederlandse zachte financiering de transactie door andere donoren zou zijn gefinancierd, al dan niet op zachte voorwaarden. Naast de GK-ondersteuning heeft de additionele allocatie van Nederlandse bilaterale hulpfondsen (f 2,5 miljoen) ook een belangrijke rol gespeeld bij de toekenning van het contract.

Terugbetalingen van de lening en rentelasten worden door de Egyptische overheid ten laste gelegd van het universiteitsbudget. In feite gaat het om een louter nominale, boekhoudkundige transfer omdat de universiteit niet over eigen inkomsten beschikt en alle terugbetalings- en rentelasten uiteindelijk toch gedekt worden door budgetallocaties van de overheid.

4.4 Effectiviteit

De kosten van gezondheidszorg in Egypte worden niet gec recupereerd. In het specifieke geval van universitaire instellingen worden alle investerings- en operationele kosten gedekt door allocaties uit het budget van het Ministerie van Hoger Onderwijs waaronder deze instellingen ressorteren. De medische faculteit heeft geen plannen om kosten van radiologisch onderzoek op patiënten te verhalen.

De invloed van de transactie op de directe tewerkstelling is vrij beperkt. Na voltooiing van het gebouw en installatie van de apparatuur, zal in het nieuwe radiologisch centrum wellicht behoefte zijn aan 20 tot 30 additionele werkplaatsen.

Universiteit en leverancier weerspreken met klem eerder geuite kritiek op het training- en researchgerichte karakter van universitaire geneeskundige instellingen en wijzen erop dat deze wel degelijk open staan voor alle lagen van de bevolking.

Negatieve effecten op het milieu worden niet verwacht. De staf van het huidige radiologisch centrum en de onderhoudsdiensten van de leverancier zijn vertrouwd met alle veiligheidsaspecten. Effecten op de externe macro-economische balans van het land zijn logischerwijs negatief; in de loop der jaren zal invoer van onderdelen noodzakelijk blijven die niet door inkomsten (noch in lokale munt, noch in vreemde munt) wordt gedekt.

4.5 Beleidsmatigheid

Projecten die in de overheidssector de aanbestedingsfase hebben bereikt zijn, in principe, onderwerp geweest van een vrij uitvoerige interne administratieve procedure waarbij een groot aantal instanties geconsulteerd wordt. Men kan stellen dat de transactie inderdaad paste in de nationale en universitaire beleidsplannen. Het feit dat de transactie, na goedkeuring in 1984, nog steeds niet is uitgevoerd wijst er echter wel op dat deze zowel op nationaal als op universitair niveau geen hoge prioriteit heeft gehad.

Hoewel niet gesteld kan worden dat de transactie in conflict was met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, is het vrij moeilijk om de positieve en directe

bijdrage aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen te bepalen. Op dit ogenblik ligt het accent van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in de gezondheidssector op de eerstelijns-gezondheidszorg maar in het begin van de jaren tachtig (toen de kredietaanvraag werd gedaan) was dat beleidsaccent minder scherp geformuleerd.

De Nederlandse leverancier is sinds lange tijd gevestigd in Egypte. De medische apparatensector vormt slechts een onderdeel van de activiteiten van het concern. De zachte financiering van de transactie is een (kleine) bijdrage tot de besteding van de economische banden van het bedrijf met Egypte.

5. Leverantie van 3 Fokker F-27 Mk 500-toestellen

5.1 Projectbeschrijving

De transactie omvatte de leverantie van 3 Fokker F-27 Mk 500 vliegtuigen (52 zitplaatsen) en een pakket reserveonderdelen aan Egyptair.

5.2 Financiering

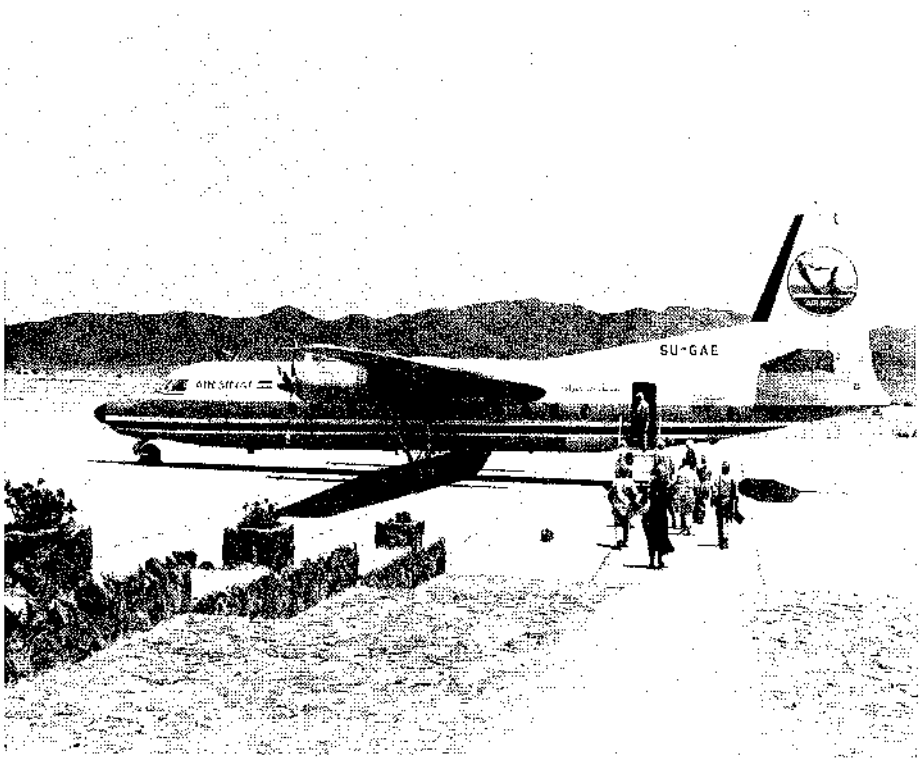
De totale waarde van de transactie was f 55,75 miljoen en was gedekt door:

- een aanbetaling van Egyptair van f 2,05 miljoen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 26 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commercieel krediet van f 27,7 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,75%.

Het schenkingselement bedroeg 28%.

5.3 Doelmatigheid

Midden 1982 kondigde Egyptair plannen aan om zijn vloot van middellange- en lange-afstandstoestellen uit te breiden met drie kortere-afstandstoestellen voor interne diensten. De Nederlandse vliegtuigfabrikant toonde zijn belangstelling voor de order en mobiliseerde, zoals gebruikelijk in deze sector, alle mogelijke politieke en financiële steun voor het verkrijgen van de opdracht. Het gemengde krediet werd aan de Egyptische overheid aangeboden op nieuwjaarsdag 1983. In de aanbiedingsbrief werd de verwachting uitgesproken dat de zachte financiering direct ten goede zou komen aan de maatschappij. De toekenning van zachte financiering was, in maart 1983, aanleiding tot kritische vragen in de Nederlandse Tweede-Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking verdedigde de toekenning met het argument dat de transactie zou bijdragen tot de verzelfstandiging van de Egyptische economie. De order is uiteindelijk geplaatst in september 1983 en de leningovereenkomst is samen met het leverantiecontract getekend op 22 november 1983. De leningovereenkomst is direct ondertekend door Egyptair met garantie van de Egyptische overheid. Het is de enige overeenkomst van



Vliegtuigen, Egypte (Fokker)

het Nederlandse GK-programma in Egypte waarbij de Egyptische overheid is afgeweken van de algemeen geldende Constitutional Approval Procedure (CAP). Na heftige discussie binnen de Egyptische overheid is de uitzonderingsprocedure uiteindelijk in januari 1984 met een juridisch eindadvies bekrachtigd.

Het projectdossier bevat geen informatie over de uitvoering van de transactie. Van de vliegtuigfabrikant is vernomen dat de drie toestellen in januari en februari 1984 zijn afgeleverd zonder verdere problemen. Op 26 juni 1986 is een van de toestellen tijdens een noodlanding in de buurt van het vliegveld van Cairo neergestort waarbij 26 slachtoffers zijn gevallen, inclusief de bemanning van 4 personen. De twee overblijvende toestellen zijn in goede conditie en functioneren tot voldoening van de maatschappij.

Type en technische specificaties van de toestellen zijn door Egyptair bepaald; de leverantie voldeed derhalve aan de gestelde technische eisen. De transactie omvatte ook de aanschaf van een pakket reserveonderdelen ter waarde van f 9,26 miljoen. De maatschappij is thans bezig additionele financiële middelen te mobiliseren voor aanvulling van het pakket.

De transactie is in eerste instantie door Egyptair geïdentificeerd en onderwerp geweest van een hevige concurrentieslag zowel binnens- als buitenskamers. Precieze (en betrouwbare) details van de aanbiedingen zijn niet meer beschikbaar, maar in die tijd was overheidsondersteuning van vliegtuigorders vrij gebruikelijk. Dat de GK-financiering een belangrijke rol heeft gespeeld bij de toekenning van het contract wordt dan ook nauwelijks betwijfeld. De vraag of bij niet-toekenning van GK-steun de order naar de (Britse) concurrent zou zijn gegaan kan echter niet met zekerheid beantwoord worden.

Egyptair heeft de status van een onafhankelijk en op commerciële basis werkend overheidsbedrijf met eigen budgettaire bevoegdheden. De GK-lening is rechtstreeks met Egyptair afgesloten, zodat het bedrijf direct profiteert van de zachte financiële leningvoorwaarden. Een andere consequentie is echter dat het bedrijf ook het gehele valutakoersrisico draagt.

5.4 *Effectiviteit*

De missie heeft geen toegang gekregen tot gedetailleerde financieel-economische bedrijfsinformatie of exploitatieresultaten van de betreffende toestellen. Op basis van een beperkt aantal operationele parameters en gesprekken met het management komt de missie tot de globale conclusie dat de exploitatie van de toestellen financieel rendabel is. Ten tijde van de aankoop van de toestellen was er een bewuste subsidiepolitiek waarbij exploitatietekorten op de binnenlandse luchtdiensten (min of meer) gedekt werden door winsten op de internationale diensten. In de loop van de laatste jaren is een politiek van geleidelijke tariefsaanpassing gevolgd waarbij binnenlandse tekorten grotendeels zijn verdwenen. De verbeterde rentabiliteit is mede gerealiseerd door de explosieve groei van het toeristisch verkeer.

De Fokker F-27 toestellen hebben in principe een vierkoppige bemanning. Afhankelijk van de inzet van de toestellen varieert het totaal aantal bemanningen van vier tot vijf per toestel. De indirecte werkgelegenheid is relatief belangrijk maar moeilijk kwantificeerbaar.

Hoewel exacte cijfers ontbreken, zijn er sterke aanwijzingen dat het merendeel van de vervoerde passagiers toerist is. Effecten op specifieke Egyptische bevolkingsgroepen zijn niet traceerbaar, effecten op het milieu evenmin.

5.4 *Beleidsmatigheid*

De aankoop van de toestellen door Egyptair is voorafgegaan door een uitgebreide interne evaluatie. De uitbreiding van de vloot was dan ook een bewuste keuze die ook geheel binnen de plannen van het bedrijf en van de overheid paste.

Een verband of aansluiting met het Nederlandse reguliere bilaterale hulpprogramma is moeilijk te leggen.

De verkoop van de drie toestellen was de eerste transactie van de Nederlandse vliegtuigbouwer in Egypte (daarvoor waren een paar toestellen op lease-basis in gebruik). Vooral in de initiële fase is door de leverancier en de Nederlandse

ambassade het 'strategisch' karakter van de transactie sterk benadrukt, een transactie die 'bijna automatisch' zou leiden tot de plaatsing van additionele orders door de Egyptische (militaire) overheid en de privé-sector (oliemaatschappijen). De hoog gespannen verwachtingen zijn echter nooit gerealiseerd. Tot op heden is geen enkele additonele order geboekt.

6. Leverantie van afvalwaterzuiveringsinstallatie El Mahmoudia

6.1 *Projectbeschrijving*

Het riool- en afvalwaterproject El Mahmoudia is opgesplitst in twee delen: de aanleg van een rioleringsnetwerk en de bouw van een afvalwaterzuiveringsstation dat aansluit op het netwerk. De GK-ondersteunde transactie betreft de leverantie en installatie van de elektro-mechanische apparatuur voor het zuiveringsstation. Het project is uitgevoerd door Esmil International BV (later overgegaan in HVA/Wacon; opdrachtgever was de National Organisation for Potable Water and Sanitary Drainage (NOPWASD)).

6.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie werd vastgesteld op f 2,9 miljoen en gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 1,6 miljoen, terugbetaalbaar in 15 jaar met een aflossingsvrije periode van 10 jaar en tegen een rente van 3%;
- een commercieel krediet van f 1,3 miljoen terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,5%.

Het schenkingselement bedroeg 25%.

6.3 *Doelmatigheid*

Pre-feasibility studies voor het project zijn uitgevoerd door een buitenlandse consultant met financiering van de Wereldbank. Het uiteindelijke ontwerp is door de uitvoerende organisatie (NOPWASD) gemaakt. De organisatie lanceerde een internationale openbare aanbesteding voor de apparatuur in het begin van 1981. Een in maart 1982 uitgezonden consultantsmissie adviseerde positief over eventuele GK-ondersteuning, die vervolgens in juni 1982 is verleend. Het duurde uiteindelijk drie jaar voordat de leningovereenkomst in maart 1985 door het Egyptische parlement werd geratificeerd. Naast administratieve rompslomp had de vertraging wellicht te maken met het feit dat de lokaal gefinancierde civiel-technische component zeer grote vertraging opliep.

Van de leverancier en van NOPWASD is vernomen dat de apparatuur in twee zendingen is geleverd; de eerste zending, gedekt door het commerciële krediet, is verstuurd in 1985 en de tweede, gedekt door de zachte lening, in 1986. Het zuiveringsstation is sinds midden 1987 operationeel maar heeft nog niet gefunctioneerd omdat de aanleg van het rioleringsnetwerk nog niet voltooid is. De verwachting is dat het station rond juni 1990, ruim drie jaar na installatie en negen

jaar na aanbesteding, zal beginnen te functioneren, waarna het wellicht nog twee jaar kan duren voordat de verwerkingscapaciteit ten volle zal worden benut.

De technische expertise van de missie is te beperkt om een definitief oordeel te formuleren omtrent de technologische inpasbaarheid van de leverantie. De leverantie was overigens geheel conform het door NOPWASD uitgewerkte ontwerp. De organisatie heeft gekozen voor een vrij verregaande vorm van automatisatie. Hoewel de zuiveringsinstallatie ook (beperkt) handmatig bediend kan worden, lijkt het gekozen niveau van technologie aan de hoge kant waardoor in de latere exploitatiefase problemen zouden kunnen ontstaan.

Het personeel, dat reeds gerecrueteerd is, heeft geen of zeer beperkte ervaring. Zorgen in verband met het toekomstig functioneren van het station worden nog vergroot door het feit dat noch de leverancier noch zijn lokale agent onderhoudsdiensten verstrekt. Reserveonderdelen voor een periode van vijf jaar zijn met de installatie meegeleverd. De onderhoudswerkplaats is echter nog niet klaar en de onderdelen zijn voorlopig in containers opgeslagen.

De transactiewaarde is in een openbare tenderprocedure tot stand gekomen waarbij sterke internationale concurrentie werd gesignaleerd. Details van concurrerende aanbiedingen zijn echter niet meer beschikbaar. Zowel de leverancier als de opdrachtgever bevestigden dat de GK-ondersteuning van doorslaggevende betekenis was bij de toekenning van de order. Bij afwezigheid van GK-steun zou de order waarschijnlijk door andere donoren, al dan niet op zachte voorwaarden (daarover bestaat geen zekerheid), gefinancierd zijn geweest.

Terugbetaling van leningen en interest komen geheel ten laste van het centrale overheidsbudget.

6.4 *Effectiviteit*

In Egypte wordt slechts een klein gedeelte van de kosten van watervoorziening en zuivering verhaald op de eindgebruiker. Op aandringen van de Wereldbank heeft de Egyptische regering in mei 1985 ingestemd met een politiek van geleidelijke aanpassing van watertarieven tot op een kostendekkend niveau in 1991. Er is geen specifiek tarief voor riool- en afvalwaterzuivering. Daar waar faciliteiten aanwezig zijn, wordt een additionele heffing van 10% van de waterverbruikslasten opgelegd. Zelfs bij aanpassing van het watertarief bestaat er weinig twijfel over dat de additionele heffing volstrekt onvoldoende is om de hoge kosten van afvalwatercollectie en -zuivering te dekken.

Het werkgelegenheidseffect blijft beperkt tot het noodzakelijke onderhouds- en operationele personeel, in totaal een twintigtal arbeidsplaatsen.

Er is geen specifieke informatie over de bevolkingsgroep die in het 'projectgebied' woonachtig is. Rijkere delen van de stedelijke bevolking beschikken over het algemeen reeds over (duurdere) individuele systemen voor afvalwaterverwerking (septische putten). Er mag dan ook gesteld worden dat vooral de armere lagen van de stedelijke bevolking zullen profiteren van de verbeterde hygiënische omstandigheden.

De transactie genereert op zichzelf geen buitenlandse deviezen, waardoor het effect op de nationale betalingsbalans ook op langere termijn negatief zal blijven.

6.5 *Beleidsmatigheid*

De transactie maakt deel uit van ambitieuze overheidsplannen om de grotere provinciale steden in Egypte te voorzien van een openbaar afvalwater- en rioleeringsstelsel; en paste dus volledig in het overheidsbeleid voor deze sector.

De transactie sluit aan op het reguliere Nederlandse bilaterale hulpprogramma, dat zich in hoofdzaak richt op de drinkwatersector, inclusief sanitatie.

De Nederlandse leverancier is sinds het begin van de jaren tachtig actief in Egypte. Na de El Mahmoudia order volgde een serie vervolgontracten (in de drinkwatersector) die meestal onder het reguliere bilaterale hulpprogramma gefinancierd werden. Het bedrijf onderzoekt momenteel mogelijkheden tot het opzetten van een joint venture voor de lokale bouw van compacte (drink)waterzuiveringsunits.

7. **Leverantie van kippenbroederij-apparatuur**

7.1 *Projectbeschrijving*

Het kippenbroederijproject bestond uit twee componenten: a) de bouw van de civiele infrastructuur (gebouwen en water- en elektriciteitsvoorzieningen) en b) de leverantie en installatie van de elektromechanische broederij-apparatuur. De eerste component is geheel door de afnemer, de General Poultry Company (GPC), gefinancierd, de tweede component werd met GK-steun uitgevoerd. Het ging om de bouw van twee broederij-inrichtingen met elk een verwerkingscapaciteit van 25 miljoen eieren per jaar. De geleverde apparatuur omvatte een serie broedmachines, luchtbehandelingsinstrumentatie, hulpgeneratoren en automatische verpakkingsmachines. Leverancier was Pas Reform.

7.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie werd vastgesteld op f 9,28 miljoen en gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 4 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commercieel krediet van f 5,28 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,5%.

Het schenkingselement was 26%.

7.3 *Doelmatigheid*

Het project werd begin 1983 geïdentificeerd en geformuleerd door de General Poultry Company. Er zijn aanwijzingen dat de Nederlandse leverancier al bij de

voorbereidende fase van ontwerp en formulering betrokken was. Nadat GK-steun voor de transactie was verkregen bleek de GPC bereid de vereiste internationale aanbesteding te beperken tot Nederlandse leveranciers. De beperkte aanbestedingsprocedure is midden 1983 gestart. De leningovereenkomst is door de Egyptische regering getekend in juli 1984 en door het parlement goedgekeurd in maart 1985.

De apparatuur is, volgens mededelingen van de leverancier en de GPC, in de eerste helft van 1986 afgeleverd. De eerste broederij is vervolgens operationeel geworden in maart 1987. De tweede installatie is pas een jaar later operationeel geworden wegens vertraging in de afwerking van het gebouw. Bij het bezoek van de missie bleken de installaties in goede conditie te zijn en naar wens te functioneren.

Het technisch ontwerp voor de broederijen is door de GPC gemaakt met behulp van eigen consultants en van de Nederlandse leverancier die al eerder zakelijke contacten had met het bedrijf. De GPC heeft daarbij gekozen voor de toen technologisch meest geavanceerde techniek inclusief volledige automatisatie van behandeling en verpakking (van kuikens). Met name de geavanceerde verpakkingsmachines hebben in de beginfase voor enige problemen gezorgd, maar deze zijn vrij snel opgelost.

Het personeel van de broederij is in principe verantwoordelijk voor het onderhoud. Het niveau van onderhoud is relatief laag maar heeft nog niet tot grote operationele problemen geleid. De Nederlandse leverancier beschikt over een technisch goede lokale agent die in noodgevallen kan bijspringen. Samen met de apparatuur is een voorraad essentiële reserveonderdelen geleverd, voldoende voor een periode van ongeveer vijf jaar. Onderdelen die tijdens de garantie- en opleveringsperiode zijn verbruikt, zijn op kosten van de leverancier vervangen.

Het belang van de GK-financiering bij de toekenning c.q. verwerving van de transactie wordt door zowel de GPC als de leverancier onderstreept. De missie heeft de indruk dat, bij afwezigheid van Nederlandse GK-steun, de GPC zeer waarschijnlijk had uitgekeken naar alternatieve externe financieringsmogelijkheden en die waarschijnlijk ook had gekregen.

De GPC heeft de status van een commercieel opererend overheidsbedrijf met eigen budgettaire verantwoordelijkheden. De Nederlandse zachte lening is dan ook door de Egyptische overheid doorgeleend en zowel lening- als rentelasten komen geheel ten laste van het GPC-budget (zou dit aanleiding geven tot financiële tekorten dan worden deze wel door overheidssubsidies gedekt). Uit gesprekken met het management blijkt dat de zachte lening doorgeleend is tegen een rente van 2,5% maar terugbetaalbaar is gesteld op een kortere periode (korter dan 30 jaar) – hoeveel korter kon niet worden medegedeeld. Zowel de commerciële als de zachte lening zijn in Egyptische ponden uitgedrukt zodat het valutarisico geheel ten laste van de Centrale Bank komt. Door toegang te krijgen tot concessionele vormen van financiering verkeert het bedrijf overigens in een financieel gunstige positie ten opzichte van concurrerende bedrijven in de privé-

sector. In welk mate hiermee de ontwikkeling van de privé-sector geremd dan wel verstoord is, is zeer moeilijk vast te stellen.

7.4 Effectiviteit

De missie heeft geen toegang gekregen tot financieel-economische informatie met betrekking tot het functioneren van de broederij-installaties of van de GPC als bedrijf. Financiële analyse op het niveau van de broederijen zou trouwens ook vrij moeilijk zijn omdat de produktie van eendagskuikens in feite onderdeel is van de produktie van slachtkuikens.

Het bedrijf was niet bereid mededelingen te doen omtrent het aantal arbeidsplaatsen. Op het niveau van de broederijen is dat vrij beperkt (wellicht een tiental) omdat gekozen is voor een grote mate van automatisatie.

Ten tijde van de GK-aanvraag werd de nadruk gelegd op de belangrijke rol die de GPC-broederijen speelden in de bevoorrading van bijna 12.000 kleine pluimvechouders in het land. Voor zover bekend heeft het bedrijf deze rol nooit vervuld. Ongeveer 85% van de eendagskuikenproduktie wordt afgezet binnen het bedrijf zelf; de rest wordt verkocht aan een enkele grote privé-producent van slachtkuikens.

Het project heeft geen direct traceerbare effecten op specifieke bevolkingsgroepen of op het milieu.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het project was importsubsstitutie van eendagskuikens. Alhoewel exact cijfermateriaal ontbreekt, bestaat de indruk dat het importsubsstitutie-effect inderdaad belangrijk is en het project direct bijdraagt tot een verbetering van de betalingsbalanspositie van het land. Een juiste inschatting van de betalingsbalanseffecten is trouwens ook moeilijk vanwege vrij belangrijke indirecte negatieve effecten die gerelateerd zijn aan de produktie (op basis van ingevoerde maïs) van de broedeieren.

7.5 Beleidsmatigheid

De Egyptische regering heeft in de loop der jaren topprioriteit gegeven aan investeringen in de landbouw en agro-industrie die bijdragen aan het terugdringen van de grote voedseltekorten. De transactie paste geheel in deze overheidsplannen. Ook in het Nederlandse reguliere hulpprogramma wordt veel aandacht besteed aan landbouw en agro-industriële ontwikkeling zodat de transactie ook daarbij aansloot.

De Nederlandse leverancier is actief in Egypte sinds 1964, toen het de eerste broederij leverde voor de GPC. Het bedrijf heeft in de afgelopen jaren een aantal broederijen verkocht, ook in de privé-sector, die op commerciële basis werden gefinancierd. De GK-steun heeft het bedrijf in staat gesteld zijn reeds verworven positie in de Egyptische markt te bestendigen.

8. Leverantie van gasdrukregeling- en meetapparatuur

8.1 Projectbeschrijving

De transactie bestond uit de leverantie (op turn-key basis) van 12 aardgasdrukregel- en meterstations als onderdeel van een nieuw aan te leggen 30 km lange pijplijn tussen het off-shore gasveld Abu Qir en Ameriya/El Dikheila, de belangrijkste industriële centra van Alexandria. Opdrachtgever was de Petroleum Pipeline Company (PPC). De capaciteit van de lijn is momenteel in de orde van 600.000 m³ per uur. Civiele werken van de stations (funderingen en gebouwen) werden in onderaanneming door een Nederlandse aannemer uitgevoerd terwijl de leverancier (Petrogas/NACAP) naast de eindverantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid droeg voor de levering en installatie van de apparatuur.

8.2 Financiering

De totale waarde van de transactie werd vastgesteld op f 25 miljoen en werd gedekt door:

- een aanbetaling van de PPC ten bedrage van f 2,5 miljoen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 9,3 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commercieel krediet van f 13,2 miljoen, terugbetaalbaar in 7 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,75%.

Het schenkingsclement was 22%.

8.3 Doelmatigheid

Het pijplijnproject was reeds in 1982 door de PPC geïdentificeerd maar werd om diverse redenen opnieuw aanbesteed in oktober 1983. Het oorspronkelijke aanbod was voor een complete turn-key oplevering, inclusief de aanleg van de pijplijn. De GK-aanvraag beperkte zich tot het apparatuurgedeelte van de aanbidding (financiering van het pijplijngedeelte werd ondergebracht bij een Engelse zustermaatschappij). Scherpe prijsconcurrentie van concurrerende bedrijven was de directe aanleiding voor de aanvraag. In een latere fase besloot de PPC de pijplijn in eigen beheer aan te leggen.

Het projectdossier bevat geen informatie over interne evaluatie of adviezen omtrent de GK-aanvraag. In de loop van de onderhandelingsfase is GK-steun formeel toegezegd (november 1983). De leningovereenkomst is door het parlement goedgekeurd in juli 1985. De trage goedkeuringsprocedure leidde tot een zeer gespannen situatie tussen de leverancier en de PPC die, na betaling van het overeengekomen voorschot (in guldens!), onmiddellijke uitvoering van de order eiste. De leverancier kon uiteindelijk tegemoetkomen aan deze eis na regeling van een tijdelijke (brug-)financiering.

De eerste verscheping van apparatuur vond plaats in oktober 1985 en de tweede midden 1986. Om onduidelijke redenen zag de PPC in de loop van de aanlegfase

af van de bouw van twee stations. De resterende tien stations werden in de loop van 1987 operationeel.

Het ontwerp was aangepast aan de lokale omstandigheden en extra veiligheidsvoorzieningen werden aangebracht ter voorkoming van latere problemen. Uit betrouwbare bron is vernomen dat de PPC vrijwel geen onderhoud pleegt. Onderhoud wordt in feite kosteloos verricht door de lokale agent van de leverancier. Onderdelen van de twee niet gebouwde stations vormen een extra buffer van onderdelen. In de loop van 1989 is een aanvraag voor bilaterale financiering van een additioneel onderdelenpakket afgewezen.

De transactie werd geïnitieerd en geïdentificeerd door de PPC en werd internationaal aanbesteed volgens de toen gangbare regels. Hoewel details van de verschillende offertes niet meer beschikbaar zijn, was het (in die tijd) vrij gebruikelijk dat offertes financieel ondersteund werden door de donorgemeenschap. De GK-steun was daarom, naast de technische kwaliteit van de offerte, een belangrijk element in de toekenning van de order. De vraag in hoeverre de order naar een concurrerend bedrijf zou zijn gegaan bij afwezigheid van Nederlandse financiering, kan niet met zekerheid beantwoord worden door de missie.

De PPC is een dochtermaatschappij van de Egyptian Petroleum Corporation, het staatsoliebedrijf, dat in principe op commerciële basis opereert. Terugbetalingen van leningen en interest worden door de centrale overheid ten laste gebracht van de bedrijfsresultaten. Het PPC-management deelde de missie mede dat de zachte lening op volledig commerciële voorwaarden door de overheid werd doorgeleend maar was niet bereid verdere details hieromtrent te verstrekken.

8.4 Effectiviteit

De missie kreeg geen toegang tot financieel-economische informatie met betrekking tot de exploitatie van de pijplijn of de PPC als bedrijf. In principe functioneert de PPC als commercieel bedrijf dat betaald wordt voor de diensten die het als pijplijn-exploitant verleent aan zustermaatschappijen. In het begin van de jaren tachtig werd in het kader van de Nationale Transport Studie gedetailleerd onderzoek verricht naar de exploitatieresultaten van de PPC. Daarbij bleek dat inkomsten weliswaar de directe exploitatiekosten dekten maar onvoldoende waren om de relatief zware afschrijvings- en rentelasten te dekken. Het subsidie-element werd toen ruwweg geschat op 30–40%. Sinds die tijd is het financiële beeld niet wezenlijk veranderd; het olie- en gastransport is nog steeds gesubsidieerd.

Het directe effect van de transactie op de werkgelegenheid is vrij beperkt. In principe kan elk van de stations door 2 of 3 mensen bemand worden, zo nodig in ploegendienst. De stations zijn volledig geautomatiseerd en uitgerust met de laatste veiligheidsaccessoires.

De transactie genereert op zichzelf geen inkomsten in vreemde valuta; het directe effect op de nationale betalingsbalans is dus noodzakelijkerwijs negatief. Het project draagt echter indirect bij tot het terugdringen van de nationale olieconsumptie en dus tot vergroting van het olie-exportoverschot. Zonder het

precies te kunnen kwantificeren, meent de missie dat dit indirecte positieve betalingsbalanseffect aanzienlijk is.

De transactie heeft geen direct traceerbare effecten gehad op specifieke doelgroepen of op het milieu.

8.5 *Beleidsmatigheid*

De transactie paste in het nationale energiebeleidsplan van de Egyptische overheid dat gericht is op snelle uitbreiding van het aardgaspotentieel en terugdringen van de olieconsumptie.

De transactie sloot op geen enkele manier aan bij activiteiten onder het Nederlandse reguliere hulpprogramma in Egypte.

Alhoewel het niet de eerste order was, betekende de transactie toch een belangrijke doorbraak voor de Nederlandse leverancier in de snel expanderende markt voor aardgasapparatuur in Egypte. Op basis van de succesvolle GK-ondersteunde leverantie heeft het bedrijf een vervolgorde ontvangen die thans in uitvoering is.

9. **Leverantie veevoederfabrieksinstallatie**

9.1 *Projectbeschrijving*

Het veevoederfabriek-project, dat nog uitgevoerd moet worden, bestaat uit twee componenten: een civiel-technisch gedeelte (bouw van funderingen) en de leverantie c.q. installatie van het elektromechanisch gedeelte. De eerste component wordt door de opdrachtgever, de Egyptian Company for Packing Materials and Distributing Foodstuffs (SHEMTO), op basis van eigen financiering en in eigen beheer uitgevoerd. De contributie van het GK-programma betreft alleen het elektromechanische gedeelte. De transactie bestaat uit leverantie, installatie en opstarten van een complete veevoederproductie-installatie met een nominale capaciteit van 3 ton per uur in 10th of Ramadan City. Het project zal worden uitgevoerd door Van Aarsen Machinefabriek. Het contract voorziet in een trainingsstage van twee weken in Nederland voor de bedrijfsleider en chef-mecaniciën, assistentie bij het maken van het civiel-technisch ontwerp en supervisie van de installatie door twee technici gedurende een periode van dertig weken.

9.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie werd vastgesteld op f 4,26 miljoen en gefinancierd door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 1,80 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
 - een commercieel krediet van f 2,46 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,25%.
- Het schenkingselement komt op 25%.

9.3 Doelmatigheid

Onmiddellijk na presentatie van de aanbieding, begin april 1985, diende de Nederlandse leverancier een verzoek tot GK-ondersteuning in bij Ontwikkelings-samenwerking. De leningovereenkomst werd in september 1986 ondertekend en door het Egyptische parlement bekrachtigd in juli 1987. De transactie is in onderling overleg met SHERMO tot nader order uitgesteld. Van de leverancier werd vernomen dat de eerste zending van de elektromechanische installatie in juli 1989 verscheept zou worden. Het is vrijwel zeker dat, tegen die tijd, de civiel-technische werken niet klaar zullen zijn waardoor opslag (wellicht voor een periode van een half tot een vol jaar) nodig zal zijn. De missie werd op de hoogte gesteld van het feit dat recentelijk nieuwe contractonderhandelingen zijn gevoerd tussen de leverancier en SHERMO die hen in staat stelde de transactie zowel op het technologische als op het financiële vlak bij te stellen. SHERMO heeft gekozen voor een volledig geautomatiseerd en vrij uniek ontwerp, speciaal gericht op de verwerking van agrarische afvalproducten, met name afval van de recent gebouwde groenten- en fruitconservenfabriek van het concern.

De missie is niet overtuigd dat de opleiding, voorzien onder het leverantiecontract, voldoende zal zijn om de bedrijfsleiding vertrouwd te maken met de omgang van de technologisch hoogwaardige installatie.

De oorspronkelijke contractprijs kwam tot stand via een internationale aanbestedingsprocedure, waarin sterke concurrentie werd gesignaleerd van Franse en Duitse leveranciers. In de loop van de tijd is het contract herzien en hebben nieuwe prijsonderhandelingen geleid tot contractaanpassing; het totale projectbudget is daarbij gehandhaafd. Details van de oorspronkelijke offertes zijn niet meer beschikbaar. Op basis van gevoerde gesprekken heeft de missie de indruk dat zachte financiering een belangrijke rol heeft gespeeld bij het toekennen van de order, maar niet echt doorslaggevend is geweest. Zonder daar harde bewijzen voor te hebben denkt de missie dat de order ook op basis van puur commerciële financiering en technische merites door de Nederlandse leverancier zou zijn binnengehaald.

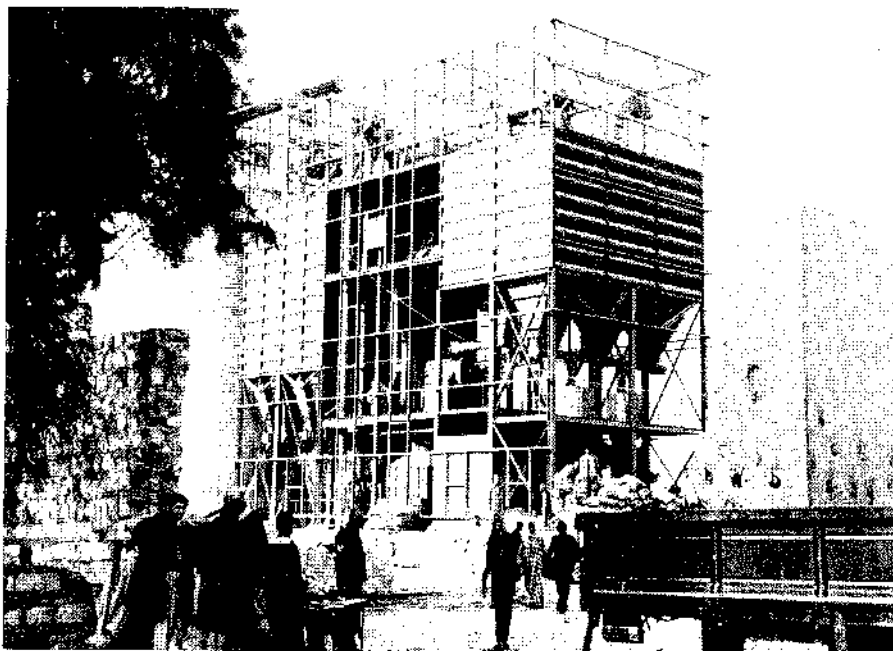
9.4 Effectiviteit

Ten tijde van het missiebezoek (april 1989) was de transactie nog niet uitgevoerd zodat ook niets kan worden gezegd over de financieel-economische haalbaarheid. Veel veevoederproduktiebedrijven zijn de laatste jaren in grote financiële problemen gekomen door invoerbepalingen voor belangrijke veevoedergrondstoffen zoals maïs. Voorzover de nieuwe installatie inderdaad (hoofdzakelijk) lokale afvalproducten zal verwerken, zal deze minder last van dit probleem ondervinden. De vooruitzichten voor een financieel rendabele exploitatie zijn dan ook positief.

Het directe werkgelegenheidseffect is vrij beperkt. Theoretisch kan de volautomatische installatie gerund worden door slechts drie tot vijf mensen. Onder Egyptische omstandigheden mag wellicht gerekend worden op een vijftientig arbeidsplaatsen.

De transactie zal geen buitenlandse valuta genereren, en heeft zo een negatieve effect op de nationale betalingsbalans. Indirect echter zal het project bijdragen aan het verminderen van de veevoeder- en veevoedergrondstof-importen waardoor het uiteindelijke betalingsbalanseffect wellicht neutraal of licht positief zou kunnen zijn.

De transactie zal geen effect hebben op specifieke bevolkingsgroepen of op het milieu.



Veevoederfabriek, Egypte (Van Aarsen Machinefabriek)

9.5 *Beleidsmatigheid*

Uitbreiding van de veevoederproductiecapaciteit heeft in de loop der jaren steeds hoge prioriteit gehad in de plannen van de Egyptische overheid om de oplopende voedseltekorten, met name het vleestekort, te verminderen. De transactie past dan ook geheel in de overheidsplannen.

De transactie sluit ook redelijk aan bij het Nederlandse reguliere hulpprogramma dat sterk de nadruk legt op landbouwontwikkeling en productie van primair voedsel.

De Nederlandse leverancier heeft op succesvolle wijze geprofiteerd van de snel expanderende Egyptische veevoederindustrie. Tijdens de laatste tien jaar heeft het bedrijf in totaal 25 veevoederinstallaties verkocht in Egypte die, met

uitzondering van de ene GK-ondersteunde transactie, op puur commerciële basis zijn gefinancierd. De transactie heeft dan ook een bescheiden bijdrage geleverd tot het consolideren van de positie van het bedrijf in de lokale markt. Vooral nog zijn er geen perspectieven voor verdergaande vormen van economische samenwerking op bedrijfsniveau.

10. Leverantie van spoorwissels

10.1 *Projectbeschrijving*

De transactie betreft de leverantie van 120 spoorwissels van het type 1/12 met 55 geïmpregneerde eiken dwarsliggers en 30 spoorwissels van het type 1/14 met 70 geïmpregneerde dwarsliggers aan Egyptian Railways, de nationale spoorwegaansmaatschappij. De spoorwissels zullen geleverd worden door Kloos Kinderdijk.

10.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedraagt f 9,42 miljoen en is gedekt door:

- een aanbetaling van Egyptian Railways van f 1,41 miljoen (15% van de totale contractwaarde);
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 4,71 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commercieel krediet van f 3,3 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar, zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 8,5%.

Het schenkingselement is 30%.

10.3 *Doelmatigheid*

De transactie is door de Egyptische Spoorwegen geïdentificeerd en geïnitieerd. De betreffende GK-aanvraag werd door de Nederlandse fabrikant in maart 1985 ingediend. De leningovereenkomst werd officieel aan de Egyptische overheid aangeboden in april 1985. Het contract is na een lange onderhandelingsperiode in mei 1986 toegekend en de leningovereenkomst is door het Egyptische parlement in juli 1987 bekrachtigd.

Ten tijde van het bezoek van de missie aan Egypte, in april 1989, was de transactie nog steeds niet uitgevoerd. De vertraging was in hoofdzaak te wijten aan een dispuut over het commerciële krediet. Volgens de laatste berichten is de order uiteindelijk (in een enkele zending) in de loop van juni 1989 naar Egypte verscheept.

Specificaties van de spoorwissels zijn door de technische staf van het Spoorbaandepartement van de Egyptische Spoorwegen uitgewerkt en vastgelegd, een taak waarvoor het departement voldoende expertise in huis heeft. Hetzelfde departement is verantwoordelijk voor het transport en de plaatsing van de wissels, al dan niet met assistentie van privé-aannemers. Omtrent het moment en de plaats van installatie was ten tijde van het missiebezoek nog niets bekend.

Baanonderhoud is één van de meest hardnekkige problemen van de Egyptische Spoorwegen. Het onderhoudsprobleem is dermate groot dat het niet in het kader van een relatief kleine GK-ondersteunde leverantie aangepakt kan worden.

De contractprijs is tot stand gekomen via een internationale aanbestedingsprocedure waarbij concurrentie van Duitse en Franse bedrijven werd gesignaleerd. Details van de verschillende aanbiedingen zijn echter niet bekend. Er zijn sterke aanwijzingen dat, bij afwezigheid van Nederlandse financiering, de order naar concurrerende bedrijven zou zijn gegaan. In hoeverre daarbij ook sprake zou zijn geweest van zachte financiering kan niet met zekerheid gezegd worden.

10.4 *Effectiviteit*

De transactie vertegenwoordigt maar een miniem onderdeel van een massaal rehabilitatie- en moderniseringsprogramma van de Egyptische Spoorwegen en kan derhalve niet op zijn afzonderlijke financieel-economische merites beoordeeld worden. Het is ook vrijwel onmogelijk om een relatie te leggen tussen de uitvoering van de transactie en de bedrijfsresultaten van de Spoorwegen.

De transactie zal, naar verwachting, geen directe negatieve effecten hebben voor bepaalde bevolkingsgroepen of specifieke doelgroepen. De relatie met de wellicht positieve contributie die spoorvervoer levert aan het terugdringen van de luchtvervuiling is zeer indirect.

10.5 *Beleidsmatigheid*

Als onderdeel van een urgent rehabilitatieprogramma van de Egyptische Spoorwegen – waarvan de contouren zijn vastgelegd in het in 1982 gepubliceerde Nationale Transport Plan – paste de transactie in de overheidsstrategie, die erop gericht is verdere teruggang van het spoorwegvervoer tegen te gaan.

De transactie sluit echter niet direct aan bij het Nederlandse reguliere hulpprogramma.

De Nederlandse leverancier heeft een goede zakelijke relatie opgebouwd met de Egyptische Spoorwegen waarbij de GK-ondersteunde transactie een positieve rol heeft gespeeld. Er zijn echter geen verdere plannen voor meer geïntensiveerde vormen van samenwerking op bedrijfsniveau.

Bijlage 6

Projectevaluatieverslagen Costa Rica/Honduras

1. Leverantie van 3 palmoliefabrieken voor Bajo Aguán, Honduras

1.1 *Projectbeschrijving*

Het project betrof de bouw van 3 palmoliefabrieken ter verwerking van het fruit van een al bestaande oliepalmlantage.

Leverancier van de palmoliefabrieken was Stork Amsterdam; afnemer de coöperatie Coapalma. Coapalma is een coöperatie die de fabrieken exploiteert en die het gezamenlijke eigendom is van 55 oliepalm-telende coöperaties.

De transactie maakt deel uit van een groter project gericht op de ontwikkeling van Noord-Honduras. De eerste initiatieven dateren uit de jaren zestig en betroffen wegeaanleg, havenverbetering, bosbouw en landbouw. Aangezien Bajo Aguán in die tijd vrijwel onbevolkt was – het gebied telde minder dan 300 families – bestond een belangrijke component van het streekontwikkelingsplan uit een soort transmigratieprogramma voor landloze boeren uit andere regio's van Honduras. In totaal zijn thans 6000 families in dit gebied gehuisvest. Als onderdeel van het landbouwprogramma werd, eerst vanaf 1971 op kleine schaal en vanaf 1975 op grote schaal, oliepalm aangeplant. Volgens de oorspronkelijke plannen zou op circa een vijfde van het landbouwareaal (ter grootte van ongeveer 6000 ha) oliepalm worden verbouwd; maïs, bonen en citrus waren de andere gewassen. Dit programma werd gefinancierd door de Inter-American Development Bank (IDB). Hiervoor was aanvankelijk 7,7 miljoen dollar en in 1976 nog eens 40 miljoen dollar beschikbaar gesteld door de IDB. De IDB-financiering bevatte echter geen geld voor de verwerking van het fruit van de oliepalmlantages. Hiervoor was additioneel geld nodig.

1.2 *Financiering*

Het totale budget voor de bouw van de drie palmoliefabrieken was US\$ 32,3 miljoen en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 11 miljoen, terugbetaalbaar in 25 jaar waarvan 8 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 0%;
- een hulpschenking uit het III-c programma ten behoeve van advisering en supervisie ten bedrage van f 3 miljoen;
- een lening van de FMO ten bedrage van f 7 miljoen, terugbetaalbaar in 12 jaar waarvan 4 jaar aflossingsvrij en tegen een rente van circa 6%;
- een schenking van de FMO ten bedrage van f 1 miljoen voor het management van de fabrieken;

- een lening van de IDB ten bedrage van US\$ 5 miljoen, terugbetaalbaar in 9 jaar waarvan 4 jaar aflossingsvrij en tegen een rente van 7,5%;
- een lening van de Common Wealth Development Cooperation (CDC) van US\$ 12,5 miljoen;
- een lening van de Central American Bank for Economic Integration (CABEI) van US\$ 2 miljoen

Honduras heeft een eigen bijdrage van US\$ 2,3 miljoen beschikbaar gesteld. Zoals uit de lijst van financiers is op te maken, is deze transactie zonder commerciële financiering tot stand gekomen.

1.3 *Doelmatigheid*

In 1976 werd door de Nederlandse consultant HVA onderzocht hoe het fruit het beste kon worden verwerkt. Deze opdracht kreeg HVA via een tender die door de staatsinvesteringsmaatschappij CONADI was georganiseerd en door de IDB werd gefinancierd. In 1978 accepteerde CONADI het plan van HVA, waarna een internationale tender werd uitgeschreven. Vier Europese bedrijven namen hieraan deel. De tender werd gewonnen door Stork. Als supervising consultant werd HVA aangetrokken.

Ondersteuning van de bouw van deze drie fabrieken was één van de eerste projecten uit het GK-programma. Naar gangbare normen van projectvoorbereiding was de beslissing gebaseerd op voldoende informatie. Verschillende haalbaarheidsstudies wezen op een rate of return van 15-22%. Ook speelde een belangrijke rol dat de plantages al fruit produceerden, zodat de boeren gedupeerd zouden worden als er geen fabrieken kwamen. Niettemin was de beslissing om het project te financieren vanaf het begin omstreden: vanwege de grote risico's die de boeren liepen, vanwege de technologische inpasbaarheid, en niet op de laatste plaats vanwege het Nederlandse exportbelang dat achter het project zat.

Goedkopere alternatieven waren denkbaar, ten aanzien van zowel technologie als aard van de uitvoering. Gekozen werd namelijk voor een turn-key benadering. Hier stonden echter grotere zekerheid en snelheid tegenover.

Transactieschema: aanvraag: maart 1979;
 goedkeuring: juni 1979;
 contractsluiting: augustus 1979;
 eerste trekking: maart 1980;
 laatste trekking: midden 1985.

De fabrieken zouden alle drie in 1981 worden opgeleverd. Eind 1981 was alleen de eerste gereed. De laatste werd midden 1985 overgedragen. De hoofdoorzaken van deze vertraging waren de volgende. Toen de contracten werden opgesteld ging men ervan uit dat de fabrieken zouden worden beheerd door overheidspersoneel. De boeren gingen hier uiteindelijk niet mee akkoord en eisten volledige eigendom en zeggenschap over de fabrieken. Dit was vooral een gevolg van het ontbreken van vertrouwen in de overheidsinstanties verantwoordelijk voor de

projectuitvoering; de andere oogsten (maïs, bonen en citrus) waren volkomen mislukt en de boeren wensten geen risico te lopen ten aanzien van de oliepalm. Deze ontwikkelingen moeten mede gezien worden in het licht van de landhervormingsprocessen die in de jaren zeventig in Honduras plaatsvonden. De Agrarian Reform heeft namelijk ook een belangrijke rol gespeeld bij het organiseren van boeren in landbouwcoöperaties. Ook in Bajo Aguán werden dergelijke coöperaties opgericht. Voordien bestond deze organisatievorm nog nauwelijks in Honduras. Deze verandering in eigendomsverhoudingen en zeggenschap vergde nieuwe wetgeving en nieuwe contracten met financiële instellingen, waardoor veel vertraging ontstond. Verder bleek een aanzienlijk oliepalm-areaal te zijn aangeplant op terreinen met drainageproblemen, waardoor de produktie lager bleek dan verwacht.

Het management van de fabrieken heeft vanwege de genoemde veranderingen veel problemen opgeleverd.

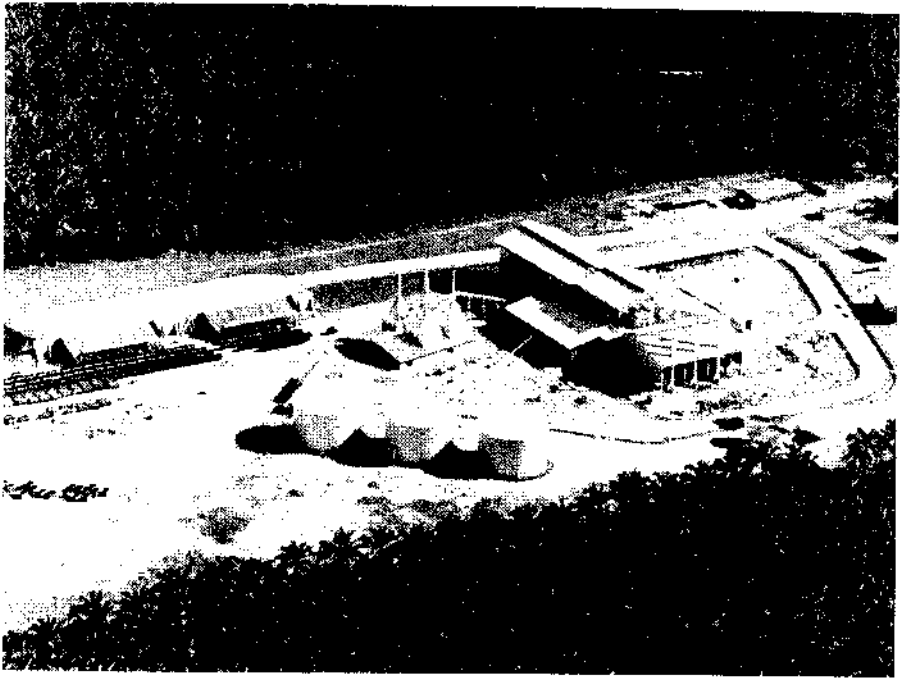
1.4 Effectiviteit

De geleverde fabrieken waren technisch van goede kwaliteit en voldeden aan hun doel. De financiële resultaten van de palmoliefabrieken zijn echter zeer slecht. De hoofdoorzaken zijn de volgende. De palmolieprijs is veel lager geweest dan werd verwacht. Wisselkoersverliezen zijn groot geweest en werden door de fabrieken zelf gedragen. De verhoudingen tussen de boeren onderling, tussen de boeren en de overheid en tussen de boeren en de financiële instellingen waren slecht, wat tot ernstige managementproblemen heeft geleid. Dit uitte zich onder meer in te lage verkoopprijzen, te hoge kosten en slecht onderhoud. Honduras is mede dankzij het Bajo Aguán project een netto-exporteur geworden van palmolie. In de afgelopen jaren (1985-88) werd er geëxporteerd met verlies, ten gevolge van de lage prijzen en een verkeerde keuze van markten (Europa in plaats van Centraal-Amerika). Hoogstwaarschijnlijk zal dit in de toekomst verbeteren. In ieder geval is het effect van de palmolie-activiteit op de Hondurese betalingsbalans positief. Het project heeft ook bijgedragen aan het op gang brengen van een ontwikkelingsproces in Noord-Honduras, maar tegen (te) hoge kosten. Deze bijdrage is echter nauwelijks te kwantificeren door de verstrengeling van het palmolieproject met andere activiteiten.

1.5 Beleidsmatigheid

Ontwikkeling van het noorden is een centrale doelstelling van de Hondurese overheid en het palmolieproject paste daar goed in. Op het moment van goedkeuring waren de doelstellingen van het project ook consistent met die van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, getuige ook de financiering van technische assistentie uit III-c.

Ook daarna is door Nederland nog technische assistentie verleend. Sinds 1985 wordt technische ondersteuning ten behoeve van dit project en het Guaymas-project (zie hieronder) gefinancierd uit het reguliere bilaterale programma.



Palmoliefabriek, Honduras (Stork Amsterdam)

Afgezien van enkele opdrachten voor reserveonderdelen en de opdracht voor de bouw van de Guaymasfabriek, heeft de opdracht voor de leverancier niet geleid tot een continue werkrelatie met Honduras. Het bedrijf produceert dergelijke fabrieken niet meer in Nederland, maar in licentie in ontwikkelingslanden.

De werkgelegenheid die de order zou opleveren, 160 manjaren, heeft een zeer belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming om het project te steunen. Op het moment van de aanvraag (1978) verkeerde de Stork-divisie die dergelijke fabrieken bouwde in grote problemen.

2. Leverantie van een palmoliefabriek voor Guaymas, Honduras

2.1 Projectbeschrijving

Het project betrof de bouw van een palmoliefabriek ter verwerking van het fruit van een al bestaande oliepalmplantage.

Leverancier van de palmoliefabriek was Stork Amsterdam; afnemer de coöperatie Hondupalma. Hondupalma is de coöperatie die de fabriek exploiteert en die het gezamenlijk eigendom is van 33 boerencoöperaties.

2.2 Financiering

De totale waarde van de transactie bedroeg f 11.755.000 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 6 miljoen, terugbetaalbaar in 20 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 3%;
- een commerciële lening van de Amro Bank ten bedrage van f 5.755.000, terugbetaalbaar in 7 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 11 3/8%.

Het schenkingselement was 26%.

De transactie was onderdeel van een groter project ter waarde van f 22 miljoen. Hiervan wordt f 7 miljoen gefinancierd met een lening van de FMO (looptijd 12 jaar, waarvan 4 aflossingsvrij, 8% rente); de Hondurese overheid draagt f 3,1 miljoen bij.

2.3 Doelmatigheid

Zoals in het geval van Bajo Aguán, begon de Nederlandse betrokkenheid toen de plantages al fruit produceerden. In juni 1981 werd een aanvraag voor zachte financiering ingediend. De beslissing om Guaymas te steunen werd betrekkelijk snel genomen. Het project leek zeer op dat in Bajo Aguán; de verschillen tussen de projecten wezen erop dat Guaymas in gunstiger omstandigheden verkeerde.

Er werd geen tender uitgeschreven, maar de Nederlandse leverancier werd een vervolgoopdracht gegund. Het betrof hier uitsluitend de levering van de fabriek en geen turn-key project.

De goedkeuring is waarschijnlijk mede beïnvloed door het feit dat in Amsterdam een complete fabriek gereed stond voor verscheping naar Bajo Aguán. Vanwege veranderingen in de ontvangststructuur (beschreven onder het vorige project) moest het transport worden uitgesteld. Het was dan ook aanvankelijk de bedoeling deze fabriek naar Guaymas te verschepen. Uiteindelijk is dit vanwege protest van de boeren in Bajo Aguán niet doorgegaan en is een geheel nieuwe fabriek geleverd.

De bouw, waarmee in augustus 1984 werd begonnen, verliep zonder veel problemen en werd begin 1985 voltooid.

Transactieschema: aanvraag: 1-6-1981;
goedkeuring: 15-10-1981;
eerste trekking: 28-8-1984;
laatste trekking: 17-1-1985.

Ook in het Guaymas-project werd, onder invloed van de landhervorming, de coöperatie als organisatievorm gekozen. In een aantal opzichten verschillen de twee projecten. Guaymas had een gevestigde bevolking en was niet afhankelijk van een migratieprogramma. In het gebied waren vanaf het begin van de eeuw multinationale bananenmaatschappijen gevestigd. Vanaf de jaren vijftig waren de relaties tussen de bananenmaatschappijen en de boeren, die als arbeiders op de

plantages werkten, zeer gespannen. De boeren waren naar aanleiding hiervan goed georganiseerd. Derhalve hadden ze minder problemen met de door de landhervorming geïntroduceerde coöperaties als organisatievorm. Verder was er in het verleden door de bananenmaatschappijen al een irrigatie- en drainage-infrastructuur aangelegd, waardoor er geen aanplantproblemen ontstonden zoals in Bajo Aguán; ook voor de Guaymas-boeren was oliepalm een nieuw gewas. Tenslotte maakte Guaymas deel uit van een veel beter ontsloten en ontwikkeld gebied, met als gunstig gevolg gemakkelijker communicatie en afzetmogelijkheden, en als nadeel dat er geen uitbreidingsmogelijkheden bestonden of mogelijkheden om andere dan palmolieactiviteiten te ontplooiën; voor de Guaymas-boeren is oliepalm een monocultuur.

2.4 Effectiviteit

De financiële resultaten van Guaymas zijn negatief, hoewel niet zo desastreus als in het geval van Bajo Aguán. De hoofdoorzaken zijn dezelfde: de veel lager dan verwachtte palmolieprijs, en grote wisselkoersverliezen. Dat het verlies minder ernstig is komt voort uit het feit dat Guaymas niet heeft geleden onder managementproblemen, zoals Bajo Aguán. De fruitopbrengst per hectare is veel hoger en de kosten per ton lager; Hondupalma exporteert met winst.

Het Guaymas-project heeft bijgedragen tot het feit dat Honduras nu een netto-exporteur van palmolie is. De positie van de boeren is zonder twijfel beter dan vóór de landhervorming. De werkgelegenheidseffecten zijn klein: oliepalm is weinig arbeidsintensief, en alternatieve werkgelegenheid ontbreekt in het projectgebied.

2.5 Beleidsmatigheid

Evenals Bajo Aguán was Guaymas een van de belangrijkste gebieden die de Hondurese overheid selecteerde om de landhervorming te realiseren. De transactie paste dus zeker in de beleidsplannen.

Het project past goed in het Nederlandse OS-beleid en sluit aan bij de uitgangspunten en prioriteiten van het Nederlandse bilaterale programma met Honduras.

Van vervolgoopdrachten is geen sprake geweest. De Nederlandse leverancier werkt inmiddels niet meer op dit terrein.

3. Leverantie van een baggervaartuig voor Puerto Cortes, Honduras

3.1 Projectbeschrijving

De transactie betreft de leverantie van een cutter dredger, merk Beaver 3300 (aanduiding voor totaal geïnstalleerd vermogen in PK's in de zuiger), inclusief training en reserveonderdelen. De dredger was bedoeld om ingezet te worden voor werkzaamheden in de haven van Puerto Cortes en in de omgeving van de haven. Leverancier was IHC Holland NV; afnemer het nationale havenbedrijf van Honduras Empresa Nacional Portuaria (ENP).

3.2 Financiering

De totale waarde van de transactie bedroeg f 13.588.000 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 5.706.960, terugbetaalbaar in 30 jaar met een aflossingsvrije periode van 8 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de Nederlandse Credietbank ten bedrage van f 7.881.040.

Het schenkingselement was 25%.

3.3 Doelmatigheid

Het project werd geïdentificeerd en geïnitieerd door een Nederlands handelshuis in Honduras, dat als vertegenwoordiger optrad van IHC Holland. Daarbij werd ingespeeld op de wens van het havenbedrijf (ENP) om baggerwerkzaamheden – landreclamatie ten behoeve van een container terminal – te verrichten in Puerto Cortes. Bovendien zou de dredger gebruikt kunnen worden voor werken in de omgeving van de haven, voortvloeiend uit de (wettelijke) verplichting van de ENP om zorg te dragen voor de sociaal-economische ontwikkeling van de havenregio's.

Transactieschema: aanvraagdatum: 13-11-1984;
 goedkeuringsdatum: 14-1-1985;
 contractsluiting: 04-12-1984;
 eerste trekking: 17-5-1985;
 laatste trekking: 30-5-1985.

Voor de rechtvaardiging van de ontwikkelingsrelevantie werd verwezen naar een haalbaarheidsstudie, uitgevoerd door een Nederlands adviesbureau in opdracht van de ENP en medegefinancierd door Economische Zaken. Na bestudering van het rapport kwam de missie echter tot de conclusie dat weliswaar enkele werken waren geïdentificeerd waarvoor capital dredging vereist zou zijn, maar dat daarvoor uitbesteding werd aanbevolen en geenszins de aanschaf van een 'eigen' baggervaartuig. Er is niet getenderd.

De levering is begeleid met training 'on the job'; op instigatie van het DGIS is de trainingsperiode verdubbeld, tot zes maanden. Ook is er een cursus in Nederland gegeven.

De inzet van de cutter dredger is zeer laag geweest, een 10% uitgedrukt naar internationale maatstaven. Belangrijkste redenen voor de onderbenutting zijn: (a) onvoldoende vraag naar baggerwerkzaamheden in Honduras; (b) de doelstelling van de ENP om activiteiten te verrichten ter sociaal-economische ontwikkeling van de regio was inmiddels omgezet in een verplichte financiële bijdrage aan de gemeente waaronder de haven ressorteert, hetgeen het initiatief van het havenbedrijf aanzienlijk reduceerde; en (c) de geringe technologische inpasbaarheid. In Honduras bestaat geen enkele baggertraditie.

Medio mei 1988 is door het DGIS besloten f 1,5 miljoen beschikbaar te stellen uit het sectorprogramma voor complementaire technische assistentie voor de

cutter dredger. Op deze wijze werd getracht de uitval van het baggervaartuig te beperken en het rendement ervan te verbeteren.

3.4 *Effectiviteit*

Als afzonderlijke activiteit zou de cutter dredger een commerciële ramp geweest zijn; nu het een onderdeel van een groter geheel betreft is dit minder zichtbaar. Weliswaar is er enige werkgelegenheid mee gecreëerd, maar geen significante produktiviteit. Niettemin zou er meer emplot voor de cutter dredger kunnen zijn in zinvolle projecten, zoals afwateringswerken in agrarische gebieden en ophogen van het thans moerassige gedeelte van de gemeente, hetgeen de bevolking en het milieu zeker ten goede zou komen.

3.5 *Beleidsmatigheid*

De missie heeft niet de indruk gekregen dat het project op enigerlei wijze getoetst is aan de ontwikkelingsprioriteiten van het ontvangende land. Van Nederlandse zijde was er op dat moment met betrekking tot de regio geen duidelijk omlind beleid vigerend.

Door de leverantie is geen duurzame samenwerkingsrelatie tussen het Nederlandse bedrijf en de ontvanger tot stand gebracht.

4. **Leverantie van havenmaterieel, Honduras**

4.1 *Projectbeschrijving*

Het project betrof de leverantie van materieel ten behoeve van twee Hondurese zeehavens. Puerto Cortes, de grootste haven, aan de Atlantische kust, ontving apparatuur voor goederenoverslag (Stradler carriers, forklifts en ro-ro trackers), een generatorset, inspectievaartuigen, radiocommunicatie- en navigatiehulpmiddelen. In San Lorenzo, een kleine haven aan de Pacifische kust, zou een radar-verkeersbogleidingssysteem worden geïnstalleerd.

Bij de transactie trad het Nederlandse handelshuis Ceteco op als vertegenwoordiger voor de leveranciers Hollandse Signaal Apparaten BV, Nelcon BV, Stromag BV, Dynaf BV, Hyster BV, Terberg Benschop BV en Delta Yard Sliedrecht BV. Afnemer was de nationale havenautoriteit Empresa Nacional Portuaria (ENP).

4.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedroeg f 18.114.000 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 7.750.000, terugbetaalbaar in 20 jaar met een aflossingsvrije periode van 6 jaar en tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de Nederlandse Credietbank ten bedrage van f 10.364.000.

Het schenkingselement was 22%.

4.3 Doelmatigheid

Het project is geïdentificeerd door een Nederlands handelshuis dat als vertegenwoordiger voor de leveranciers optrad. Op het moment van de aanvraag was er geen sprake van concurrentie. Voor de financiering van de overslagapparatuur had zich vermoedelijk vroeger of later wel een andere gegadigde gemeld; of dit ook geldt voor de communicatiemiddelen is naar de mening van de missie twijfelachtig.

De aanvraag voor zachte financiering werd in december 1983 ingediend; in juli 1984 volgden de uiteindelijke goedkeuring en de tekening van de leningovereenkomst. In de financieringsaanvraag werd de ontwikkelingsrelevantie van het project benadrukt. Een globale toetsing, die de ondeugdelijkheid van de argumenten snel zou hebben blootgelegd, is achterwege gebleven.

Het uiteindelijke transactiebedrag bleek twee keer zo hoog als het oorspronkelijke voorstel van het handelshuis. Ruggespraak van het DGIS met de lokale overheid en de Wereldbank/UNDP indiceerde een lage prioriteit waarop de aanvraag werd afgewezen.

Ter beoordeling van een aangepaste en afgeslankte versie werd een missie van haven- en overslagdeskundigen naar Honduras gezonden teneinde de technische specificaties, de prijs en de economische wenselijkheid te toetsen. Die missie beperkte zich tot techniek en prijs en oordeelde overwegend positief, waarna tot contract en levering werd overgegaan.

Transactieschema: aanvraag: 29-12-1983;
goedkeurings: 13-7-1984;
contract: 26-6-1984;
eerste trekking: 23-8-1984;
laatste trekking: -.

Ten aanzien van de kapitaalgoederen die met de goederen-overslag te maken hebben kan geconcludeerd worden dat zij over het algemeen goed functioneren. Zij waren op het moment van levering hard nodig en halen een redelijke bezettingsgraad.

De resultaten van de groep kapitaalgoederen betreffende communicatie en verkeersbegeleiding zijn bedroevend. De radiocommunicatie functioneert slecht, de meeste navigatiemiddelen zijn buiten werking door beschadiging, diefstal of gebrek aan onderhoud en de radar van de inspectievaartuigen heeft nooit gewerkt.

Het meest schrijnende geval is het verkeersbegeleidingssysteem in San Lorenzo. Het havenbedrijf kon de 'eigen' investering niet opbrengen, twijfelde bij nader inzien aan de wenselijkheid en heeft de leverancier verzocht de apparatuur elders te slijten. Dit is helaas tot op heden niet gelukt; het is namelijk vrijwel onmogelijk om een 'tailor-made' installatie aan derden te verkopen. Op dit moment wordt nagegaan of de apparatuur alsnog in Honduras te plaatsen is, maar dan in Puerto Cortes. Sinds 1986 is de apparatuur in Nederland opgeslagen.

4.4 *Effectiviteit*

Hoewel zulks door de missie niet kan worden gekwantificeerd bestaat de indruk dat het bedrijfseconomisch rendement van de geleverde overslagapparatuur voldoende is. Rente en aflossing kunnen uit de lopende middelen worden gefinancierd. Er wordt echter onvoldoende werkkapitaal gevormd voor afschrijving ten behoeve van periodieke vervanging. Aangezien het overwegend om vervangingsinvesteringen gaat, mag weinig inkomens- en werkgelegenheidscreatie worden verwacht. Het project heeft een positief betalingsbalanseffect.

Het bedrijfseconomisch rendement van de communicatie- en verkeersbegeleidingsapparatuur is, vanwege de geringe technologische inpasbaarheid, bijzonder laag.

4.5 *Beleidsmatigheid*

De transactie heeft een typisch ad hoc karakter; verbetering van de (haven)infrastructuur is niet snel strijdig met doelstellingen van economische ontwikkeling, maar het is ook geen specifiek beleidsuitgangspunt, noch van de lokale, noch van de Nederlandse overheid. Behalve het betrokken handelshuis hebben de leveranciers weinig continue contacten in Honduras (hetgeen after-sales activiteit bemoeilijkt).

5. **Leverantie van onderhoudsbaggerwerk in Puerto Limon en Puerto Caldera, Costa Rica**

5.1 *Projectbeschrijving*

De transactie bestond uit twee baggerwerken in Costa Rica, een in de zeehaven Puerto Limon aan de Atlantische kust, en een in de zeehaven Puerto Caldera aan de Pacifische kust. In Puerto Limon ging het om verdieping van het toegangskanaal van 14 naar 16 meter ten behoeve van grotere olietankers, zgn. 'capital dredging'. In Puerto Caldera vereist continue sedimentatie periodiek onderhoudsbaggerwerk.

Leverancier was Volker Stevin Dredging BV; afnemer in Puerto Limon was de havenautoriteit Instituto Costarricense de Puertos del Pacifico (INCOPE) en in Puerto Caldera het Ministerio de Obras Publicas y Transportes. Teneinde vertragingen te voorkomen is in het laatste geval de lening aangeboden aan de staatsoliemaatschappij RECOPE.

5.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie betreffende Puerto Limon bedroeg f 4.958.800 en werd gedekt door:

- eigen financiering door de afnemer van f 2.479.400;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 2.479.400, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 8 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%.

De totale waarde van de transactie betreffende Puerto Caldera bedroeg f 2,6 miljoen en werd gedekt door:

- een contante betaling door de afnemer van f 1,3 miljoen, voor 80% te financieren uit USAID-middelen en voor 20% uit eigen middelen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 1,3 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 8 jaar aflossingvrij tegen een rente van 2,5%. Het schenkingselement was in beide gevallen 30%. Er was geen commerciële lening, zodat strikt genomen niet van een gemengd krediet gesproken kan worden.

5.3 Doelmatigheid

Het project werd geïdentificeerd door een Nederlands handelshuis dat als vertegenwoordiger van het baggerbedrijf optrad. In de dossiers wordt de ontwikkelingsrelevantie van de projecten zijdelings behandeld in nogal triviale termen ('als er niet gebaggerd wordt vermindert de toegankelijkheid van de havens en dat is slecht voor de economie'). Er is niet getenderd. Als concurrenten zijn de Mexicanen wel genoemd. Mexicaanse baggeraars beschikken echter niet over zachte financiering, waardoor zij in een ongunstige concurrentiepositie verkeren.

Transactieschema's:

- baggerwerk Puerto Limon: aanvraag: 26-1-1984;
goedkeuring: 7-7-1984;
contractsluiting: 29-2-1984;
eerste trekking: 6-11-1984;
laatste trekking: 24-6-1985.
- baggerwerk Puerto Caldera: aanvraag: 11-1-1984;
goedkeuring: 7-2-1984;
contractsluiting: 19-11-1984;
eerste trekking: 1-12-1986;
laatste trekking: 8-7-1987.

De baggerwerken zijn professioneel uitgevoerd. De prijs is volgens een accountantsverklaring redelijk en de klant is tevreden.

Gezien de omvang van de vraag naar baggerwerk in Costa Rica is het juist dat men er geen eigen baggerindustrie op na houdt, maar in voorkomende gevallen bedrijven inhuurt.

De voordelen van de zachte lening zijn bij de uitvoerende organisaties terechtgekomen.

5.4 Effectiviteit

Na een paar jaar is de diepte in Puerto Limon nog in orde. Puerto Caldera slijt echter weer snel dicht. Dit is te wijten aan het inadequate ontwerp van de pieren; deze zijn namelijk veel te kort. Een haalbaarheidsstudie (kosten: verlenging pier, baten: vermijden periodiek onderhoudsbaggeren) was hier op z'n plaats geweest.

De verwachting is dat medio 1991 opnieuw gebaggerd dient te worden. Normaal gesproken zou een dergelijk onderhoudsbaggerwerk pas weer nodig zijn na een jaar of tien.

Beide havens vervullen een belangrijke economische functie. De haven van Puerto Limon is vooral van belang voor containervervoer. Vanwege de beperkte capaciteit van Limon is uitbreiding van havenactiviteiten gezocht in Moin, een natuurlijke baai op circa 8 km. In de haven van Moin worden met name olieproducten en bananen verwerkt. Het baggerwerk had betrekking op het uitdiepen van de vaargeul voor deze haven. Het baggerwerk in Puerto Caldera was vooral bedoeld voor de import van produkten uit het oosten.

De directe en de indirecte betalingsbalans- en werkgelegenheidseffecten zijn moeilijk te kwantificeren.

5.5 Beleidsmatigheid

Voor het ontvangende land was de prioriteit vrij hoog, omdat het werk hoe dan ook moest gebeuren, maar uitvoering bemoeilijkt werd door valutabeschikbaarheid.

Van een Nederlands landen/regiobeleid was destijds geen sprake. De Nederlandse bilaterale samenwerking met Costa Rica is thans voornamelijk gericht op plattelandsontwikkeling enerzijds en betalingsbalanssteun (schuldenconversie) anderzijds. Onderhavige projecten sluiten derhalve niet aan bij het landenprogramma.

De projecten hebben niet geleid tot een meer duurzame samenwerkingsrelatie tussen het Nederlandse baggerbedrijf en Costa Rica.

Bijlage 7

Projectevaluatieverslagen overige landen (1983/1984)

In 1983/1984 heeft de IOV tien projecten geëvalueerd die met GK-middelen gefinancierd zijn. Drie van deze tien projecten zijn opgenomen in de evaluatieverslagen van Indonesië en Egypte, te weten 'dieselgeneratoren Bali' (Indonesië, no. 2), 'sleeptboot en werkpontons' (Egypte, no. 1) en '186 vrachtwagens' (Egypte, no. 2). De evaluaties van de overige zeven projecten zijn in deze bijlage samengevat.

1. Leverantie van een havensleeptboot voor Corinto, Nicaragua

1.1 *Projectbeschrijving*

De transactie bestond uit de leverantie van de volgende componenten:

- een Stantug 2600 MK III sleeptboot;
- reserveonderdelen voldoende voor 4000 draaiuren;
- training van bemanning deels in Nederland en deels in Nicaragua.

Leverancier was Damen Shipyards; afnemer de Empresa Nacional de Puertos (ENAP), een staatshavenbedrijf dat valt onder het Ministerie van Transport van Nicaragua.

1.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedroeg f 4.560.100 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering van f 2,5 miljoen met een looptijd van 20 jaar, waarvan 10 jaar aflossingsvrij en tegen een rente van 3%;
- een commerciële lening van de NMB van f 2.060.100 met een looptijd van 8,5 jaar, zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 11,75%.

Het schenkingselement was 29%.

1.3 *Doelmatigheid*

De leverancier verwierf de opdracht via een internationale aanbestedingsprocedure die in december 1981 plaatsvond. Hierop kwamen drie aanbiedingen binnen: één van een werf uit Peru en twee van Nederlandse werven. Hoewel de Nederlandse leverancier ongeveer 100.000 US dollar duurder was dan de andere aanbidders gaf de ENAP de voorkeur aan Damen Shipyards, onder meer vanwege het aangeboden opleidingsprogramma, de kortere levertijd, de grotere trekkracht, de snelheid van de sleeptboot en het voorgestelde koelsysteem. In mei 1982 werd de aanvraag (enkele maanden daarvoor ingediend) voor financiering uit het GK-programma goedgekeurd. Gezien de urgentie van de leverantie is

op aandrang van de Nederlandse Coördinator Wederopbouw hulp te Managua financiering voorgesteld uit het GK-programma in plaats van uit het Wederopbouw hulp Programma. De commerciële leningovereenkomst tussen de ENAP en de NMB werd in augustus 1982 getekend, de concessionele leningovereenkomst met de NIO in september 1982. Op 15 oktober 1982 ontving de leverancier een aanbetaling van 30% van de contractprijs, zodat op die datum de contractueel vastgestelde bouwperiode van 18 weken inging.

Op verzoek van de ENAP verzorgde de Dienst Vaartuigen van Rijkswaterstaat éénmaal per week bouwtoezicht tijdens de constructie van de sleepboot. Gedurende de laatste maand van de bouw waren een kapitein en een werktuigbouwkundige van de ENAP bij de werf om zich met het schip vertrouwd te maken. Zij voeren mee toen het schip, na oplevering bij de werf in februari 1983, door een bemanning van de leverancier naar Nicaragua werd overgevoerd. De officiële overdracht van de sleepboot vond plaats in april 1983 te Corinto.

De missie heeft bevestigd dat vervanging van de oude sleepboot door een nieuwe met een groter vermogen noodzakelijk was. De enige, oude sleepboot van Corinto had een te gering vermogen om de grotere zeeschepen te assisteren bij aankomst en vertrek. Enkele problemen in het eerste jaar (met kompas en trossen) zijn door de Nederlandse werf onder de garantiebepalingen rechtgezet.

De prijs waarvoor de sleepboot aan de ENAP is geleverd lijkt redelijk en kan worden vergeleken met de prijs van hetzelfde type schip dat de leverancier in andere havens, eveneens in concurrentie met andere werven, heeft geleverd, en met de aanbiddingen die andere werven aan de ENAP hebben gedaan betreffende soortgelijke schepen.

1.4 *Effectiviteit*

Corinto, waar 80 à 90% van het Nicaraguaanse zeevervoer van droge lading wordt behandeld, is de enige haven waar zeeschepen aan de wal kunnen laden en lossen. Sinds 1987 heeft de haven een containerkade waar schepen tot 25.000 ton laadvermogen kunnen worden behandeld. Corinto wordt jaarlijks bezocht door 350 à 400 zeeschepen. Het werk van de sleepboot bleef derhalve beperkt tot circa 800 sleepbewegingen per jaar, gemiddeld drie uur per dag. Het is niet te verwachten dat de sleepboot in de toekomst aan een bezettingsgraad van 100% zal toekomen. De exploitatie van het schip was verliesgevend, mede als gevolg van te lage haventarieven in Corinto voor zowel beloodsing als sleepboothulp. Deze tarieven zijn inmiddels verhoogd. De geleverde reserveonderdelen zijn voldoende voor ongeveer vier jaar. Een moeilijkheid is het schoonmaken van de huid onder de waterlijn. Er is geen dok of helling in Nicaragua om het schip droog te zetten. In maart 1985 werd door een Nederlandse missie een ernstige achterstand in onderhoud geconstateerd. Van Nederlandse zijde is ermee ingestemd de reparatiekosten te financieren lastens voor de ENAP gereserveerde schenkingsfondsen uit het bilaterale hulpprogramma. De sleepboot heeft een bemanning van 6 man.

1.5 *Beleidsmatigheid*

De Nicaraguaanse regering achtte het voor de economie van groot belang dat de haven van Corinto toegankelijk bleef voor grote zeeschepen tot 25.000 ton laadvermogen, waardoor Corinto tevens als transithaven zou kunnen fungeren voor de buurlanden, voornamelijk voor wat betreft het containervervoer. Met het gemengd krediet voor de havenontwikkeling ondersteunde Nederland het Nicaraguaanse overheidsbeleid en droeg zo bij aan de versterking van de economische zelfstandigheid van het land.

Ook in het kader van het Wederopbouw hulp Programma in Nicaragua gaf Nederland steun aan de havensector. In dit verband is Nederland onder meer betrokken geweest bij ontwikkelingen in de haven van Corinto. Zo werden in 1981 en in 1984 baggerwerkzaamheden gefinancierd om de haven en de toegang ertoe op de juiste diepte te houden. De activiteit sloot derhalve aan bij de prioritaire sectoren in de bilaterale samenwerking.

De transactie schiep werkgelegenheid in Nederland en gaf de leverancier een positief financieel resultaat. Na deze opdracht volgde een tweede order voor de leverantie van bouwpakketten voor vier schepen.

2. Leverantie van onderdelen van een werf en vier schepen, inclusief reserveonderdelen, technische hulp en training, Nicaragua

2.1 *Projectbeschrijving*

Deze transactie ten behoeve van het Metralani-project (Mejoramiento del Transporte del Lago de Nicaragua) bestond uit de volgende componenten:

- leverantie van materiaalpakketten voor de bouw van twee passagiersschepen van het type Stan-Carrier en twee vrachtschepen van het type Stan-Lander;
- leverantie van werfuitrusting en gereedschappen, ontwerp van de werf en technische begeleiding bij de bouw;
- opleiding van werf personeel en scheepsbemanning;
- leverantie van reserveonderdelen voor de schepen.

Leverancier was Damen Shipyards; afnemer was de Nicaraguaanse staatsredcrij ENICAB (Empresa Nicaragüense de Cabotaje).

2.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedroeg f 8.851.040 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 3,7 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 8 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de NMB van f 5.151.040, terugbetaalbaar in 8,5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 10 3/8%.

Het schenkingselement bedroeg 25%.

2.3 *Doelmatigheid*

Reeds in de voorbereidende fase van formulering was de Nederlandse leverancier bij de transactie betrokken. In januari 1983 bleek de oorspronkelijke aanvraag van 3 schepen onder druk van de leverancier te zijn uitgebreid tot 7 schepen. Een positieve beoordeling over de ontwikkelingsrelevantie van het project was onder andere gebaseerd op een haalbaarheidsstudie die op verzoek van de Banco Centroamericano de Integración Económica was gedaan.

Door het achterwege blijven van een internationale aanbestedingsprocedure en het ontbreken van specificaties werd de financiering afhankelijk gesteld van een vooraf uit te voeren onderzoek naar de inpasbaarheid van het project in de lokale situatie. Dit werd, wat de technische aspecten betreft, uitgevoerd door een deskundige van de Dienst Vaartuigen van Rijkswaterstaat. Dit onderzoek reduceerde het aantal te leveren schepen van 7 tot 4 en stelde voorwaarden aan de Nicaraguaanse overheid betreffende uit te voeren civiele en waterbouwkundige werken. Bovendien werden de materiaalpakketten van zowel werf als schepen aangepast.

De Nicaraguaanse autoriteiten gingen met deze aanpassingen akkoord waarna in september 1983 het contract tussen de ENICAB en de Nederlandse leverancier werd getekend. De opdracht werd verkregen in concurrentie met een andere Nederlandse scheepswerf, die dezelfde zachte financieringsvoorwaarden uit het GK-programma kon aanbieden. In oktober werd aan de Nicaraguaanse autoriteiten medegedeeld dat een eventuele optie voor drie extra te leveren schepen eveneens voor gedeeltelijke zachte financiering in aanmerking zou komen. Eind december 1983 retourneerden de Nicaraguaanse autoriteiten de getekende leningovereenkomsten van de NIO en een Nederlandse bank. Het contract werd pas effectief op 31 maart 1984 na overmaking van 30% van de contractprijs aan de Nederlandse leverancier.

De werfluitrusting en de constructietekeningen zijn volgens contract in mei 1984 door de Nederlandse scheepswerf geleverd. De bouw van de werf werd door de ENICAB uitgevoerd met technische assistentie van een door de scheepswerf geleverde consultant. Na enige aanvangsmoeilijkheden vorderde de bouw van de werf goed, zodat begin 1985 met de bouw van het eerste schip begonnen kon worden. De uitvoering van het project was ten tijde van de evaluatie nog in volle gang. De werf is in 1984 gebouwd en de bouw van de vier schepen op de werf zou plaats vinden tussen 1985 en 1987. Uit de evaluatie blijkt dat de vier te leveren schepen een grote overcapaciteit gedurende de komende jaren veroorzaken. Achteraf kan dan ook worden gesteld dat de economische en operationele beoordeling van het project tekort is geschoten waardoor er toch nog te veel schepen werden geleverd met een specificatie die onvoldoende was aangepast aan de transportbehoeften en omstandigheden van het Meer van Nicaragua.

De contractprijs is tot stand gekomen in felle concurrentie tussen twee Nederlandse werven en is daardoor waarschijnlijk redelijk.

2.4 Effectiviteit

Ten tijde van de evaluatie konden nog geen uitspraken worden gedaan omtrent financiële resultaten. Op langere termijn is het financiële resultaat afhankelijk van de ontwikkeling van het ladingvervoer en van de hoogte van de vracht- en passagetarieven.

Wel werd gesteld dat de doeltreffendheid van het project verhoogd zou kunnen worden; als voorwaarden werden genoemd:

1. Een betere planning van het gehele Metralani-project. Met name is meer inzicht nodig in de te verwachten vervoerstromen en de mogelijkheden van de verschillende scheepstypen, en in de rol van de particuliere eigenaren van de bestaande vloot.
2. Temporisatie van de bouw van schepen, opdat het aantal arbeiders op de werf dat moet worden opgeleid beperkt kan blijven en de werf voor een langere periode op werk kan rekenen.
3. Aanpassing van geleverde en nog te leveren passagiersschepen aan de behoefte aan goederenvervoer door de passagiers.
4. Aanleg van ro-ro voorzieningen voor de vrachtschepen in de havens, aangezien deze leverantie anders onbruikbaar is.
5. Verlening van technische hulp aan de ENICAB bij het verwerken van plannen voor exploitatie van de schepen, reisschema's en tariefstelling.
6. Verbetering van de coördinatie tussen de ENICAB en de nationale havenorganisatie ENAP.

Leverantie van onderdelen voor een werf en voor nieuwe schepen is op zichzelf een goede zaak, aangezien de bestaande vloot sterk verouderd is en er geen behoorlijke mogelijkheden zijn voor onderhoud, reparatie en bouw van moderne schepen. De leverantie van twee passagiers- en twee vrachtschepen schept echter een grote overcapaciteit voor de komende jaren. Voorts is er nu sprake van een 'overfinanciering' van het schepengedeelte en een 'onderfinanciering' van het infrastructuele gedeelte.

2.5 Beleidsmatigheid

De Nicaraguaanse overheid hecht groot belang aan de ontwikkeling en beveiliging van het scheepvaartverkeer tussen de agrarische gebieden ten zuidoosten van het meer en het dichtbevolkte gebied aan de westkust, en ontwikkelde daartoe het Metralani-project. Dit project omvat niet alleen de rehabilitatie van de vloot op het meer maar ook de verbetering van de havens door de ENAP in het kader van een nationaal havenontwikkelingsplan.

De leverantie van bouwpakketten voor schepen en de daarmee samenvallende leverantie van een werf vormen een bijdrage aan de economische ontwikkeling en verzelfstandiging van het land. In de toekomst zullen hierdoor niet alleen de schepen van het Meer van Nicaragua behoorlijk onderhouden en gerepareerd kunnen worden, maar worden ook industriële activiteiten en werkgelegenheid bevorderd.

Havenontwikkeling was één van de drie sectoren waarop de Nederlandse hulp aan Nicaragua zich concentreerde. De andere twee waren landbouwontwikkeling en gezondheidszorg. Met Nederlandse technische hulp werd een meerjarig nationaal havenplan ontwikkeld waarin naast Corinto, de grootste haven, ook de kleinere havens werden betrokken. De activiteit sluit derhalve goed aan bij de prioritaire sectoren waarop de Nederlandse bilaterale samenwerking met Nicaragua was gericht.

3. Leverantie van een havensleepboot en twee vrachtschepen, Guyana

3.1 Projectbeschrijving

De transactie bestond uit de leverantie van de volgende schepen:

- een havensleepboot van het standaardtype Stantug I van 2×350 PK, in Nederland gebouwd en in augustus 1980 in Guyana afgeleverd (de 'Akura');
- een vrachtschip van 350 ton laadvermogen (waarvan 200 ton vloeibare lading in tanks), met zitaccommodatie voor 200 passagiers, in Nederland gebouwd en in december 1981 in Guyana afgeleverd (de 'Kimbria');
- een vrachtschip van eveneens 350 ton laadvermogen (waarvan 200 ton in ladingtanks), als bouw pakket door de Nederlandse werf geleverd, door de Guyana National Engineering Corporation geassembleerd en opgeleverd in december 1981 (de 'Aquero').

Bij de transactie zijn inbegrepen: transport naar Guyana, een servicecontract en reserveonderdelen voor drie jaar, opleiding van de bemanningen van de schepen, technische begeleiding bij de assemblage van de 'Aquero' in Guayana en rehabilitatie van een houthok.

De schepen werden geleverd door Damen Shipyards, afnemer was het Transport and Harbour Department (THD) te Georgetown in Guyana.

3.2 Financiering

De totale waarde van de transactie bedroeg f 14.650.000 en werd gedekt door:

- een aanbetaling van het THD van f 0,8 miljoen;
- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 7,3 miljoen met een looptijd van 20 jaar, waarvan 5 jaar aflossingsvrij tegen een rentevoet van 2,5%;
- een commerciële lening van de NMB van f 6.550.000 met een looptijd van 5 jaar, zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 7,25%.

Het schenkingselement bedroeg 26%.

3.3 Doelmatigheid

De overheid van Guyana heeft Damen, die al twee loodsvaartuigen voor dit land aan het bouwen was, rechtstreeks benaderd. Aangenomen moet worden dat, toen het financieringsaanbod en de prijs voor Guyana aanvaardbaar bleken, verder niet naar concurrerende aanbiedingen werd gezocht. Van Nederlandse zijde is daar

ook niet op aangedrongen. De aanvraag voor zachte financiering werd gedaan in augustus 1979, waarna in december 1979 een aanbod tot zachte financiering door Ontwikkelingssamenwerking volgde.

Belangrijke overweging bij de goedkeuring van de aanvraag was het belang van de vrachtschepen voor het onderhouden en uitbreiden van de verbindingen langs de kust. Bij gebrek aan wegen waren deze waterverbindingen tussen Georgetown en de buitengebieden van buitengewoon belang voor de landbouw en andere ontwikkelingsprojecten.

Het streven om de meer perifere gebieden door de te leveren transportmiddelen te ontsluiten werd positief beoordeeld; Ontwikkelingssamenwerking heeft in 1979 geen deskundigenonderzoek ingesteld naar de mogelijkheid van economische exploitatie van de door het THD gevraagde schepen. Wellicht zou men, aan de hand van een dergelijk onderzoek in 1979, de Guyaanse autoriteiten hebben kunnen overtuigen van de wenselijkheid om de verschillende typen van vervoer te scheiden en eenvoudiger, goedkopere schepen aan te schaffen.

Guyana accepteerde de leningvoorwaarden en tekende in februari 1980 het contract met de leverancier. In mei van dat jaar tekenden Nederland en Guyana het door de NIO opgestelde leningcontract.

De sleepboot en één van de beide vrachtschepen werden in Nederland gebouwd. Het tweede vrachtschip werd in Guyana geassembleerd door de Guyana National Engineering Company. De Nederlandse werf leverde hierbij technische begeleiding en onderdelen. De sleepboot is een eenvoudig, betrouwbaar standaardchip. De contractprijs is in overeenstemming met de prijzen van soortgelijke schepen, die wel in een concurrerende situatie werden afgeleverd door de werf. De twee vrachtschepen, de 'Kimba' en de 'Aquero', beschikken naast ruimen voor droge lading en koellading over ladingtanks voor palmolie en oprijkleppen voor rijdende lading. De 'Kimba' beschikt over zitaccommodatie voor 200 passagiers. Beide vrachtschepen zijn gebouwd volgens de specificaties van de afnemer. Het zijn veelzijdige schepen, en daardoor relatief duur in aanschaf. De schepen worden gebruikt voor het vervoer tussen Georgetown en de buitengewesten. Het onderhoud van de drie schepen levert problemen op, mede als gevolg van het ontbreken van elementaire onderhoudsmiddelen.

3.4 Effectiviteit

De exploitatieresultaten van de sleepboot lijken positief. Er wordt intensief gebruik van gemaakt voor meerdere taken in de haven van Georgetown. Met deze leverantie is een ernstig knelpunt in de haven opgelost. Het belang van het kunnen onderhouden van de internationale maritieme verbindingen van Guyana werd daarmee goed gediend. Door een combinatie van gering ladingaanbod, slecht beheer en van overheidswege kunstmatig laag gehouden tarieven zijn de exploitatieresultaten van de twee vrachtschepen ongunstig.

De assemblage van het vrachtschip 'Aquero' in Georgetown leverde een belangrijk neveneffect op. Hierbij werd een verwaarloosd bouwdok hersteld en

lokaal werfpersonnel bijgeschoold. Daardoor is productiecapaciteit gecreëerd voor toekomstige lokale nieuwbouw en reparatie-activiteiten.

3.5 *Beleidsmatigheid*

Met de participatie van de Nederlandse overheid in de financiering van de twee vrachtschepen werd ingehaakt op het beleid van de Guyaanse regering, dat gericht is op ontsluiting van meer afgelegen gebieden. Met deze leverantie werd beoogd de afzetmogelijkheden voor kleine boeren in het binnenland te vergroten en de aanvoer van levensmiddelen naar de stadsbevolking te Georgetown te bevorderen.

De Nederlandse werf heeft met deze transactie vaste voet aan wal gekregen en een goede reputatie opgebouwd.

4. **Leverantie van een gecombineerd vrachtopleidingsschip, Mexico**

4.1 *Projectbeschrijving*

De transactie betreft de leverantie van een gecombineerd vrachtopleidingsschip van 12.000 ton laadvermogen ten behoeve van de opleiding van officieren voor de Mexicaanse koopvaardij.

Het schip werd geleverd door de werf De Merwedde; afnemer van de 'Nauticas Mexico' is de Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT).

4.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie was vastgesteld op f 70,8 miljoen en werd gedekt door:

- een aanbetaling door Mexico van in totaal f 21 miljoen;
- een zachte financiering van de Nederlandse regering van f 17,7 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 5 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 3,5%;
- een commerciële lening van f 32,1 miljoen, terugbetaalbaar in 7 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 9,75%. Door rentesuppletie door Economische Zaken werd dit voor de afnemers teruggebracht tot 7,75%.

Ontwikkelingssamenwerking beperkte de rentesuppletie tot 15 jaar, waarvan 3 jaar aflossingsvrij, waardoor de contant gemaakte subsidie van Ontwikkelingssamenwerking f 7.558.754 bedraagt. Economische Zaken vulde aan tot 30 jaar, waarvan 5 jaar aflossingsvrij, hetgeen een contant gemaakte subsidie van Economische Zaken opleverde van f 2.365.620. De totale rentesuppletie bedraagt dus f 9.924.374. Het schenkingselement was 20%.

4.3 *Doelmatigheid*

De opdracht werd door de leverancier verkregen via een internationale aanbestedingsprocedure die in juli 1979 plaatsvond, en waaraan ook werven uit Duitsland, Spanje, Denemarken, Noorwegen en Japan deelnamen. Aan Nederlandse zijde bestond enige aarzeling omtrent de OS-financiering in verband met

de toen relatief gunstige economische positie van Mexico en vanwege het feit dat Mexico geen concentratieland voor de Nederlandse hulpverlening was. Gelet op de hevige concurrentie is de beslissing tot OS-financiering op korte termijn genomen zonder nader onderzoek ter plaatse. Men heeft volstaan met een positieve mededeling terzake door de ambassade te Mexico; waarop deze gebaseerd was is niet duidelijk geworden. De aanvraag voor zachte financiering vond plaats in oktober 1979 en werd nog diezelfde maand goedgekeurd. In juli 1981 is het schip opgeleverd. Een Mexicaanse bemanning heeft het schip in augustus 1981 van Rotterdam naar Veracruz overgevaren. Vóór oplevering had deze bemanning een introductie cursus van twee maanden gevolgd in Nederland.

De prijsstelling van het schip is redelijk. De opdracht werd verkregen in felle concurrentie met buitenlandse aanbiedingen welke in dezelfde prijsklasse lagen. De concessionele lening heeft een belangrijke rol gespeeld bij de gunning van de order aan de Nederlandse werf. Ook van concurrerende zijde was zachte financiering aangeboden.

De missie trof het schip in goede staat van onderhoud aan.

4.4 Effectiviteit

De 'Nauticas Mexico' voldoet volledig aan de verwachtingen van de Mexicaanse overheid. Het opleidingssysteem aan boord voldoet aan de hoogste internationale eisen.

Ongeveer 200 leerlingen volgen jaarlijks met succes een opleiding aan boord. Zij vinden tot dusverre allen een plaats op de zich uitbreidende Mexicaanse handelsvloot. Het opleidingsschip draagt bij tot een goed gecoördineerde samenwerking tussen zeevaartscholen, koopvaardij en overheid. De combinatie vracht/opleidingsschip biedt de leerlingen de gelegenheid tijdens de opleiding niet alleen het varen maar ook de ladingbehandeling in de praktijk mee te maken.

De resultaten van de exploitatie als vrachtschip zijn minder gunstig, aangezien het Ministerie van Transport het schip als trampschip met (semi-)bulk lading laat varen. De financiële resultaten zouden aanmerkelijk beter zijn indien men dit typische stukgoedschip zou verhuren aan een Mexicaanse lijnrederij. De opleidingskosten zouden daardoor voor een groot deel kunnen worden gedekt.

4.5 Beleidsmatigheid

Het maritieme beleid van de Mexicaanse overheid richtte zich op de ontwikkeling van de havens en op de uitbreiding van de nationale koopvaardijvloot. Mexico wilde door uitbreiding van de nationale vloot minder afhankelijk worden van het buitenland voor zijn maritieme vervoer.

De aanschaf paste in het algemene Nederlandse beleid om de verzelfstandiging van ontwikkelingslanden te bevorderen.

De Nederlandse werf verkeerde ten tijde van de opdracht in een moeilijke situatie. De opdracht heeft 400 mensjaren aan werk opgeleverd. Het financiële resultaat van de bouw van het schip was ongunstig. De contractprijs lag beneden

de geraamde kostprijs. Gelijkzeitig met de bouw van het schip, en met het oog daarop, werd de bouwhelling van de Nederlandse werf overdekt. Deze nieuwe bouwloods vergroot de concurrentiekracht van het bedrijf. In de daaropvolgende jaren heeft de werf voortdurend gefunctioneerd. Er is een goede kans op vervolgoorders van Mexicaanse zijde (en andere landen).

5. Leverantie van 16 werkplaatsen, Zambia

5.1 Projectbeschrijving

De transactie bestond uit de leverantie van 4 mobiele en 12 vaste geprefabriceerde werkplaatsen, voorzien van de benodigde inventaris voor onderhoudswerkzaamheden en reparaties aan bussen.

Leverancier is de technische handelonderneming Semko; afnemer is het semi-overheidsbedrijf United Bus Company of Zambia (UBZ). Het bedrijf heeft een kwart van het vervoer per bus in handen. De overige driekwart wordt door particuliere ondernemers verzorgd.

5.2 Financiering

De totale waarde van de transactie bedroeg f 3.463.550 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 1,1 miljoen voor 4 mobiele werkplaatsen, terugbetaalbaar in 20 jaar waarvan 5 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van f 2.363.550 voor 12 vaste werkplaatsen van Economic Development for Equatorial and Southern Africa (EDESA), terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 12 1/8%. EDESA is een commerciële ontwikkelingsbank met kantoren in Zwitserland, Lesotho en Zimbabwe.

Het schenkingselement was 35%.

Het transport van de vaste werkplaatsen van Durban naar Zambia, inclusief inklaring en lokaal transport binnen Zambia, kostte UBZ circa f 670.000.

5.3 Doelmatigheid

Het Nederlandse bedrijf werd begin 1980 via een tussenpersoon door de UBZ benaderd om een offerte uit te brengen voor levering van geprefabriceerde werkplaatsen. De tussenpersoon, die namens Renault bussen aan de UBZ verkocht, wierp zich ook op als vertegenwoordiger van de Nederlandse onderneming. Tevens verzorgde hij de contacten met de commerciële financier, EDESA.

In augustus 1980 werd de aanvraag voor zachte financiering ingediend. Ten aanzien van de aanvraag bestond bij Ontwikkelingssamenwerking de nodige twijfel. Ten eerste vroeg men zich af of Zambia, gezien de buitenlandse schuldenpositie, nog wel was gebaat met een extra lening. Ten tweede vond men de aanvraag slecht onderbouwd. Ten derde twijfelde men aan het macro-economische nut. Op verzoek van Ontwikkelingssamenwerking schakelde de ambassade een in

Zambia werkzame Nederlandse deskundige in om op een aantal van deze vragen antwoord te geven. De twijfels werden niet weggenomen, want de resultaten van het onderzoek waren onvolledig. Toch werd de aanvraag in oktober 1980 goedgekeurd.

De kwaliteit van de voorbereiding van deze transactie was om deze reden zeer onbevredigend. Voordat het leverantiecontract tussen het Nederlandse bedrijf en de UBZ in december 1980 werd getekend, moest de offerte op verzoek van de UBZ worden aangepast. Men zag graag dat 3 geprefabriceerde vaste werkplaatsen in de offerte zouden worden omgezet in 4 mobiele werkplaatsen. Deze zouden op een Renault-onderstel moeten worden gemonteerd. Om het Nederlandse bedrijf in staat te stellen aan de voorwaarde van 70% Nederlands fabricaat te voldoen, zorgde de tussenpersoon ervoor dat het van Renault een compensatie-order ontving voor levering van vier vaste werkplaatsen voor de Zambia Travel and Tours Corporation (ZTT). In het eerste halfjaar van 1981 werden de werkplaatsen aan zowel de UBZ als de ZTT verscheept. Direct daarop werd de ZTT geliquideerd en werden de vier werkplaatsen overgedragen aan de UBZ.

De kwaliteit van de door het Nederlandse bedrijf geleverde materialen is goed. Over de uitvoering zijn enkele kritische opmerkingen te maken. Men heeft zich in het algemeen wel aan de specificaties van de UBZ gehouden, maar bij gebrek aan houvewaring in tropische gebieden heeft men zich niet als een nuttige gesprekspartner tegenover de UBZ kunnen opstellen. De doelmatigheid is zeer geschaad doordat men de werkplaatsen in één keer heeft geleverd. Het was beter geweest wanneer de UBZ eerst met één of enkele werkplaatsen ervaring had kunnen opdoen. Financiering van de lokale kosten vormde een van de problemen bij het opzetten en in gebruik nemen van de vaste werkplaatsen.

De gekozen uitvoering was duur en weinig effectief. Met mobiele werkplaatsen in een lichtere uitvoering hadden dezelfde werkzaamheden goedkoper en sneller kunnen worden verricht. De vaste geprefabriceerde werkplaatsen zijn te groot voor het doel waarvoor ze worden gebruikt en het zou veel goedkoper zijn geweest eenvoudiger werkplaatsen van lokaal beschikbaar materiaal te bouwen. Eenvoudige werkplaatsen in rurale gebieden zijn wel noodzakelijk, maar niet toereikend om het onderhoud te verbeteren. Het belangrijkste knelpunt, een tekort aan reserveonderdelen, wordt er niet mee opgeheven. De missie concludeerde dat, al met al, de efficiëntie van deze transactie onbevredigend was.

5.4 Effectiviteit

De effectiviteit van het deel van de leverantie dat uit de commerciële lening werd gefinancierd, de mobiele werkplaatsen, was voor de UBZ zeer bevredigend, deels omdat Renault de chauffeurs/monteurs van deze werkplaatsen gedurende 1,5 jaar een opleiding in Frankrijk heeft gegeven.

De effectiviteit van het deel van de leverantie dat uit de concessionele lening werd gefinancierd, de vaste, geprefabriceerde werkplaatsen inclusief uitrusting, was voor de UBZ onbevredigend. Het materiaal van de werkplaatsen ligt nog

steeds opgeslagen en de kans dat hiervan op korte termijn veel wordt gebruikt is klein. Een klein deel van de uitrusting is ontvreemd voordat het in gebruik kon worden genomen; een ander deel ligt nog opgeslagen en is ten dele door corrosie aangetast. Het grootste deel van de geleverde uitrusting is in gebruik in de centrale werkplaatsen. In het licht van onderkapitalisatie bij de UBZ levert het in gebruik zijnde deel van de uitrusting goede diensten bij de reparatie, met name bij rehabilitatie-werkzaamheden.

In de tijd waarin de aanvraag speelde (1980) was de UBZ volstrekt insolvent. De verliezen en de daarmee samenhangende achterstand in betalingen zijn daarna alleen nog maar toegenomen. Deze ongunstige positie is mede ontstaan doordat de UBZ door de overheid werd gedwongen onrendabele lijnen in rurale gebieden te verzorgen zonder hiervoor compensatie te ontvangen. Het wagenpark van de UBZ was, doordat verwerving van bussen afhankelijk is van gunstige financieringsvoorwaarden uit het buitenland, veel te divers, hetgeen extra kosten met zich meebracht.

Voorzover de geleverde materialen zijn aangewend heeft de leverantie de volgende meer algemene effecten gehad:

- aangezien meer bussen op de weg werden gehouden dan anders het geval zou zijn geweest, had de levering een gunstig, zij het bescheiden, effect op de mobiliteit van de arme bevolking, in zowel stedelijke als plattelandsgebieden. De levering kwam de arme bevolking in bescheiden mate ten goede.
- Er was ook een positieve, zij het zeer bescheiden, invloed op de hoogte van het gemeten Nationaal Produkt. Dorpelingen vervoerden bijvoorbeeld een deel van hun (kleine) oogst per bus naar de stad om te verkopen. En zonder openbaar vervoer zou het vele mensen moeilijk vallen om geregeld naar hun werk te gaan. Er kan geen direct effect op de werkgelegenheid worden vastgesteld, omdat het (semi-)overheidsbedrijven niet is toegestaan mensen bij gebrek aan werk te ontslaan.

Het netto-effect op de betalingsbalans is negatief, gezien de samenstelling van het exportpakket en gegeven het feit dat 60% van de kostprijs opgaat aan buitenlandse valuta. Het netto-effect had veel gunstiger kunnen uitvallen, ware het niet dat men in de overheidssector inclusief de (semi-)overheidsbedrijven in grote mate gebruik maakte van dienstauto's.

5.5 *Beleidsmatigheid*

De wijze waarop Ontwikkelingssamenwerking tot een positief oordeel over de ontwikkelingsrelevantie van de transactie is gekomen, moet zonder meer als onbevredigend worden gekwalificeerd; de twijfels die bestonden werden niet gehonoreerd. Ook de argumentatie die is gebruikt om een land met zulke grote betalingsbalansproblemen toch nog een extra lening te verstrekken, hoe zacht ook, is niet steekhoudend te noemen.

De principiële doelen en de daarvan afgeleide doelen die het ontvangende land met betrekking tot het openbaar vervoer in het algemeen en de instandhouding

van bussen bij de UBZ in het bijzonder nastreeft, zijn niet of slechts onvolledig uitgewerkt en vastgelegd. Voorzover aan Nederlandse en Zambiaanse zijde sprake was van expliciet geformuleerd beleid, sloot het beleid van beide partijen niet op elkaar aan. Samenvattend: de beleidsmatigheid van deze transactie is zeer onbevredigend.

6. Leverantie van 36 rijdende melkontvangers, Zimbabwe

6.1 *Projectbeschrijving*

De transactie bestond uit de leverantie van 36 rijdende melkontvangers (RMO's) met elk een capaciteit van 11.000 liter. De 36 RMO's vormen onderdeel van een plan om over te schakelen van vervoer van melk in bussen naar melkopslag in koeltanks op de boerderij en vervoer in bulk naar de fabriek; of anders gezegd van bussen melk naar een diepkoelmelksysteem.

De RMO's werden door Mueller Europa BV geleverd, met inschakeling van DAF Trucks die de onderstellen heeft verzorgd, in opdracht van de Dairy Marketing Board (DMB) van Zimbabwe. Commerciële melkveehouders leveren hun melk aan de DMB, die de melk in een zestal zuivelfabrieken verwerkt en vervolgens distribueert. De DMB is een overheidsbedrijf en heeft vrijwel een monopoliepositie in Zimbabwe.

6.2 *Financiering*

De totale waarde van de transactie bedroeg f 10 miljoen en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering van f 5 miljoen, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 8 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de Amro Bank van f 5 miljoen, terugbetaalbaar in 5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 11 1/8%.

Het schenkingselement bedraagt 30%.

Voor invoer van de RMO's moesten invoerrechten worden betaald. Deze kosten waren, evenals een aantal andere kosten, niet voorzien. Totaal bedroegen zij ongeveer f 4,25 miljoen. Zij werden door de DMB betaald.

6.3 *Doelmatigheid*

De transactie werd in 1978 geïnitieerd door melkveehouders en opdrachtgever DMB en werd uitgevoerd op basis van een internationale aanbestedingsprocedure. Op basis van het gunstige prijsniveau en de technische specificaties ging de voorkeur uit naar de Nederlandse leverancier. In de contacten met de DMB werd het de hoofdleverancier echter duidelijk dat hij alleen een mogelijkheid tot leverantie had indien hij voor een aantrekkelijke financiering voor de DMB zou kunnen zorgdragen. In september 1981 richtte de leverancier zich tot Ontwikkelingssamenwerking met een verzoek om financieringssteun. Het betrof in eerste instantie levering van 170 koeltanks en 13 RMO's. In maart 1982 deelde Ontwikkelingssamenwerking mee dat de transactie voor financieringssteun in aanmerking

zou kunnen komen. Direct daarop bleek dat Noorwegen een schenking ter beschikking stelde ter financiering van 360 koeltanks die uit Noorwegen betrokken dienden te worden. Vervolgens nodigde de DMB de Nederlandse leverancier, samen met andere gegadigden, uit een nieuwe offerte in te dienen voor 36 RMO's. Ook deze leverantie kwam voor financieringssteun in aanmerking. In mei 1982 werd de concessionele lening aan de Nederlandse leverancier toegekend waarna een maand later de opdracht van de DMB tot leverantie van de RMO's volgde. De RMO's zijn in de periode maart t/m november 1983 geleverd.

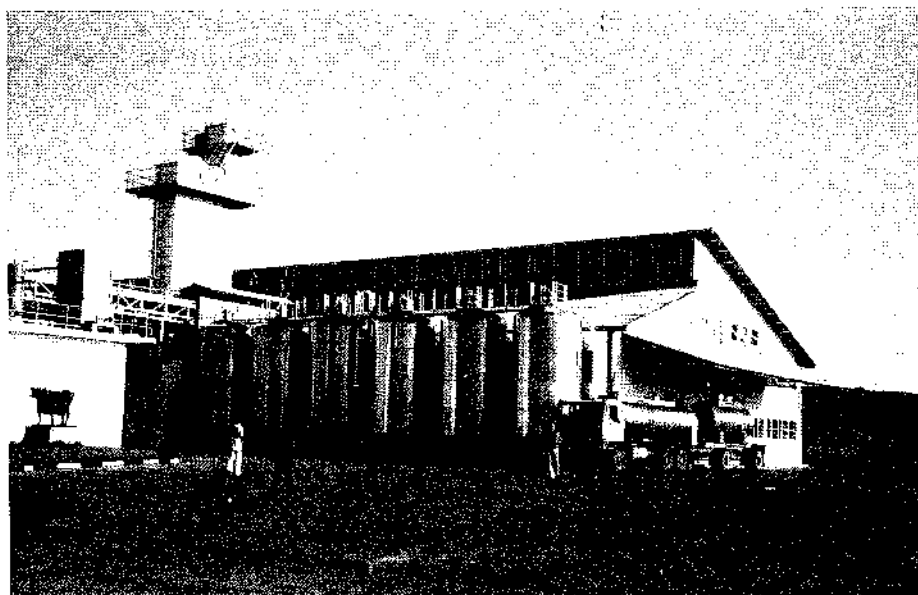
De DMB heeft geen haalbaarheidsstudie door derden laten uitvoeren. Wel is in eigen beheer een globaal plan en een globale kosten-batenanalyse opgesteld, maar men had onvoldoende expertise om dit op een gedegen en verantwoorde wijze te doen. Er is geen beoordelingsmissie uitgegaan; daartoe gaf het oordeel van Ontwikkelingssamenwerking en dat van de ambassade over de ontwikkelingsrelevantie van de transactie geen aanleiding. Dit oordeel luidde respectievelijk voorzichtig en ten volle positief.

De leverancier was gespecialiseerd in de productie van stationaire koeltanks, maar had geen enkele ervaring in de productie van RMO's. Dit is de kwaliteit van het koeltankgedeelte in de RMO's niet ten goede gekomen. Begin 1985 bleek dat 12 van de 36 RMO's scheuren vertoonden. De DMB stelde de leverancier van de tanks aansprakelijk voor deze schade en verzocht deze advies te geven omtrent reparatiemogelijkheden alsmede de kosten van deze reparatie te vergoeden. Van de zijde van Ontwikkelingssamenwerking is een onafhankelijke deskundige naar Zimbabwe gestuurd om te bepalen welke reparaties noodzakelijk waren. Uit zijn onderzoek kwam een aantal technische fouten naar voren waarvoor de leverancier van de RMO's en die van de onderstellen geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk werden gehouden. De reparatiekosten werden geschat op f 0,3 miljoen. Uiteindelijk hebben de beide leveranciers zich bereid verklaard de reparaties uit te voeren.

De doelmatigheid is bovendien geschaad doordat in één keer 36 RMO's zijn geleverd. Door de missie is vastgesteld dat bij adequate beoordeling met inzet van 12 RMO's in 1984 had kunnen worden volstaan. Uitgaande van de situatie op het moment van het onderzoek zouden medio 1986 maximaal 29 RMO's behoeven te worden ingezet. Er zijn dus tenminste 9 RMO's te veel geleverd.

6.4 *Effectiviteit*

De Dairy Marketing Board is een staatsbedrijf dat verplicht is de melk van de door het Ministerie van Landbouw erkende boeren op te kopen tegen vastgestelde prijzen. Ook de verkoopprijs wordt door de overheid bepaald. Om zuivelproducten voor de lagere-inkomensgroepen betaalbaar te maken, wordt de verkoopprijs laag gehouden. Daardoor zijn de inkomsten van de DMB uit de verkoop niet toereikend om de exploitatiekosten te dekken. De tekorten namen de laatste jaren sterk toe, waardoor de DMB steeds minder in staat bleek haar infrastructuur op peil te houden.



Melktankwagens, Zimbabwe (Mueller Europe BV)

Op zich kan de introductie van het diepkoelsysteem in Zimbabwe als een positieve zaak worden gezien: de melkontvangst verloopt efficiënter, de kosten voor de boer zijn lager, de kwaliteit van de melk is hoger en de boeren zijn geneigd bij gelijkblijvende omstandigheden het melkaanbod te vergroten. Het systeem brengt nog een aantal andere voordelen met zich mee:

- vergroting van melkproductie heeft een positief effect zowel op het reële nationale produkt als op de voedingssituatie;
- door toename van de melkproductie en vergroting van de efficiëntie neemt het exportpotentieel toe.

Het mankement van de scheurtjes in de tanks van de RMO's, het scheppen van overcapaciteit en een tekort aan reserveonderdelen voor de onderstellen hebben de effectiviteit van de leverantie aangetast.

Het effect van de leverantie op de werkgelegenheid in Zimbabwe zou negatief zijn uitgevallen ware het niet dat het in Zimbabwe bijzonder lastig is mensen te ontslaan. Er is van de transactie geen positief effect op de industriële ontwikkeling ter plaatse uitgegaan. Capaciteit, technische kennis en vaardigheden waren in Zimbabwe in voldoende mate aanwezig om de RMO's ten dele lokaal te kunnen produceren, maar hiervan is geen gebruik gemaakt.

6.5 *Beleidsmatigheid*

De algemene beleidsuitgangspunten van het GK-programma zijn door de leverantie gerealiseerd, ook al heeft een deugdelijke beoordeling van deze leverantie en

de gevolgen daarvan ontbroken. Met name toen er een nieuwe situatie ontstond doordat de opdracht voor levering van koeltanks naar een Noorse leverancier was gegaan, heeft men verzuimd om zich opnieuw een oordeel over de aanvraag te vormen.

De doelstelling van Zimbabwe om in aansluiting op het diepkoelsysteem de melkproductie onder kleine boeren te stimuleren en de DMB daarbij een rol te laten vervullen, werd onvoldoende expliciet gemaakt en heeft daarom ook geen aandacht gekregen.

Voor twee Nederlandse bedrijven heeft de lening werkgelegenheid gecreëerd. Voor de hoofdleverancier stelde de order de werkgelegenheid voor tenminste een jaar veilig.

7. Leverantie van een havensleepboot, Tanzania

7.1 Projectbeschrijving

De transactie bestond uit de leverantie van een Stantug 2600 MK III havensleepboot. Leverancier is Damen Shipyards; afnemer het overheidsbedrijf Tanzania Harbours Authority (THA) te Dar Es Salaam, Tanzania.

7.2 Financiering

De totale waarde van de transactie was vastgesteld op f 5.613.015 en werd gedekt door:

- een zachte lening van de Nederlandse regering ten bedrage van f 3.929.110, terugbetaalbaar in 30 jaar waarvan 8 jaar aflossingsvrij tegen een rente van 2,5%;
- een commerciële lening van de NMB van f 1.683.905, terugbetaalbaar in 8,5 jaar zonder aflossingsvrije periode en tegen een rente van 7,25%.

Het schenkingsclement bedraagt 41%.

7.3 Doelmatigheid

De opdracht werd verkregen via een internationale aanbestedingsprocedure. Op de tender werd door nog acht andere scheepswerven ingeschreven. De Nederlandse werf verwierf de opdracht, vanwege de lage prijs en de korte leverantietijd. Tanzania had met de Nederlandse werf eerder goede ervaringen opgedaan. In oktober 1981 diende de leverancier de aanvraag in.

Binnen Ontwikkelingssamenwerking bestonden aarzelingen over financiering lastens het Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties. De leverantie van de nieuwe sleepboot zou een langdurige financiële last met zich meebrengen voor Tanzania, een land dat in een uiterst precare financiële positie verkeerde. Daartegenover stond een noodsituatie in de haven van Dar Es Salaam doordat de laatste van de vijf sleepboten was uitgevallen. Deze laatste overweging heeft zwaar gewogen bij de besluitvorming binnen Ontwikkelingssamenwerking. In februari 1982 volgde het definitieve aanbod voor een gemengd krediet. Gezien

de status van Tanzania als MOL is voor deze transactie een verhouding toegestaan van 70% financiering op concessionele voorwaarden tegen 30% financiering op commerciële voorwaarden.

De sleepboot werd in de gestelde tijd gebouwd en in oktober 1982 overgedragen. Een kapitein en een werktuigbouwkundige van de THA hebben gedurende 6 weken in Nederland een opleiding gevolgd en zijn meegeevaren met het schip naar Tanzania. Een pakket reserveonderdelen voldoende voor 2 jaar is met het schip meegeleverd.

De THA was over de geleverde sleepboot tevreden. Naast deze sleepboot werd met fondsen uit Koeweit een sleepboot van dezelfde Nederlandse werf gefinancierd. Met een door NORAD te rehabiliteren sleepboot zou Dar Es Salaam over drie sleepboten beschikken.

7.4 *Effectiviteit*

Het financiële management wordt nadelig beïnvloed door het feit dat inkomsten in vreemde valuta van de sleepdiensten worden overgedragen aan de Centrale Bank; de THA ontvangt de tegenwaarde in lokale valuta. Fondsen voor aanschaf van onderhoudsmiddelen en reserveonderdelen en voor het verrichten van onderhoudswerkzaamheden komen moeilijk beschikbaar.

In 1985 bleek dat er van redelijk onderhoud nauwelijks sprake was, mede als gevolg van onvoldoende reserve-capaciteit. In Dar Es Salaam bevindt zich een kleine werf die wel reparaties boven water verricht maar geen faciliteiten heeft voor het droogzetten van de sleepboot. Daardoor is men aangewezen op Mombasa, hetgeen tijdrovend is en bovendien contante betaling in vreemde valuta vereist. Onder deze omstandigheden was het twijfelachtig of de sleepboot de geschatte 15 jaar in bedrijf zou kunnen blijven.

7.5 *Beleidsmatigheid*

De leverantie paste in het beleid van de centrale overheid om de haven van Dar Es Salaam in te laten spelen op het toenemende containergebruik bij het zeevervoer en daartoe de capaciteit van de haven te vergroten zonder al te dure uitbreidingen. Verschillende plannen werden hiervoor onder leiding van de Wereldbank uitgewerkt.

Verbetering van het functioneren van de haven paste ook in het Nederlandse beleid. Een goed functionerende haven kan de economische structuur van Tanzania versterken en daarmee de economische verzelfstandiging bevorderen.

Met de levering van de sleepboot is een langere-termijnrelatie opgebouwd tussen de Nederlandse werf en Tanzania. Begin 1983 werden door dezelfde werf 3 sleepboten geleverd; één daarvan had dezelfde capaciteit als de onderhavige leverantie, de andere twee waren kleinere schepen. Deze schepen werden gefinancierd door Koeweit.

Bijlage 8

Prijsvergelijkende studie

1. Inleiding

In het kader van het evaluatieonderzoek is een aparte vergelijkende prijzenstudie verricht alsmede een juridische analyse van de contracten.

De aanleiding tot een prijsvergelijkend onderzoek moet gezien worden in het licht van de volgende motie, zoals die bij de start van het Gemengde Kredieten Programma door het parlement is aanvaard:

‘dat de aldus geëxporteerde goederen niet aanmerkelijk hoger in prijs zijn dan de gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden en dat het verschil in geen geval groter is dan bij de gebonden hulpverlening.’

Het juridische onderzoek was er onder meer op gericht om na te gaan in hoeverre de rechtspositie van de koper voldoende was gewaarborgd en in welke mate het DGIS wordt geïnformeerd over eventuele wijzigingen in het contract tijdens de uitvoering.

Bij de selectie van de transacties die voor het prijsvergelijkend onderzoek in aanmerking komen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- transacties welke tot stand zijn gekomen via openbare internationale tendering zijn buiten beschouwing gelaten;
- aangezien het primair een dossier-studie betreft is een prijsvergelijkend onderzoek naar aannemingswerken en consultancystudies nauwelijks mogelijk. Deze activiteiten zijn derhalve niet in het onderzoek betrokken.

Op grond hiervan is een selectie van 16 projecten gemaakt. Het betreffen transacties in de sectoren telecommunicatie, spoorwegen, elektriciteitscentrales, verkeersbruggen, havenuitrusting, baggerschepen en schoolmaterialen.

Het onderzoek is uitbesteed aan het Rijks Inkoop Bureau (RIB). De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het RIB zijn hieronder weergegeven.

2. Prijzenonderzoek

2.1 Conclusie

Met uitzondering van TNW, Balicentrale, Dieselgeneratoren en het Cétéco-havenproject (niet het radarstation) bleek een evaluering uitsluitend op basis van de aanwezige contracten en specificaties door middel van desk-research niet goed mogelijk. Ook een ‘second opinion’ ingewonnen door het Nederlands Taxatie- & Adviesbureau ondersteunt onze visie.

In zeer veel gevallen zijn de technische specificaties, scopes of work en prijs break-downs onvoldoende of ontbreken deze zelfs *geheel*. De wel aanwezige specificaties bestaan veelal uit specifieke fabriekscoderingen en lenen zich daardoor moeilijk voor een vergelijking en toetsing aan referentiekaders en normen.

Bovendien is er in een aantal gevallen sprake van een min of meer monopolistische positie of hoog technologische projecten. Genoemde hoog technologische projecten zijn specifiek toegesneden op de situatie ter plekke, waarbij de ontwikkelingskosten zeer hoog mogen worden verondersteld.

Tevens is bij een tweetal projecten (IISA) gebruik gemaakt van militaire know-how, welke niet voor evaluatie toegankelijk is.

Eveneens kunnen overwegingen van marktpositie, concurrentiepositie, prijs-politiek, monopolie etc. door leveranciers evaluatie van verschillende leveranties prijstechnisch onmogelijk maken.

Bovendien weten fabrikanten/leveranciers dat zich gedurende de looptijd van een project nogal problemen en/of wijzigingen voordoen. Een bepaald risicopercentage wordt hiertoe ingecalculleerd, waaronder fluctuaties van inkooprijzen van de grondstoffen c.q. componenten.

2.2 *Advies*

- Specificaties en/of bestekken dusdanig (laten) opstellen dat deze te toetsen zijn aan referentiekaders en internationale normen.
- Vooraf selecteren van, voor het uitvoeren van een project, gekwalificeerde ondernemingen.
- Toekomstige projecten zoveel mogelijk aanbesteden via internationale tenders.
- Offertes dienen voorzien te zijn van een gedetailleerde prijs break-down.
- Leveranciers dienen een duidelijke specificatie te geven van te verscheppen volumes en gewichten.
- Indien geen concurrentiestelling mogelijk is, contracten afsluiten op basis van een door een accountant te controleren voor- en nacalculatie.
- Mits aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan, aan leveranciers aankondigen dat eventueel nog een prijscheck wordt uitgevoerd.

3. **Juridisch onderzoek**

3.1 *Onderzoeksmethodiek*

De contracten zijn beoordeeld aan de hand van een tiental parameters, te weten:

1. *Algemene indruk* van het contract, d.w.z. zijn de partijbelangen en wederzijdse rechten en plichten evenwichtig verdeeld?
2. *Betaling*: hierbij is met name beoordeeld of het betalingsschema in de pas loopt met de geleverde prestaties en of vooruitbetalingen in voldoende mate worden gedekt door bankgarantie of een performance bond.

3. *Betalingsprocedures*: per contract is nagegaan welke documenten de leverancier dient te overleggen aan de NIO c.q. de handelsbank (in geval van een L/C) om betaling te verkrijgen. Daarbij is tevens getoetst of met de in het contract genoemde documenten voldoende wordt aangetoond dat de vereiste prestatie is geleverd.
4. *Inspectie/keuring*: alle contracten zijn getoetst op de daarin opgenomen inspectie- en keuringsprocedures. Idealiter dient voor verscheping een keuring plaats te vinden (incl. certificering door inspectie maatschappij), gevolgd door eindkeuring c.q. overnamekeuring op lokatie.
5. *Boete bij wanprestatie*: elk contract is gescreend op het voorkomen van een boeteclausule ('liquidated damages-clausule') terzake van het niet, niet tijdig of niet behoorlijk presteren door de leverancier. Tevens is beoordeeld of de overeengekomen boete in juiste verhouding staat tot de contractprijs.
6. *Tussentijdse beëindiging*: er is nagegaan wat de mogelijkheden van de koper zijn om het contract tussentijds te beëindigen in geval van faillissement, surseance van betaling en ernstige wanprestatie van de leverancier.
7. *Verzekering*: er is gecontroleerd of de te leveren goederen voldoende zijn verzekerd tijdens het transport c.q. de installatie.
8. *Garantie*: in elk contract is gecontroleerd of een garantieclausule is opgenomen, terwijl tevens is beoordeeld of de inhoud daarvan en de garantietermijn de toets der kritiek kunnen doorstaan.
9. *Aansprakelijkheid*: getoetst is of de aansprakelijkheid van de leverancier jegens de koper goed is geregeld.
10. *After-sales service*: met behulp van deze parameter is vooral beoordeeld of er na levering c.q. oplevering van de goederen nog verplichtingen van de leverancier bestaan op het gebied van onderhoud, reparatie, het in voorraad houden van reserveonderdelen etc.
11. *Wijzigingsclausule*: er is gecontroleerd of in de contracten een clausule is opgenomen die het mogelijk maakt het contract aan te passen. In de gevallen dat zo'n clausule werd aangetroffen is tevens een waardeoordeel gegeven.

3.2 Resultaten van het juridische onderzoek

De beoordeling van de contracten heeft plaatsgevonden vanuit de positie van de kopers. In het navolgende overzicht is het resultaat van de toetsing schematisch weergegeven.

De betekenis van de in dit schema gebruikte waarderingstekens is de volgende:

- ++ = goed geregeld voor de koper
- + = voldoende geregeld voor de koper
- = matig geregeld voor de koper
- = slecht geregeld voor de koper

Overzicht van de resultaten van het juridische onderzoek

	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Projectnr.*</i>	87/93	82/19	80/08	82/33	82/25	87/109	83/48	86/78**
1. <i>Algemene indruk verdeling partijbelang</i>	+	++	+	++	-	++	++	
2. <i>Betaling</i>								
a. voorschot bankgarantie	++	++	--	++	-	--	++	
b. performancebond	++	++	+	++	--	+	++	
3. <i>Betalingsprocedure</i>								
a. cognossement	++	++	++	++	+	++	++	
b. inspectierapport	++	++	++	++	--	++	++	
c. verklaring inspectiemij.	++	++	++	++	--	--	--	
d. verzekeringscert.	++	--	--	++	--	--	++	
e. acceptatietestprotocol	++	++	nvt	nvt	--	++	++	
4. <i>Inspectie/keuring</i>								
a. voor verscheping	++	++	++	++	--	++	++	
b. op lokatie	+	++	nvt	++	++	++	
5. <i>Boete</i>	+	+	++	++	--	++	++	
6. <i>Tussentijdse beëindiging</i>	+	++	+	-	--	++	+	
7. <i>Verzekering</i>	+	++	+	++	+	+	++	
8. <i>Garantie</i>	+	++	+	+	--	++	++	
9. <i>Aansprakelijkheid</i>	+	++	-	+	--	+	++	
10. <i>After-sales service</i>	+	-	+	++	--	++	++	
11. <i>Wijzigingsclausule</i>								
a. in contract geregeld	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
b. inhoud clausule	nvt	++	++	++	-	++	++	

* Projectnummers als opgegeven in bijlage 2.

** Niet aanwezig.

3.3 *Wijzigingen van de contracten – controle door OS en NIO*

Met uitzondering van één contract bevatten de onderzochte contracten een wijzigingsclausule, veelal geformuleerd in een apart artikel van het contract. Een dergelijke clausule mag in feite in contracten inzake grote, complexe projecten als de onderhavige niet ontbreken. Tijdens de looptijd van dergelijke projecten doet zich vrijwel onvermijdelijk de noodzaak tot wijzigingen voor. Partijen doen er daarom goed aan al bij het sluiten van de overeenkomst de mogelijkheid tot wijziging alsmede de wijzigingsprocedure goed vast te leggen. Het uitgangspunt dient daarbij te zijn dat alle belangrijke wijzigingen schriftelijk dienen te worden overeengekomen.

Bovengenoemde vrijheid van partijen om hun contract te wijzigen biedt hen in principe de mogelijkheid de overeenkomst een andere inhoud te geven dan oorspronkelijk werd overeengekomen. In het kader van het gemengde-kredietenprogramma kan zulks indruisen tegen de wensen van de Nederlandse overheid. Onderzocht is derhalve in hoeverre de Nederlandse overheid toezicht kan uitoefenen op de uitvoering van de contracten en wijzigingen daarvan.

Slechts in één contract (TNW) werd een clausule aangetroffen welke de Nederlandse overheid de mogelijkheid biedt de implementatie van het contract te volgen en te controleren.

Daarnaast werd in een viertal dossiers een standaardbrief van Ontwikkelings-samenwerking aan de betrokken leverancier aangetroffen, waarin de bereidheid van Nederland om een zachte lening aan het ontvangende land te verstrekken afhankelijk wordt gesteld van een aantal voorwaarden.

Omdat het hier om een standaardprocedure gaat is ervan uitgegaan dat deze brief in alle gevallen aan de betrokken leveranciers is gezonden. Ontwikkelings-samenwerking stelt in bedoelde brief de volgende voorwaarden:

1. De leverancier dient ervoor in te staan dat de produktie van de bij het exportgedeelte van het project betrokken goederen voor tenminste de in zijn aanvraagformulier vermelde bedragen in Nederland zal geschieden.
2. De leverancier dient ervoor in te staan dat het in zijn aanvraag genoemde aantal manjaren Nederlandse werkgelegenheid tot stand komt.
3. De leverancier dient OS onverwijld in kennis te stellen van het al dan niet verkrijgen van de opdracht.
4. De leverancier zal OS iedere drie maanden een voortgangsrapport doen toekomen inzake de uitvoering van het project.
5. De leverancier zal OS binnen zes maanden na afloop van het project een gespecificeerde en door een externe accountant gecontroleerde opgave verstrekken van de ten behoeve van het exportgedeelte van het project vervaardigde goederen, alsmede van het aantal manjaren Nederlandse werkgelegenheid.
6. De leverancier is verplicht door OS aan te wijzen personen of instanties te allen tijde in staat te stellen door boekenonderzoek of anderszins, die inlichtingen in te winnen of te doen inwinnen die zij noodzakelijk achten.

Via deze voorwaarden heeft Ontwikkelingssamenwerking een ruime mogelijkheid om te controleren of een contract wordt uitgevoerd zoals oorspronkelijk is beoogd. Het betreft hier in hoofdzaak repressieve controle. Slechts met de onder punt 6 genoemde voorwaarde is preventief ingrijpen mogelijk.

Naast deze controle van Ontwikkelingssamenwerking op de leverancier is in het kader van de leningsovereenkomst tussen de NIO en de regering van het ontvangende land controle van de NIO op de juiste naleving van het contract door de afnemer mogelijk.

Voor elk project wordt een standaard leningsovereenkomst afgesloten. Artikel 3 van deze overeenkomst stelt zeer duidelijk:

'The loan shall only be used for the partial financing of the Contract [noot: = de overeenkomst tussen de Nederlandse leverancier en de overheidsinstantie uit het ontwikkelingsland]. Under no circumstances the loan may be used for other purposes than for partial financing of the Contract.'

In de considerans van de leningsovereenkomst wordt duidelijk gedefinieerd wat de inhoud van het contract is.

Zodra de lener op de lening wil trekken heeft de NIO het volgende recht:

'The bank shall examine each application on the terms and conditions of this Agreement [noot: = leningsovereenkomst] and having found the application in order shall inform Borrower of its approval.'

Indien de lener zijn verplichtingen (binnen het kader van het contract blijven) niet zou nakomen, dan kan de NIO verdere betalingen stopzetten en het reeds uitbetaalde bedrag, vermeerderd met rente, terug eisen.

Resumerend kan worden gesteld dat zowel door Ontwikkelingssamenwerking als door de NIO op redelijke wijze controle kan worden uitgeoefend op de juiste uitvoering van contracten, een controle die zich uiteraard ook uitstrekt tot wijzigingen.

De controlemogelijkheid wordt echter pas optimaal als in het contract tussen leverancier en afnemer expliciet wordt opgenomen dat belangrijke wijzigingen van het contract door de betrokken partijen vooraf ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd aan de autoriteiten die het oorspronkelijke contract hebben goedgekeurd.

3.4 Aanbevelingen

1. De te sluiten contracten vooraf door een inkoopjurist laten checken.
2. Een aantal standaardvoorwaarden opstellen die minimaal in elk contract dienen te worden opgenomen. Hierbij gaat het om:
 - zekerheidstelling door middel van een standaardbankgarantie;
 - een opsomming van de documenten die bij betaling bij verscheping minimaal dienen te worden overlegd, te weten vrachtbrief, inspectierapport, certificaat van een onafhankelijke controlemaatschappij en een verzekeringscertificaat;

- een sluitende inspectie- en overnameprocedure;
 - after-sales verplichtingen.
3. Belangrijke wijzigingen van contracten dienen vooraf te worden voorgelegd aan de autoriteiten die het contract hebben gefiatteerd.
Via de brief van Buitenlandse Zaken, waarin aan het verlenen van zachte leningen als voorwaarde wordt verbonden dat men de juiste uitvoering van het contract mag controleren, heeft de Nederlandse overheid wel enige greep op de leverancier en buitenlandse klant. Deze greep is niet optimaal.
Eerder genoemde fiattering is een veel beter middel.
4. Aanbiedingsdocumenten, onderhandelingsrapporten, notulen van besprekingen, modellen voor bankgarantie, certificaten etc. dienen evenals de technische specificatie integraal onderdeel van het contract te zijn.

Bijlage 9

Exportfinancieringsprogramma's van andere donoren

1. Australië

1.1 *Type instrument*

Development Import Finance Scheme (DIFF), een wereldwijd programma voor gemengde kredieten.

1.2 *Organisatie*

Het DIFF-programma wordt uitgevoerd door de sectie Commercial Programmes and Business Liaison van het Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB). De gemengde kredieten zijn een combinatie van ODA-giften uit het DIFF-fonds (Austr.\$ 100.000 – 15 miljoen) en exportkredieten van de Export Finance and Insurance Corporation (EFIC).

1.3 *Strategie*

Het programma kan voor alle ontwikkelingslanden worden toegepast. Matching is toegestaan indien bewezen kan worden dat de concurrenten zachte financiering gebruiken. Maar voor zogenaamde 'spoiled markets' (zoals Indonesië, China en India) is dit bewijs niet vereist, zolang het schenkingselement niet hoger is dan 35%. De Australische leveranciers zijn verantwoordelijk voor identificatie. Als eis wordt gesteld dat het voorstel financieel en economisch levensvatbaar is, en in de publieke sector wordt uitgevoerd. De indruk bestaat dat de levensvatbaarheid evenwel niet grondig wordt bestudeerd, en dat voor zover van studies sprake is, deze veelal door de leveranciers worden uitgevoerd.

1.4 *Werkwijze*

De procedure voor financiering verloopt als volgt. De leverancier identificeert een transactie en dient een aanvraag voor exportkrediet in bij de EFIC en een aanvraag voor DIFF-ondersteuning bij het AIDAB. De aanvraag gaat vergezeld van een bewijs van verzachte financiering door de concurrent, tenzij het een 'spoiled market' betreft. Het AIDAB toetst de aanvraag aan het beleid voor het betreffende ontwikkelingsland en beoordeelt de levensvatbaarheid van het voorstel. Bovendien vraagt men het advies van de betrokken ambassade voor het vaststellen van de prioriteit in het ontwikkelingsland. Projectformulering en haalbaarheidsstudies worden gedaan door de lokale organisatie en de leverancier. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft een 'letter of intent' uit, op grond waarvan de leverancier kan mededingen in een inschrijving. Als de leverancier de opdracht

verwerft, wordt de EFIC verzocht een formele committering te maken. De EFIC verzorgt de OECD-notificatie en geeft 20 dagen daarna een 'letter of offer' uit, na goedkeuring van het AIDAB. Het financieringscontract wordt getekend door de leverancier, het AIDAB en de EFIC.

Gemengde kredieten zijn uitsluitend bedoeld voor projecten in de publieke sector. Andere eisen zijn:

- het ontvangende land en de organisatie moeten kredietwaardig zijn;
- de DIFF-gift moet kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de noodzaak tot matching;
- uitsluitend Australische ondernemingen kunnen participeren, en minimaal 85% van de leverantie moet van Australische origine zijn;
- uitsluitend kapitaalgoederen en diensten ten behoeve van ontwikkelingsprojecten worden gefinancierd;
- de DIFF-gift dient niet minder dan Austr.\$ 100.000 en niet meer dan Austr.\$ 15 miljoen te bedragen.

Gezien de hoge rentevoet in Australië (16%) is het relatief duur om een lage rentevoet te genereren. Waarschijnlijk om deze reden worden thans in Indonesië leningen in guldens aangeboden tegen 2,5%. Voor zeer grote projecten kunnen additionele fondsen worden aangevraagd, boven het plafond van het reguliere programma. Financiering van lokale kosten is onderhandelbaar, hiervoor bestaan geen strikte regels. Kredietverzekering is een onderdeel van de EFIC-exportkredieten.

2. Verenigd Koninkrijk

2.1 Type instrument

Er zijn twee instrumenten, een wereldwijd gemengde-kredietenprogramma en een programma voor I.C.I.-kredietlijnen (met bilaterale committeringen op basis van een projectenlijst). Beide worden uitgevoerd onder de Aid and Trade Provision (ATP) van de Overseas Development Administration.

2.2 Organisatie

De ATP is een afzonderlijke allocatie binnen het programma van de Overseas Development Administration. Het fonds wordt gebruikt voor het verstrekken van giften als aanvulling op exportkredieten van het Export Credit and Guarantee Department (ECGD). Aanvragen worden eerst beoordeeld door het Departement voor Handel en Industrie op grond van exportrelevantie voor het Verenigd Koninkrijk. Indien de aanvraag deze test doorstaat, vindt beoordeling plaats door de Overseas Development Administration op grond van ontwikkelingsrelevantie. In 1985 is naast het algemene GK-programma een 'single integrated loan facility' geïntroduceerd ter financiering van projecten die worden overeengekomen met regeringen van ontwikkelingslanden. De leningen worden verschaft door commerciële banken, die daarvoor een interestsubsidie ontvangen van de Overseas

Development Administration. De interestsubsidie wordt gemeld aan het DAC-secretariaat als een ODA-gift.

2.3 *Strategie*

Doel van het programma is primair een matchingfaciliteit te kunnen aanbieden aan Britse exporteurs. Het programma wordt niet beschouwd als een integraal onderdeel van het ontwikkelingsbeleid en het beoogt ook niet een instrument te zijn om het hulpvolume op te rekken. Er worden vier vormen van matching onderscheiden waarvoor het programma kan worden ingezet:

- matching van een concrete aanbieding van een concurrent ('specific matching')
- matching van verwachte aanbiedingen van andere donoren ('conditional match')
- het zekerstellen van een onderhandeld contract of het anticiperen op aanbiedingen ('initiation')
- het toezeggen van de intentie tot matching aan de leverancier, zonder het ontwikkelingsland daarvan in kennis te stellen ('potential match'). Dit beoogt de introductie van concessionele financiering te voorkomen in situaties die normaal met commerciële financiering kunnen worden ondersteund.

Het doel van initiëring is de verwerving van een opdracht veilig te stellen voor het Britse bedrijf dat het initiatief heeft genomen, of een principe-overeenkomst mogelijk te maken dat een specifiek project kan worden toegewezen aan het Verenigd Koninkrijk. Het scala van mogelijkheden en de grote mate van vrijheid die aan de leveranciers wordt geboden, geven aan dat het programma primair een exportpromotiefunctie heeft.

2.4 *Werkwijze*

Indien een exporteur een specifieke transactie heeft geïdentificeerd, dient deze een verzoek in bij het Departement van Handel en Industrie (DTI). Indien een exportkrediet van het ECGD wordt gewenst, wordt hiertoe een afzonderlijk verzoek ingediend bij deze organisatie. Na goedkeuring door het DTI wordt het voorstel doorgeleid naar een interdepartementale subcommissie voor hulp en handel (SCAT) en tenslotte voor goedkeuring aangeboden aan de minister voor Overzeese Ontwikkeling. De aanbieding wordt via de ambassade kenbaar gemaakt aan de ontvangende overheid. De fondsen worden aan de ontvangende overheid ter beschikking gesteld middels een overeenkomst tussen de twee betrokken overheden. Uitbetaling vindt plaats nadat een Britse exporteur het contract heeft verworven via nationale of internationale tender. Indien andere verwervingsmethodes zijn toegepast, voert de Overseas Development Administration een onderzoek uit naar de onderhandelde prijs en de waarde van de goederen en diensten die worden aangeboden.

De ATP-financiering is alleen beschikbaar voor kapitaalgoederen en technische assistentie voor investeringsprojecten in ontwikkelingslanden met een inkomen per capita onder 3000 dollar. De leverantie moet volledig van Britse origine zijn, hoewel een klein bestanddeel uit andere EEG-landen mag zijn inbegrepen.

Uitgesloten zijn contracten die ook commercieel gefinancierd zouden kunnen worden en contracten waarvoor ECGD-financiering wordt geweigerd.

Voor de beoordeling van de aanvragen worden vijf criteria gehanteerd:

- versterking van de Britse industrie ('the industrial case');
- verbreding van de markt voor Britse producten ('the commercial case');
- de haalbaarheid van het project: het dient financieel en economisch levensvatbaar te zijn en technisch verantwoord;
- de capaciteit van de aanvrager (de leverancier);
- de kans op succesvolle verwerving van het contract.

Een exportkredietverzekering maakt deel uit van de ECGD-financiering.

3. Canada

3.1 Type instrument

Canada heeft twee instrumenten, een gemengde-kredietenprogramma en een 'parallel financing facility'. Beide kunnen wereldwijd worden toegepast.

3.2 Organisatie

Als respons op de toepassing van mengfinanciering door andere donoren is in 1979 een programma van parallelfinanciering in het leven geroepen, waarin ODA-giften worden gecombineerd met commercieel krediet. De Canadian International Development Agency (CIDA) is verantwoordelijk voor het gebruik van de ODA-giften en de Export Ontwikkelingsmaatschappij (EDC) verzorgt de commerciële kredieten. De CIDA reserveert giften voor dit doel voor geselecteerde landen (gemiddeld Can.\$ 5 miljoen per land) in overeenstemming met haar vijfjarenplannen. De EDC selecteert de landen die primair van belang zijn voor exportbevordering, en concentreert zich op de 'spoiled markets'. Het programma is in onbruik geraakt omdat behandeling van de financieringscomponenten door twee verschillende organisaties de slagvaardigheid belemmerde. Het GK-programma is in het leven geroepen om deze bezwaren te ondervangen, maar het kan niet overal worden toegepast (het voldoet bijvoorbeeld niet aan de Inpres-8-condities van Indonesië).

3.3 Strategie

De ontwikkeling van de mengfinancieringsinstrumenten in Canada geeft aan dat het exportbelang daarbij voorop heeft gestaan. Het GK-programma is opgezet om de slagvaardigheid in concurrentiesituaties te vergroten. Aanvragen in dit programma worden niet specifiek op ontwikkelingsrelevantie getoetst. De Canadese overheid heeft in OECD-verband evenwel aangedrongen op verdere beperking van het gebruik van concessionele financiering van exporttransacties, aangezien dit wordt gezien als een ineffektieve allocatie van middelen. De Canadese opstelling is in principe defensief, maar men schuwt een agressieve aanpak niet zolang andere donoren zich daarvan bedienen.

3.4 *Werkwijze*

Transacties worden door de leverancier geïdentificeerd. Er zijn geen vaste inhoudelijke criteria voor selectie, en uitvoering van een haalbaarheidsstudie wordt niet vereist. De voorwaarden voor het gebruik van gemengde kredieten waren aanvankelijk dat de transactie een Canadees belang diende, en dat zachte financiering bij de concurrent kon worden aangetoond. De non-initiëringseis werd evenwel als te restrictief ervaren en is daarom vanaf 1984 losgelaten. Dit heeft geresulteerd in een sterke toename van het aantal aanvragen. Technische assistentie is mogelijk indien de concurrentie dit ook doet (*matching-principe*). Beide instrumenten kunnen wereldwijd worden toegepast, hoewel de parallelfinanciering uitgaat van vooraf bepaalde allocaties per land. Exportkredietverzekering is een onderdeel van de commerciële financiering door de EDC.

4. Frankrijk

5.1 *Type instrument*

Gemengde-kredietenprogramma met vaste bilaterale committeringen op basis van een projectenlijst, en gebonden leningen (LCL's).

4.2 *Organisatie*

Het Franse hulpprogramma wordt uitgevoerd door twee ministeries. Voor 40 landen in sub-Sahara Afrika, het Caraïbisch gebied en de Indische Oceaan berust de verantwoordelijkheid bij het Ministerie voor Samenwerking; ODA-leningen aan deze landen worden verstrekt door de Caisse Central de Coopération Économique (CCCE). Hulp aan andere landen wordt verstrekt door het Directoraat voor Externe Economische Betrekkingen (DREE) van het Ministerie van Financiën en Economie. De gemengde kredieten van het DREE worden verschaft aan landen die niet door de CCCE kunnen worden bediend, en vormen de belangrijkste vorm van Franse hulp voor deze landen.

Gemengde kredieten worden verstrekt in twee vormen: (a) de traditionele combinatie van commercieel krediet en zachte leningen met afzonderlijke contracten, en (b) een 'mono-block' lening (LCL-vorm). In het laatste geval worden fondsen van de Franse Bank voor Buitenlandse Handel (BFCE) gemengd met begrotingsfondsen.

4.3 *Strategie*

Gemengde kredieten maken een centraal en integraal bestanddeel uit van zowel het Franse hulpprogramma als het exportfinancieringssysteem. Het meest opvallende van de Franse benadering is het ontbreken van een duidelijke scheiding tussen exportfinanciering en hulpfinanciering. Het feit dat beide binnen dezelfde organisatie worden uitgevoerd, illustreert een strategie waarin ontwikkelingshulp en commerciële doelstellingen nauw zijn verbonden. Het beleid wordt in Frankrijk gerechtvaardigd met de stelling dat het type investeringsprojecten dat

attractief is voor Franse exporteurs, ook het meest efficiënte gebruik garandeert van de schaarse hulp gelden. Op grond van deze overweging wordt veel hulp geconcentreerd op infrastructurele projecten in de transportsector, de energievoorziening en de telecommunicatie. Hoewel ervan uit wordt gegaan dat veel van dergelijke projecten commercieel levensvatbaar zijn, wordt de concessionele financiering ondernomen om de lasten voor het ontvangende land te verlichten.

4.4 *Werkwijze*

De criteria en werkwijze voor de beide instrumenten van gemengde kredieten zijn gelijk. Beide vormen worden verstrekt op grond van bilaterale overeenkomsten ('protocoles') met de ontvangende overheid, waarin het totale bedrag van de committering en de financieringscondities worden vastgelegd. Ook wordt het gebruik vastgelegd in de vorm van een aangehechte projectenlijst. Indien een project door de ontvangende regering niet wordt uitgevoerd, komt daarmee het corresponderende bedrag in het protocol te vervallen. Het protocol fungeert dus als kredietlijn. De ontvangende overheid wordt jaarlijks verzocht om een lijst samen te stellen van projecten voor de nieuwe committering. De Franse bedrijven spelen in deze procedure formeel geen rol, maar zowel de bedrijven als de Franse diplomatieke vertegenwoordiging geven aan het proces van projectidentificatie actieve ondersteuning. Het uitvoeren van haalbaarheidsstudies wordt gezien als een verantwoordelijkheid van het ontvangende land. De goedkeuring van de aanvragen gebeurt door het Ministerie van Financiën aan de hand van een beoordeling van de ontwikkelingseffecten (met advies van de Franse diplomatieke post), de exportrelevantie, het financieel rendement en de deviezenbesparing. In de transactie dient minimaal 85% van Franse origine te zijn. Tot een maximum van 15% van de totale committering kan worden bestemd voor de financiering van lokale kosten, terwijl dit aandeel voor individuele projecten niet meer mag zijn dan 30%. Uitgezonderd hiervan zijn lokale belastingen, grondaankopen en administratieve kosten. De geldigheidsduur van een committering is beperkt (bijvoorbeeld 18 maanden in Indonesië). De procedure legt de financieringscondities vooraf vast, en matching is daarom formeel uitgesloten. Voor grote contracten kan matching worden toegepast indien voor het project een afzonderlijk protocol wordt opgesteld. Exportkredietverzekering is standaard inbegrepen, en de premie van 0,5% maakt deel uit van de interest die aan het ontvangende land wordt berekend.

5. **Duitsland**

5.1 *Type instrument*

Gemengde-kredietenprogramma met vaste bilaterale committering op basis van projectenlijst (kredietlijn).

5.2 *Organisatie*

Het Duitse GK-programma wordt uitgevoerd door de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in opdracht van het Ministerie voor Economische Samenwerking (BMZ). De KfW fungeert als intermediair voor zowel het concessionele deel als het commerciële krediet. Beide componenten worden wel in afzonderlijke contracten aangeboden. Het BMZ en de KfW werken samen met de ontvangende landen voor het samenstellen van hulpprogramma's op jaarbasis. Het systeem functioneert als kredietlijn. Voor technische hulpcomponenten in projecten wordt samengewerkt met de Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Goedkeuring van financiering is voorbehouden aan het ministerie (BMZ).

5.3 *Strategie*

Gedurende de jaren zeventig was alle Duitse hulp ongebonden. Als gevolg van druk vanuit de zakenwereld is het beleid aangepast en zijn verschillende maatregelen getroffen om besteding van hulp gelden in Duitsland te stimuleren. Dit heeft geresulteerd in een groeiende discrepantie tussen het aandeel gebonden hulp zoals dat door de Duitse regering wordt gerapporteerd, en het veel hogere en sterk stijgende gedeelte van de hulp dat in Duitsland wordt besteed. In 1986 vormde de gebonden hulp 36% van de bilaterale ODA, terwijl van de financiële hulp van de KfW 86% is gebruikt voor aankopen in Duitsland; in 1980 was dit slechts 41%.

In de afgelopen tien jaar is het volume van gemengde kredieten snel toegenomen. In de periode 1982-85 verdubbelde het volume. Daarna heeft het gefluctueerd, maar gemiddeld bedroeg het ongeveer 16% van de financiële hulp, ofwel 6% van de totale hulp. Gezien de aard van het programma is het beperkt tot de landen waarvoor Duitsland een bilateraal hulpprogramma heeft.

5.4 *Werkwijze*

Nadat het hulp-budget per land is vastgesteld, wordt het ontvangende land verzocht een lijst van prioriteitsprojecten in te dienen. Dit gebeurt veelal na consultatie met de Duitse ambassade. Op grond van selectie door het Duitse Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking worden haalbaarheidsstudies uitgevoerd voor de uitgezochte projecten door de KfW, waarbij getoetst wordt op economische rentabiliteit (interne rentevoet) en kredietwaardigheid. In tegenstelling tot de meeste andere programma's waarbij de toetsing primair plaatsvindt op grond van de transactie, is de Duitse benadering projectgericht. Hoewel de leverancier in het voortraject van identificatie naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk een rol speelt, is de procedure erop gericht om de transactie af te leiden uit een goed geformuleerd projectvoorstel. Jaarlijks wordt in het bilateraal overleg een committering gemaakt, op basis van de lijst met goedgekeurde projecten.

Financiering van lokale kosten kan op ad hoc basis worden bepaald, maar overschrijdt zelden 15% van de transactie. De leverancier kan in aanmerking komen voor een dekking van 85% van de lening met een exportkredietverzekering.

Voorwaarde is dat alle exporttransacties van de leverancier in dekking worden gegeven. Van de exportkredietverzekering zijn geen landen uitgezonderd.

De flexibiliteit van het programma is gering: als een project komt te vervallen, is een lange weg nodig voordat een nieuw project van ongeveer dezelfde omvang is geïdentificeerd, beoordeeld en goedgekeurd.

6. Italië

6.1 Type instrument

Gemengde-kredietenprogramma op basis van bilaterale committeringen, en ad hoc toepassing in matching-situaties.

6.2 Organisatie

Het Italiaanse hulpprogramma wordt uitgevoerd door het Directoraat Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het GK-programma wordt echter uitgevoerd door de 'Mediocredito Centrale' (MC) op basis van een daartoe bestemd fonds. Op grond van een nieuwe wet (1987) wordt thans alle beleidsformulering en uitvoering van het hulpprogramma gecoördineerd door de Interdepartementale Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (CICS). Deze commissie wordt voorgezeten door de minister van Buitenlandse Zaken; zitting hebben de ministers van Begroting en Economische Planning en de minister van Buitenlandse Handel. Een stuurgroep uit de CICS bepaalt de hoofdlijnen van beleid voor het GK-programma en beslist over uitgaven boven 2 miljoen Lire. Daarnaast heeft de CICS ook een eigen instrument voor financiering van gemengde kredieten uit ODA-fondsen, dat kan worden aangewend indien een project additionele financiering vereist of ter ondersteuning van Italiaanse exporteurs in matching-situaties. ODA-giften kunnen beschikbaar worden gesteld voor haalbaarheidsstudies en technische studies.

6.3 Strategie

Gesteld wordt dat het GK-programma een legitiem instrument is ter bevordering van ontwikkeling, met name voor het financieren van grote projecten die anders niet haalbaar of niet betaalbaar zouden zijn. Het programma kent prioriteitslanden, waarvan de meeste historische banden met Italië onderhouden. Andere landen worden gekozen op grond van het potentieel voor de afzet van Italiaanse produkten. Politieke belangen gecombineerd met commerciële belangen bepalen in belangrijke mate de toepassing van het programma. De benadering is gebaseerd op initiëren van concessioneel gefinancierde exporttransacties, in plaats van reageren op aanbiedingen van andere donoren. Matching is toegestaan en wordt veelvuldig toegepast. Het instrument is onderdeel van een agressief exportbevorderingsbeleid. Gemengde kredieten en gebonden hulp vormen een integraal onderdeel van het Italiaanse buitenlandse economische beleid, en zowel de organisatievorm als de procedures zijn daaraan aangepast.

Afgezien van enkele uitzonderingen, zijn gemengde kredieten alleen beschikbaar voor ontwikkelingslanden met een BNP per capita van meer dan 1000 dollar en minder dan 3000 dollar. Meer dan 90% van het totale Italiaanse hulpprogramma is gebonden aan de aankoop van Italiaanse goederen en diensten.

De Italianen behoren tot de sterkste opposanten van het voorstel van de Verenigde Staten om de energiesector en de telecommunicatiesector te sluiten voor gemengde kredieten. De Italianen geven de voorkeur aan projecten met een hoog rendement in commercieel georiënteerde sectoren zoals de petrochemie en energievoorziening.

6.4 *Werkwijze*

Gemengde kredieten en gebonden leningen worden geïnitieerd middels bilaterale protocols die worden voorbereid door commissies waarin beide overheden vertegenwoordigd zijn. Gewoonlijk worden hiertoe twee- à drie-jarenplannen opgesteld, waarvoor gezamenlijk projecten worden geselecteerd. De protocols laten veel ruimte voor aanpassing en zijn daarom geen bindende overeenkomsten. Financiering van lokale kosten is op beperkte schaal mogelijk; hierover wordt op ad hoc basis besloten. De procedures zijn flexibel, uitbetaling kan zelfs plaatsvinden voordat het project wordt uitgevoerd. De leningen zijn in Lires, en exportkredietverzekering vormt een vast onderdeel.

Fondsen die niet worden gebruikt vervallen voor het land en komen daarmee beschikbaar voor gemengde kredieten elders. Aangezien de gemengde kredieten van het MC voor een periode van 2 tot 3 jaar worden vastgelegd, leent dit instrument zich niet goed voor matching. Om dit euvel te overkomen zijn de speciale middelen onder beheer van de CICS ingesteld.

7. **Japan**

7.1 *Type instrument*

Ongebonden zachte leningen, in combinatie met gebonden giften voor studies en technische assistentie.

7.2 *Organisatie*

Het Japanse ontwikkelingsbeleid wordt vastgesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in overleg met het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI) en het Economisch Planbureau. Deze ministeries moeten alle hulpleningen goedkeuren. Het hulpprogramma wordt uitgevoerd door de Japan International Cooperation Agency (JICA) voor wat betreft de technische hulp en andere gift-gefinancierde hulp. De Japanse ODA-leningen worden verstrekt door de Overseas Economic Cooperation Fund (OECF). Het grootste deel van de OECF-financiering is bestemd voor structurele aanpassingsleningen, sectorleningen, ondersteuning van het bankwezen en betalingsbalanssteun. Projecten worden ook gefinancierd met concessionele

OECE-leningen, voor aankoop van goederen en diensten ten behoeve van ontwikkelingsprojecten.

7.3 *Strategie*

Strikt gesproken vallen de OECE-leningen buiten deze studie, omdat ze niet gebonden zijn en geen commerciële kredietcomponent bevatten. De toegepaste benadering leidt evenwel tot een zeer hoge graad van de facto binding. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de haalbaarheidsstudies en technische studies worden gefinancierd met giften die wel zijn gebonden, en derhalve uitsluitend door Japanse consultants kunnen worden uitgevoerd. Het gevolg is dat de technische specificaties op Japanse leveranciers zijn toegesneden, en het in de praktijk bijzonder moeilijk blijkt voor westerse leveranciers om te participeren in de uitvoering van door Japan gefinancierde projecten.

Van alle ODA-leningen is 62% ontbonden en 27% particeel ontbonden. Giften zijn meestal wel gebonden. Leningen voor het uitvoeren van haalbaarheidsstudies of technische studies zijn vrijwel altijd gebonden. Een financieringsaanvraag kan niet worden goedgekeurd voordat er een studie is uitgevoerd door (of in opdracht van) JICA/OECE. Projectleningen zijn veelal samengesteld uit een ongebonden lening voor projectuitvoering en een gebonden lening voor de voorbereidende studies. Dit systeem leidt ertoe dat voor partieel ontbonden leningen 85% in Japan wordt besteed. Van de volledig ontbonden leningen wordt 60% in Japan besteed, 37% in andere ontwikkelingslanden, en de overige 3% in het ontvangende land. Aankopen in andere industrielanden komen dus niet voor. Uit DAC-gegevens van 1986 blijkt dat 59% van de Japanse financiering is geconcentreerd op economische infrastructuur zoals energie, transport en telecommunicatie.

7.4 *Werkwijze*

De procedure voor het aanvragen van een lening verloopt als volgt:

1. Projectidentificatie door het ontwikkelingsland.
2. Verzoek tot financiering (bilateraal, via Japanse ambassade).
3. Toetsing van het voorstel in Japan (OECE), aan de hand van de leningdienst-ratio van het land, de prioriteit voor het betrokken land en de 'rijpheid' van het voorstel. Prioriteit wordt gegeven aan de sectoren transport, elektriciteitsvoorziening, gas en landbouw.
4. Overleg ter plaatse door een speciale missie van de Japanse regering.
5. Uitvoering van de vereiste studies door OECE/JICA.
6. Beslissing van de Japanse overheid (OECE).
7. Uitwisseling van overlegnotities ter bevestiging van de hoofdpunten van de overeenkomst (bedrag, condities, project etc.).
8. Leningovereenkomst tussen OECE en het ontwikkelingsland.
9. Aankoop en uitbetaling.
10. Evaluatie door OECE of een andere organisatie voor OECE.

Normaal wordt de procedure voor ieder project afzonderlijk doorlopen. In sommige landen (bijvoorbeeld China) wordt ook wel met een projectenlijst gewerkt, vastgelegd in een hulp-protocol. Wel wordt in overleg met de landen waaraan Japanse hulp wordt verleend een jaarlijkse committering gemaakt voor OECF-leningen. Financiering van lokale kosten is mogelijk op basis van het 'pro-rated local cost financing criterion'. In de praktijk komt dit neer op financiering van lokale kosten tot een maximum van 30% van de lening. De flexibiliteit van het programma is vrij gering vanwege de strikte procedures.

Aangezien Japan geen echt GK-programma heeft, is er ook geen beleid voor 'matching' of 'non-initiation'. Daar Japan echter een zeer lage rentevoet heeft, kunnen met het voorgeschreven minimum-schenkingselement financieringscondities worden aangeboden die door andere landen niet eenvoudig kunnen worden geëvenaard (2,6% rente, 25-30 jaar, inclusief 7 jaar aflossingsvrij).

8. Verenigde Staten

8.1 Type programma

Gebonden hulpactiviteiten.

8.2 Organisatie

De Verenigde Staten heeft geen GK-programma of andere instrumenten van concessionele financiering voor exportbevordering. De enige uitzondering vormt het Trade and Development Programme (DTP), dat gericht is op de bevordering van exporten naar bevriende ontwikkelingslanden. Uit een jaarlijks budget van 25 miljoen dollar worden giften verstrekt voor haalbaarheidsstudies in samenwerking met de private sector in de Verenigde Staten.

8.3 Strategie

Het beleid is erop gericht een strikte scheiding te handhaven tussen handel en hulp. De regering van de Verenigde Staten benadrukt bij vele gelegenheden het risico dat door mengfinanciering schaarse ODA-fondsen weggesluisd worden van ontwikkelingsgerichte activiteiten in armere ontwikkelingslanden naar handelsgerichte activiteiten in rijkere ontwikkelingslanden. De meeste hulp van USAID gaat naar de kleinere landen in sub-Sahara Afrika en Centraal Amerika waarmee geen substantiële handelsrelaties bestaan. USAID keert zich tegen het mengen van financieringstransacties op grond van het feit dat hierdoor misvorming van het hulpprogramma kan worden veroorzaakt, onder meer door:

- concentratie op projecten met een hoge exportwaarde;
- weerstand tegen rurale ontwikkelingsprojecten vanwege het geringe belang voor de economie van de donor;
- terughoudendheid van donoren om samen te werken en hulpinspanningen te coördineren;
- aantasten van de geloofwaardigheid van donoren in beleidsoverleg met de ontvangende landen.

8.4 *Uitzonderingen op het beleid*

In 1981 is een uitzondering op dit beleid gemaakt voor Egypte, met de creatie van de Trade and Finance Facility (TFF). Dit fonds is bestemd om Amerikaanse exporteurs in Egypte een matching-faciliteit te verschaffen. Uit de programmahulp voor Egypte (Commodity Import Programme), jaarlijks ongeveer 200 miljoen dollar, wordt 10–15% opzij gezet voor dit doel. Tot nu toe zijn hiermee echter slechts twee transacties ondersteund.

8.5 *Reactie op beleid van andere donoren*

De Eximbank in de Verenigde Staten heeft vanaf 1980 ongeveer 450 miljoen dollar besteed aan zachte financiering voor exportopdrachten. Dit instrument van gebonden hulp is ingezet als middel om concurrerende landen te bewegen de omvang en aard van hun GK-programma's bij te stellen. De laatste poging hiertoe is het 'War Chest' programma van 1986, waarmee 300 miljoen dollar beschikbaar is gekomen voor 1988 en 1989. Hoofddoel van het programma is het bestrijden van hulp- en handelsdistorsies die het gevolg zijn van bestaande praktijken op het gebied van gebonden leningen. De fondsen worden aangewend op markten die gedomineerd worden door concurrerende landen die de Verenigde Staten het meest tegenwerken bij initiatieven om tot nieuwe richtlijnen voor gebonden hulp te komen in het OESO-overleg. De Eximbank gebruikt 'undermatching' (zoals het verlengen van de afbetalingstermijn, in strijd met de OECD-afspraken) om concurrenten af te troeven. Dit wordt voornamelijk toegepast in concurrentie met Frankrijk en Japan, de twee landen die zich het meest verzetten tegen een nieuwe regeling in Parijs. De uitgaven bleven echter beperkt tot 78 miljoen dollar in 1987 en 8 miljoen dollar in 1988. Als onderdeel van de 1986/88 'War Chest' fondsen is in 1987 een kredietlijn van 100 miljoen dollar beschikbaar gesteld voor Indonesië (3,5% interest, 25 jaar, 7 jaar aflossingsvrij). Onlangs heeft de Amerikaanse vice-president tijdens een bezoek aan Indonesië verklaard bereid te zijn hieruit ondersteuning te verlenen voor de financiering van telecommunicatieprojecten in Indonesië.

Gebruikte afkortingen

Opgenomen zijn alleen de in de hoofdtekst voorkomende afkortingen/acroniemen.

AF	- Associated Financing
AID	- Agency for International Development (Verenigde Staten)
ATP	- Aid and Trade Provision (Verenigd Koninkrijk)
BBP	- Bruto Binnenlands Produkt
BMZ	- Ministerie van Economische Samenwerking (Duitsland)
BNP	- Bruto Nationaal Produkt
CAP	- Constitutional Approval Procedure (Egypte)
CBI	- Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
CIRR	- Commercial Interest Reference Rate
CONADI	- Hondurese Staatsinvesteringsmaatschappij
CONSUPLANE	- Planningsbureau Honduras (= Secplan)
DAC	- Development Assistance Committee van de OECD
DDR	- Differentiated Discount Rate
DFO	- Directie Financiële Ontwikkelingszaken
DGIS	- Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DREE	- Direction des Relations Économiques Extérieures
DTH	- Directie Technische Hulp
EFF	- Exportfinancieringsfaciliteit
EG	- Europese Gemeenschap
EMF	- Export Matching Faciliteit
EOF	- Europees Ontwikkelings Fonds
EZ	- Economische Zaken (prefix)
FH	- Financiële Hulp (prefix)
FMO	- Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
GATT	- General Agreement on Tariffs and Trade
GK	- Gemengde Kredieten (prefix)
ICB	- International Competitive Bidding
IFC	- International Finance Corporation
IMF	- International Monetary Fund
IOV	- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
KFW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
LCL	- Less Concessional Loan
LIC	- Less Industrialized Country
LLDC	- = MOL (Minst Ontwikkeld Land)

350 *Gebruikte afkortingen*

LMIC	- Lower Middle Income Country
MFO	- Medefinancieringsorganisatie
MOL	- Minst Ontwikkeld Land
MOPIC	- Ministry of Planning and International Cooperations (Egypte)
MSDP	- Maritime Sector Development Plan (Indonesië)
NAR	- Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking
NCM	- Nederlandsche Crediet Verzekeringmaatschappij
NIB	- Nationale Investeringsbank
NIO	- Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NNI	- Netto Nationaal Inkomen
ODA	- Official Development Assistance
OECD	- Organization for Economic Cooperation and Development
OECP	- Overseas Economic Cooperation Fund (Japan)
OESO	- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOF	- Other Official Flows
OS	- Ontwikkelingssamenwerking (prefix)
PRS-landen	- Programma-, Regio- en Sectorlanden
RIB	- Rijks Inkoop Bureau
ROF	- Rente Overbruggings Faciliteit
SAP	- Structural Adjustment Programmes
SDR	- Special Drawing Rights
Secplan	- Secretaria de Planification (Honduras)
TH	- Technische Hulp (prefix)
UMIC	- Upper Middle Income Country
UNDP	- United Nations Development Programme
UNIDO	- United Nations Industrial Development Organisation
USAID	- United States Agency for International Development
VN	- Verenigde Naties

Literatuur

Algemeen

- Aarts, H.J.B., De financiering van de ontwikkelingsbegroting, *Christen-Democratische Verkenningen* no. 4, 1986, p. 154–169.
- Advies Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking*, Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij 1984.
- Advies Omvang besteding en financieringswijze van de ontwikkelingshulp*. Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij 1986.
- Brau, E, K. Burke Dillon, C. Puckahtkam en M. Xafa, Export Credits, Developments and Prospects, *World Economic and Financial Surveys*. IMF Washington, july 1986.
- Burke Dillon, K. en L. Duran Downing, Officially Supported Export Credits, Development and Prospects, *World Economic and Financial Survey*. IMI² Washington, february 1988.
- Cassen, R. e.a., *Does aid work?* Oxford 1986.
- Ervaringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden*. R & D Consult, Commissie Ontwikkeling Bedrijven/SER, Den Haag, 1987.
- Hansen, S, P.G. Bohm, F.O. Bjerke en O.K. Ystgaard, *Evaluation of Parallel Financing and Mixed Credits*. The Royal Norwegian Ministry of Development Co-operation, 1989.
- Hoebink, P., *Geven is nemen: De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen 1988. *International Trade 1988–1989, volume 1*. GATT, 1989.
- Jepma, C.J., H. de Haan en M.C. Quist, *Het effect van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op de handelsbetrekkingen met de Derde Wereld*. University of Groningen, 1984.
- Jepma, C.J., The Impact of Untying Aid of the European Community Countries. *World Development*, 1988.
- Jepma, C.J., *Tying of Aid*. University of Groningen, september 1989.
- May, R.S. A micro-economic study of the effects of Overseas development aid on British companies, *Development Policy Review*, 1987.
- Mennes, L.B.M. en J. Kol, Buitenlandse Directe Investeringsen in Ontwikkelingslanden, *Economisch Statistische Berichten* 1989.
- Report on Tied Aid Credit Practices*. Exim Bank, Washington 1989.
- The missing link*. Report of the Independent Commission for World Wide Telecommunication Development, ITU, Geneve 1984.
- Toye, J and G. Clark, The Aid and Trade Provision: Origins, Dimensions and Possible Reforms, in: *Development Policy Review*, (SAGE, London), vol. 4 (1986), p. 291–313.

Kamerstukken

- Exportnota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18206, nrs. 1,2.
- Exportnota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1981–1982, 17532, nrs. 1,2.
- Nota Bilaterale Samenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976–1977, 14100 Hoofdstuk V, nr. 3.
- Nota Herijking Bilateraal Beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18350, nrs. 1–2.

- Nota Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20800 Hoofdstuk V, nr. 154.
- Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18503, nrs. 1–2.
- Notitie De rol van de particuliere sector in het industrialisatieproces in ontwikkelingslanden en de ondersteuning daarvan in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20277, nrs. 1–2, 1987.
- Notitie FMO an assessment, externe evaluatie FMO.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–87, 19700, hfdst V, nr. 116, 1987.
- Notitie ontwikkelingsrelevante exporttransacties: aanpassing van criteria i.v.m. invoering LCL.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19160,, nr. 5, 1987.
- Notitie ontwikkelingsrelevante exporttransacties: een interne evaluatie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19160, nr. 1, 2, 1985.
- Notitie ontwikkelingsrelevante exporttransacties: informatie m.b.t. budgettaire problematiek.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20800, hoofdstuk V, nr. 63, 1988.
- Notitie ontwikkelingsrelevante exporttransacties: wijzigingen beheersstructuur.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20800, hoofdstuk V, nr. 113, 1989.
- Rijksbegroting voor de jaren 1980–1989. Hoofdstuk V Ministerie van Buitenlandse Zaken.* Tweede Kamer, 's-Gravenhage.
- Verslag 1988, Algemene Rekenkamer,* Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21080, nrs. 1,2, p. 294.

Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking

- Globale evaluatie van het Gemengde Credieten Programma,* Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, bijlage 15, 1984.
- Hospital Based Health Care.* Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1987.
- Importsteun.* Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1989.
- Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1988.* Voorlichtingsdienst ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1989.
- Memorandum van Nederland, verslagjaar 1988.* Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1989.
- Onderzoek inkoopfunctie DGIS.* Bakkenist, Spits en Co, organisatie-adviseurs, augustus 1988.
- Uitbesteed, goed besteed?* Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1988.

Ministerie van Economische Zaken

- Evaluatie van de regeling stimulering exportactiviteiten 1988.* Ministerie van Economische Zaken, 1989.
- Export financiering; evaluatie en aanbevelingen voor nieuw beleid.* Ministerie van Economische Zaken, 1986.
- Exportfaciliteiten.* Ministerie van Economische Zaken, 1989.

Ministerie van Financiën

- Heroverwegingsrapport exportbeleid.* Ministerie van Financiën, 1987.

OECD

- Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA-DAC Member Countries Policies and Practices.* Development Assistance Committee, Parijs 1989.
- DAC principles for project appraisal,* Parijs 1988.
- Development Co-operation.* Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee, Parijs 1988.
- Experience with the new rules of the Arrangement on tied and partially untied aid financing.* Note by the Secretariat Trade Directorate, nr. 89.17, Parijs 1989.
- Experience with the new rules of the Arrangement on tied and partially untied aid financing.* Note by the Secretariat Trade Directorate, nr. 89.24, Parijs 1989.
- Experience with the new rules of the Arrangement on tied and partially untied aid financing.* Note by the Secretariat Trade Directorate, nr. 89.25, Parijs 1989.
- Export Credit Activity in 1988.* Note by the Secretariat Trade Directorate, Parijs 1989.
- Financing and external debt of developing countries, 1988 survey.* Parijs 1989.
- Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries.* Parijs 1989.
- Good procurement practices for ODA.* Development Assistance Committee, Parijs 1986.
- Reporting of Tying Status of ODA.* HF (89)30, Parijs 1989.
- Revised Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits.* Trade directorate, Parijs 1989.
- Revised Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA.* Development Assistance Committee, Parijs 1987.
- Statistical Reporting Directives (Revised).* Development Assistance Committee, Parijs 1988.
- Sustainability of Development Programs: a compendium of donor experience.* Development Assistance Committee, Parijs 1988.
- The export credit financing systems in OECD Member countries.* Parijs 1987.

Indonesië

- A joint evaluation of the Indonesian Low Speed Tunnel (ILST).* J.H.D. Blom e.a., september 1986.
- Beleidsplan Indonesië 1989-1992.* 's-Gravenhage, Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, december 1988.
- Bridges for development, the Indonesia-Australia Steel and Concrete Bridges Projects.* AIDAB Evaluation Studies No. 6, Canberra 1989.
- Country Profile Indonesia 1988/89.* The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Evaluatie Bruggenprogramma Indonesië F-HW-8 (fase III).* Directoraat Generaal Internationale Samenwerking 1987.
- Evaluation of the personnel development program for Perum Pengerukan on the job dredging training.* B.A. den 't Juinder en A.M. de Jonge, DGIS 1989.
- Indonesia Adjustment, Growth and Sustainable Development.* World Bank, No. 7222-IND, mei 1988.
- Indonesia Power Sector Review.* World Bank, No. 5486-IND, september 1985.
- Indonesia Rural Electrification Review.* World Bank, No. 6144-IND, maart 1988.
- Indonesia Strategy for Economic Recovery.* World Bank, No. 6694-IND, mei 1987.
- Indonesia Strategy for Growth and Structural Change.* World Bank, No. 7750-IND, mei 1989.
- Repelita IV,* fourth five year plan, 1984-1988.
- Repelita V,* fifth five year plan, 1989-1995.

Egypte

- A.R. of Egypt Current Economic Situation and Economic Reform Program.* World Bank, No. 6195-EGY, oktober 1986.
- A.R. of Egypt Watersupply and Sewerage memorandum.* World Bank, No. 3801-EGY, januari 1984.
- Beleidsplan Egypte 1989-1992.* 's-Gravenhage, Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, december 1988.
- Country Profile Egypt 1988/89.* The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Egypt: A program for the Development of Manufactured Exports.* World Bank, No. 4580-EGY, december 1983.
- Egyptian economic trends.* USAID, American Embassy Cairo, maart 1989.
- Golberg, E.S., *Concessionary Credit Facilities in Egypt, a survey.* Cairo 1985.
- Second five year plan 1987/88 - 1991/92,* Ministry of Planning, Egypt 1987.

Honduras/Costa Rica

- Basisdocument Midden-Amerika.* 's-Gravenhage, najaar 1988.
- Consultative Group for Honduras.* IBRD, HO 88-2, september 1988.
- Country Profile Honduras 1988/89.* The Economist Intelligence Unit, London 1989.
- Consuplane: plan de desarrollo nacional 1987-1990,* maart 1987.
- Evaluatierapport Bajo Aguan Palmolieproject Honduras.* J. de Vries e.a., Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, oktober 1985
- Haring, M.M.H., *Concessionele leningen en Gemengde kredieten in Costa Rica.* San José, 1989.
- Honduras briefing book,* augustus 1988.
- Honduras - recent economic developments.* IMF, SM/89/170, augustus 1989.

