

Vergaderjaar 1999–2000

**26 541**

**Financiële verantwoordingen over het jaar 1998**

**26 588**

**Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties**

**Nr. 69**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 17 november 1999

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 3 november 1999 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking over:

- **de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 23 juni 1999 inzake financieel jaarverslag HGIS 1998;**
- **de financiële verantwoording van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) over het jaar 1998 (26 541, nr. 43);**
- **het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (26 541, nr. 44);**
- **het financieel jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken en blz. 27/38 van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake analyse en aanbeveling voor verantwoording over beleidsprestaties (26 588, nrs. 1–2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van Ardenne-van der Hoeven** (CDA) vond dat met het financieel jaarverslag 1998 vorderingen zijn gemaakt op weg naar een handzame, toegankelijke uitgave. De toegankelijkheid en de informatievoorziening moeten echter nog wel verbeterd worden. Het was haar bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de bestedingen in het kader van de ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET) en milieu- en economische verzelfstandiging (Miliev) enkele maanden zijn stopgezet, wat heeft geleid tot een forse onderuitputting. Ook vroeg zij waarom de ambassades veel minder aan kleine projecten hebben uitgegeven en waarom het met de nationale hulpactie naar aanleiding van de orkaan Mitch opgehaalde bedrag niet is verdubbeld, hoewel dat wel was toegezegd.

Hoewel een onderuitputting van 289 mln., gelet op het totale bedrag van de begroting, op zich niet omvangrijk is, wees mevrouw Van Ardenne erop dat over verschillende aspecten en verschuivingen geen verantwoording wordt afgelegd. Er is bijvoorbeeld geen zicht op de naleving van de doelstelling van 0,25% van het BNP voor de minst ontwikkelde landen. Zij drong erop aan om volgend jaar, mede met behulp van heldere

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Apostolou (PvdA), Voorhoeve (VVD), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzema (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Van der Knaap (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Timmermans (PvdA), Wilders (VVD).  
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF), Belinfante (PvdA), Patijn (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Zijlstra (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Remak (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Van den Akker (CDA), Leers (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Duivesteijn (PvdA), Feenstra (PvdA), Balemans (VVD).

grafieken en overzichten, duidelijk verantwoording af te leggen over onder- en overschrijdingen en verschuivingen ten opzichte van de begroting.

Om doublures in de informatievoorziening te voorkomen, pleitte mevrouw Van Ardenne ervoor om de nota over de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en het financieel jaarverslag van het ministerie te integreren of beter op elkaar af te stemmen. Ook constateerde zij dat uit het jaarverslag en de financiële verantwoording blijkt dat er niet werkelijk sprake is van een geïntegreerd beleid.

Omdat goede gegevens onmisbaar zijn voor de controlefunctie van de Kamer, drong mevrouw Van Ardenne erop aan om de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer inzake meetbare doelstellingen en prestaties over te nemen. Als dat niet gebeurt, zal zij de indiening van een motie overwegen, omdat zij het standpunt van de ministers dat bepaalde onderdelen van het beleid niet in kengetallen zijn weer te geven, onbevredigend vond. Op welke punten kan wel met prestatiedoelen worden gewerkt en is er op de overige punten geen andere manier om de doelmatigheid van de bestedingen zichtbaar te maken?

Mede gelet op de decentralisatie naar de ambassades, sprak mevrouw Van Ardenne haar bezorgdheid uit over de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen op het punt van de automatisering en het financieel beheer. Welke maatregelen zullen worden genomen om die situatie te verbeteren?

Met betrekking tot de geconstateerde structurele tekortkomingen vroeg mevrouw Van Ardenne hoe de Kamer daarover zal worden geïnformeerd. Tot slot vroeg mevrouw Van Ardenne op welke termijn de minister van Buitenlandse Zaken de inzichtelijkheid van de Europese structuurfondsen kan vergroten.

De heer **Van Baalen** (VVD) sprak zijn waardering uit voor het beleid van de bewindslieden en noemde daarbij de komst van het internationale strafhof naar Den Haag, het feit dat Nederland lid is geworden van de Veiligheidsraad, de in gang gezette herstructurering van de ontwikkelingsrelaties en de vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Omdat cijfers in veel gevallen niet veel zeggen en omdat onderschrijdingen niet per se negatief beoordeeld hoeven te worden, achtte de heer Van Baalen meer abstractie en minder details gewenst en pleitte hij ervoor om de financiële verantwoording over 1999 vooraf te laten gaan door een korte management letter.

Naar aanleiding van de geconstateerde onrechtmatige uitgaven vroeg de heer Van Baalen in hoeverre zij een schending van de integriteit betekenen.

Ook de heer Van Baalen vroeg aandacht voor de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen inzake het financieel beheer en benadrukte het belang van kengetallen voor de beoordeling van de effectiviteit van de multilaterale hulp. Voorzover die effectiviteit niet in getallen is weer te geven, bepleitte hij assessments door onafhankelijke instituten; in bepaalde gevallen kan daarbij ook expertise van buiten de inspectie nodig zijn. In verband met de vrij beperkte omvang van de Nederlandse hulp aan Indonesië en de daarmee samenhangende geringe meetbaarheid van de effectiviteit van die hulp, deed hij de suggestie om op dat punt samen met andere donoren tot een bepaalde meting te komen.

Naar aanleiding van de onderuitputting op het punt van door ambassades uitgevoerde projecten, vroeg de heer Van Baalen of die onderuitputting structureel is of dat inmiddels verbetering is opgetreden. Ook vroeg hij of de voorschotten voor OS-projecten nog steeds gegeven worden zonder deugdelijke accountantsverklaring.

Op het punt van de meting van de doelen, prestaties en uitgaven van de structuurfondsen opperde de heer Van Baalen de mogelijkheid om op

basis van de ervaringen van dit jaar een pilotproject op Europees niveau te starten.

Met betrekking tot het nieuwe personeelsbeleid vroeg de heer Van Baalen of horizontale instroming, ook op het niveau van ambassadeurs, tot de mogelijkheden behoort en hoe dat nieuwe beleid op het departement beoordeeld wordt.

Omdat het hervormingsproces van de VN stagneert, vroeg de heer Van Baalen wat er wordt gedaan om dat proces weer op gang te helpen. Tot slot vroeg de heer Van Baalen in hoeverre het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van het programma Maatschappelijke transformatie (het Matra-programma) de resultaten van het op samenwerking met Midden- en Oost-Europa gerichte programma van de Nederlandse politieke partijen beoordeelt.

De heer **Hoekema** (D66) constateerde dat op het punt van de financiële verantwoording en de publieksfunctie van de desbetreffende stukken veel is verbeterd.

Met betrekking tot de kengetallen en prestatiegegevens erkende de heer Hoekema dat het lastig te controleren is of het ontvangende land het hulpgeld in feite niet voor onbedoelde zaken gebruikt, bijvoorbeeld voor defensie. Toch pleitte hij ervoor om op meer terreinen via evaluatie meer concreet inzicht te geven in de prestaties van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, ook al omdat hij niet veel voelde voor inschakeling van onafhankelijke onderzoeksinstituten. Naast evaluatie achtte hij ook het formuleren van algemene bij voorkeur meetbare doelstellingen van belang.

De heer Hoekema vroeg op welke termijn de achterstand op het punt van de verzelfstandiging van de buitenlandse posten en het onderhoud van de gebouwen zal worden ingelopen.

Over de onderschrijdingen bij de HGIS en het departement als geheel sprak de heer Hoekema zijn bezorgdheid uit, met name op het punt van ORET/Miliev, de reproductieve gezondheidszorg en het 20-20-programma. Hoe komt het dat bepaalde landenprogramma's nog niet volledig zijn ontwikkeld of uitgevoerd en was dat halverwege het jaar niet te voorzien? Was het, toen duidelijk werd dat bijvoorbeeld het bedrijfslevenprogramma in Azië en Rusland door de Aziëcrisis niet volledig uitgevoerd zou kunnen worden, niet mogelijk om flexibel op te treden en het geld in andere categorieën effectief in te zetten? Had de onderuitputting op het punt van vredesoperaties bijvoorbeeld niet kunnen leiden tot een poging om een financiële bijdrage te leveren aan een Afrikaanse vredesmacht?

Op het punt van de Europese structuurfondsen vroeg de heer Hoekema hoe de inzichtelijkheid daarvan zal worden verbeterd.

Tot slot sprak de heer Hoekema zijn tevredenheid uit over de norm van 1,1% van het BNP voor de uitgaven van de HGIS, omdat de financiële ruimte voor de desbetreffende belangrijke aspecten van het buitenlands beleid daardoor meestijgt met de economische groei. Dat is een buitenlands-politieke verworvenheid die in het buitenland niet onopgemerkt zal blijven.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) sloot zich aan bij de complimenten voor de aangebrachte verbeteringen op het punt van de toegankelijkheid, bijvoorbeeld via de publieksuitgave over de ontwikkelingssamenwerking, maar achtte voor een minder technisch, echt politiek verantwoordingsdebat in mei 2000 en voor een betere financiële en inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten meer verbeteringen noodzakelijk. De oorzaken en de beoordeling van onder- en overschrijdingen dienen bijvoorbeeld duidelijker aangegeven te worden.

Met name over de onderschrijdingen op het punt van de afdrachten aan de EU, het hoofdterrein van het algemeen buitenlands beleid en de HGIS

vroeg mevrouw Dijkma nadere informatie. Vloeien de desbetreffende bedragen terug of worden zij voor nieuwe uitgaven ingezet?

Mevrouw Dijkma erkende dat de prestaties met name bij ontwikkelings-samenwerking vaak moeilijk zijn na te gaan, maar achtte het wel degelijk mogelijk om interessante kengetallen te leveren, bijvoorbeeld het aantal mensen dat met een bepaald project geholpen wordt. Zij opperde de mogelijkheid van een apart overleg over de vraag welke kengetallen voor de Kamer van belang zijn voor de beoordeling van projecten.

Mede gelet op de onderschrijding van de begrote uitgaven van ambassades, vroeg mevrouw Dijkma of de kwaliteit van hun werk wordt beïnvloed door het feit dat zij als gevolg van de herijking steeds meer werk moeten verrichten. Zij pleitte in dit kader voor een discussie over de vraag of de effectiviteit kan worden vergroot door een andere verdeling van het personeel tussen het ministerie en de posten in het veld; daarbij wees zij erop dat er meer themadeskundigen voor het bilaterale landenbeleid nodig zijn.

Ook mevrouw **Karimi** (GroenLinks) sprak haar waardering uit voor de verbeterde inzichtelijkheid van de relatie tussen de begroting en de realisatie, maar betreurde dat niet duidelijk is in hoeverre bewuste keuzes een rol hebben gespeeld bij afwijkingen van de begroting. Een goede beoordeling van bijvoorbeeld de onderschrijdingen is niet mogelijk, omdat de oorzaken daarvan niet worden aangegeven. Wat gebeurt er overigens met het als gevolg van de onderschrijdingen niet uitgegeven geld?

Omdat een relatie wordt gelegd tussen de verbetering van het financiële beheer en de onderschrijding van de begrote uitgaven van de ambassades, vroeg mevrouw Karimi of die onderuitputting niet te voorzien was en voorkomen had kunnen worden door investeringen ten behoeve van een beter financieel beheer. Is er al zicht op de ontwikkelingen die tot nu toe in 1999 hebben plaatsgevonden en zijn inmiddels stappen gezet om het probleem op het punt van het financieel beheer op te lossen?

Ook mevrouw Karimi vond het standpunt van de ministers inzake kengetallen onbevredigend en hechtte groot belang aan een discussie over de identificatie van prestatiegegevens, juist omdat de in het ontwikkelingsbeleid doorgevoerde veranderingen bedoeld zijn om de effectiviteit te vergroten. Er zou bijvoorbeeld naar de betrokkenheid van de lokale actoren gekeken kunnen worden; op het punt van multilaterale hulp zou de relatie tussen overheadkosten en de uitgaven aan concrete projecten en doelen aangegeven kunnen worden en als in het kader van bilaterale programma's multilaterale organisaties worden ingezet, zou het interessant zijn om te weten waarom daarvoor wordt gekozen en wat de relatie is tussen het via die organisaties bestede bedrag en het desbetreffende budget van de ambassade.

Met betrekking tot de gekwantificeerde doelstellingen vroeg mevrouw Karimi hoe precies wordt berekend of zij zijn gerealiseerd. Naar aanleiding van de aankondiging dat in de begroting voor 2000 geen budgettaire sturing via de doelstellingen meer zal plaatsvinden, vroeg zij welk verschil dit maakt ten opzichte van 1998.

### **Het antwoord van de regering**

De **minister van Buitenlandse Zaken** dankte de commissie voor de complimenten voor de grotere inzichtelijkheid van de financiële verantwoording. De verklaring voor deze verbetering moet worden gezocht in de vorig jaar door de Kamer gemaakte kritische opmerkingen en in de inspanningen van de betrokken medewerkers van het ministerie. Er is nog een lange weg te gaan, maar het streven is gericht op verdere verbetering en op de structurele inbedding van het financieel beheer.

De minister merkte op dat naar aanleiding van de herijking in de

afgelopen periode wel degelijk een groter accent op de buitenlandse posten is gelegd ten opzichte van het departement en dat aan deze accentverschuiving prioriteit gegeven zal blijven worden. Zowel op het punt van het beheer als op het punt van beleid is de personele bezetting van de posten uitgebreid met 50 fte's; de lokale krachten zijn met 60 fte's uitgebreid. Bovendien is het gelukt om bij de voorbereiding van de begroting voor 2000 meer geld te krijgen voor het consulaire werk. Omdat de HGIS-nota niet alleen betrekking heeft op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook op diverse andere departementen, achtte de minister doublures met het financieel jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken onontkoombaar. Hij wees erop dat het financieel jaarverslag nog meer evalueert en mede daardoor dikker is dan vorig jaar. Met betrekking tot de HGIS erkende de minister dat af en toe nog problemen rijzen op het punt van de politieke aansturing en de politisering van een aantal thema's. Die problemen kunnen alleen opgelost worden via intensivering van de contacten tussen de betrokken ministers; hij verzekerde dat hij zal pogen om op dit punt meer sturing te geven en sprak de wens uit dat dankzij de met de HGIS tot stand gebrachte organisatorische verandering en kruisbestuiving ook de integratie van het beleid zal worden bevorderd, mede omdat juist de uitbreiding van het budget voor de HGIS het noodzakelijk maakt om het beleid kritisch te beoordelen. Ten aanzien van diverse programma's moet bijvoorbeeld worden nagegaan of het geld daarmee op de juiste wijze wordt besteed. In dit verband wees de minister erop dat het in verband met de prioriteit die mede door het stabiliteitspact voor de Balkan aan Midden- en Oost-Europa gegeven zal worden, sowieso noodzakelijk is om na te gaan of de hulp via programma's als Matra en het programma Samenwerking met Oost-Europa (PSO) op de juiste plaatsen terecht komt; het PSO en Matra maken overigens deel uit van het stabiliteitspact en bevatten onder meer de preaccessiesteun. Veel Midden- en Oost-Europese landen zijn geen DAC-landen en daarom moet ten behoeve van de macro-economische steun aan die landen ruimte vrijgemaakt worden binnen de niet tot de official development assistance (ODA) behorende uitgaven; daarbij zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de uitgaven aan vredesoperaties. Binnenkort zal de Kamer overigens een brief over het stabiliteitspact ontvangen.

Met betrekking tot de onderuitputting van 289 mln. bij de HGIS deelde de minister mee dat vooral programma's van Economische Zaken daarbij een rol hebben gespeeld. Bij de HGIS mag de onderuitputting tot een maximumbedrag van 300 mln. worden meegenomen, waarbij 50% naar het eerstvolgende begrotingsjaar gaat en 25% naar zowel het tweede als het derde begrotingsjaar. In die nieuwe begrotingsjaren krijgt dit geld opnieuw de bestemming die het oorspronkelijk had. Op dat punt is er dus een zekere flexibiliteit; flexibiliteit tussen ODA- en non-ODA-uitgaven is echter niet mogelijk.

Omdat de prestatiemeting zowel voor de Kamer als voor de regering van groot belang is om het beleid zo nodig bij te kunnen sturen en omdat diverse commissieleden bruikbare suggesties hebben gedaan, stemde de minister ermee in om daarover op niet al te lange termijn een apart overleg in de sfeer van een wederzijdse briefing te voeren. Desgevraagd zegde hij toe dat de Kamer ten behoeve van dat overleg de dummy-begroting voor 2001, die in februari 2000 klaar moet zijn, zal ontvangen. Hoewel de effectiviteit van bepaalde uitgaven, bijvoorbeeld de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-waarnemingsmissies in Oost-Europa, niet in kengetallen is weer te geven, worden overigens daar waar mogelijk kengetallen gebruikt; in de begroting voor 2000 worden bijvoorbeeld doelmatigheidskengetallen verbonden aan de visumverlening. Bovendien vinden evaluaties plaats en worden organisaties doorgelicht, waarbij ook externe deskundigen worden ingeschakeld. Ook de nota van de minister

van Financiën over beleidsbegroting en -verantwoording kan bijdragen aan een betere koppeling en sturing van beleid, prestatie en geld. Met betrekking tot de automatisering bevestigde de minister dat het huidige financiële systeem weliswaar nog toereikend is voor de basisfuncties, maar wel vervangen moet worden. Er wordt gewerkt aan een geïntegreerd managementinformatiesysteem. Vanwege zijn complexiteit en vanwege het feit dat dit soort ingrijpende veranderingen binnen een organisatie vaak niet door iedereen wordt toegejuicht, zal dit systeem in nauwe samenwerking met het ministerie van Financiën geleidelijk worden ingevoerd. Recent is besloten dat de ambtelijke top en de ministeriële staf regelmatig aandacht aan dit onderwerp zullen besteden; aan de ambtelijke staf wordt bovendien een deskundige toegevoegd die verantwoordelijk zal zijn voor de invoering van dit systeem. Er is op dit punt dus een hechte koppeling tussen beleid en beheer en het punt heeft de politieke aandacht; ook aan de begeleiding en de opleiding wordt veel aandacht besteed.

Ten aanzien van de Europese structuurfondsen merkte de minister op dat besteding van de bijdragen uit die fondsen vooral een zaak is van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en veel decentrale overheden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is met name verantwoordelijk voor het binnenhalen van die bijdragen; samen met het coördinerende ministerie van Financiën wordt vervolgens zicht op die gelden gehouden. Daarover zal in mei 2000 een eindrapportage plaatsvinden, mede omdat duidelijk is geworden dat dit een gevoelig onderdeel van het beleid is. Daarmee wordt voldaan aan de aanbeveling van de werkgroep-Van Zijl.

De achterstand op het punt van het onderhoud van de gebouwen van Nederlandse vertegenwoordigingen hangt onder meer samen met aanbestedingsprocedures en de complexiteit van de lokale wet- en regelgeving. De desbetreffende middelen worden via de eindejaarsmarge voor hetzelfde doel doorgeschoven naar 2000 en 2001. Er zijn overigens in totaal dertien regionale technische steunpunten op ambassades ingesteld die problemen kunnen signaleren of oplossen.

De minister deelde mee dat in het algemeen alle medewerkers van het departement inmiddels tevreden zijn met de vele veranderingen op het punt van het personeelsbeleid. De vernieuwingen, gericht op het doorbreken van geijkte carriërepatronen, zullen hier en daar pijn doen, maar de organisatie onderschrijft dat zij moeten worden voortgezet. Met name op het punt van de bevordering van de mobiliteit vervult het departement een voorbeeldfunctie voor andere departementen. Juist met het oog op de gewenste veranderingen moet optimaal gebruik worden gemaakt van het op het departement aanwezige talent; alleen als voor een bepaalde functie niet kan worden geput uit het eigen potentieel of uit het bredere potentieel van de rijksdienst, zal extern worden geworven. Tot slot zegde de minister toe dat in de volgende financiële verantwoording ook zal worden ingegaan op de geconstateerde structurele tekortkomingen.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** wees erop dat het financiële management van het ORET-programma heel lastig is vanwege de vele daaraan verbonden onzekerheden. Na de committering moet immers worden nagegaan of de investeringen ontwikkelingsrelevant en commercieel niet haalbaar zijn en of het ontvangende land de benodigde financiën kan opbrengen. Vaak komt dus alsnog een kink in de kabel, ook omdat het ontvangende land uiteindelijk van de desbetreffende investeringen kan afzien; dat laatste is door de Aziëcrisis vrij vaak gebeurd. Er moet echter altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de committeringen wél tot daadwerkelijke uitgaven zullen leiden. Toen in 1998 sprake bleek te zijn van een overcommittering, kon de toenmalige minister dus niets anders doen dan een committeringsstop afkondigen.

Dat gebeurde overigens pas toen al een overschrijding met tientallen miljoenen guldens had plaatsgevonden, omdat werd gehoopt dat bepaalde committeringen zouden wegvallen; in de rest van het jaar gingen vervolgens onverwacht veel projecten niet door, wat leidde tot de geconstateerde onderuitputting. Juist ter voorkoming van een nieuwe overcommittering is een groot deel van de eindejaarsmarge van 1998 doorgeschoven naar ORET, maar de uitgaven blijven opnieuw bij de verwachtingen achter. Op een gegeven moment kan dit er natuurlijk toe leiden dat eindejaarsmarges niet meer naar ORET worden doorgeschoven, maar als binnen een bepaald werelddeel bepaalde projecten niet doorgaan, wordt wel geprobeerd om het geld binnen dezelfde groep instrumenten elders te besteden. Bij het bedrijfslevenprogramma is dat echter lastig, omdat het programma Samenwerking opkomende markten een zeer lange aanlooptijd heeft.

De minister benadrukte dat onderschrijding van de begrote uitgaven niet altijd slecht hoeft te zijn. Als men de ownershipgedachte en de specifieke situatie in het ontvangende land serieus neemt, moet voor het overleg met dat land soms immers meer tijd worden uitgetrokken. Dit jaar zal daardoor waarschijnlijk weer sprake zijn van een vrij grote onderschrijding, maar door de systematiek van de eindejaarsmarge is dit niet erg; bovendien is er geen gebrek aan andere goede bestedingsmogelijkheden.

Met betrekking tot de onderschrijding op het punt van de ambassadeprojecten merkte de minister op dat op pagina 75 van de financiële verantwoording voor een groot aantal ambassades de onderschrijding wordt verklaard. De institutionele capaciteit in de ontvangende landen is vaak een groot probleem. Bij projecten op het gebied van het milieu is er vaak nog een ander probleem: ook als met Nederlandse hulp institutionele capaciteit is opgebouwd, blijkt het ontvangende land vaak onvoldoende prioriteit aan het milieu te geven. Om het geld dan toch ten goede te laten komen aan het milieu, is een lijst gemaakt van landen waar milieu-investeringen wel effectief worden besteed. Desgevraagd zegde de minister toe dat voortaan in de artikelsgewijze toelichting meer informatie zal worden gegeven over dit soort verschuivingen van de investeringen. Door de minister werd tegengesproken dat ambassades problemen hebben door een te zware werklast. Zij creëren immers hun eigen werklast; er wordt keihard gewerkt, maar men doet dat enthousiast. Bovendien komen door het nieuwe landenbeleid veel fte's vrij die voor een deel gebruikt zouden mogen worden voor versterking van de posten. Afgezien van ambassades die voorheen geen OS-afdeling hadden, blijkt dat echter nauwelijks nodig te zijn, mede omdat de ambassades door het nieuwe beleid veel minder projectmanagers nodig hebben. Als er sprake is van een tijdelijk sterk vergrote werklast, krijgt de desbetreffende post wel tijdelijk extra personeel.

Mede omdat het door de accentverschuiving van thema's naar landenallocaties makkelijker wordt om duidelijke gegevens te verstrekken over de hulp aan bepaalde landencategorieën, zegde de minister toe dat voortaan elk jaar inzicht zal worden geboden in de naleving van de doelstellingen ten aanzien van de minst ontwikkelde landen en de landen in sub-Sahara-Afrika. De desbetreffende gegevens van 1998 zullen worden opgenomen bij de verantwoording over 1999.

Ten aanzien van de kengetallen erkende de minister dat de resultaten van het nieuwe beleid over een paar jaar aangetoond moeten kunnen worden. Ook de Algemene Rekenkamer beseft echter dat prestatiemeting nog een probleem is, vooral als er meer donoren zijn. Bij individuele projecten worden duidelijke doelstellingen vermeld, maar het is ondoenlijk om de doelstellingen van alle projecten samen te voegen en zelfs bij individuele projecten is het lastig om de door Nederland geleverde bijdrage aan het bereikte resultaat afzonderlijk te meten. Het probleem wordt nog lastiger door de accentverschuiving van projecten naar begrotingssteun. Er

kunnen doelstellingen aan die steun worden verbonden, maar het is lastig om de Nederlandse prestatie te meten, omdat de resultaten sterk afhangen van de prioriteiten van de ontvangende regering en de sociaal-culturele situatie van de lokale bevolking. Bovendien kan alleen als er een totaaloverzicht is van de overheidsuitgaven van het ontvangende land en van de prioriteiten binnen de beleidssectoren, worden nagegaan of de Nederlandse hulp in de juiste sector wordt besteed en of er sprake is van budgettaire fungibiliteit; daarom is inzicht in de overheidsuitgaven nu een keiharde voorwaarde voor de hulp; de ontvangende landen, het IMF en de Wereldbank hebben op dat punt nog veel werk te verrichten. Daarnaast moeten de ontwikkelingslanden worden geholpen bij het verbeteren van hun statistisch materiaal op het punt van human development.

In dit verband verzekerde de minister dat de inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) volstrekt onafhankelijk is en ten behoeve van de inspectie in de ontvangende landen onafhankelijke lokale teams inhuurt. Het door haar geïnitieerde beleid is geheel gebaseerd op inspectierapporten en zij kan erop aangesproken worden dat zij adviezen van de inspectie moet opvolgen. Het is niet mogelijk om als enige donorkengetallen te hanteren, maar vooralsnog zijn Nederland en de Wereldbank de enige donoren met een volstrekt onafhankelijke inspectie. Daarom stimuleert de minister bij alle multilaterale donoren, met name bij de EU, de komst van onafhankelijke inspectiediensten.

Op het punt van het 20-20-programma benadrukte de minister het belang van het totaalbeeld, de ownershipgedachte en de behoefte van het ontwikkelingsland: het gaat niet om de vraag welke bijdrage Nederland precies levert, maar om de vraag of er als gevolg van de prioriteiten van het ontwikkelingsland en van de totale donorgemeenschap voldoende geld is voor het gewenste doel. Het is dus niet belangrijk als de Nederlandse bijdrage onder de 20% blijft, maar uit de jaarplannen blijkt dat onderwijs een vrij populaire sector is; waarschijnlijk zal Nederland de bijdrage van 20% dus wel halen. Medio november zal, zoals afgesproken, aan de Kamer worden gerapporteerd over de totale vraag van de betrokken ontwikkelingslanden.

De minister deelde mee dat de aparte nota over multilaterale hulp al was toegezegd en geschreven toen zij vernam dat de Algemene Rekenkamer en de heer Van Zijl zo'n nota bepleitten. In die nota, die de Kamer op korte termijn zal ontvangen, wordt bevestigd dat veel beter moet worden gekeken naar de kwaliteit van de multilaterale kanalen en dat de «multi/bihulp» moet worden vervangen door partnershipprogramma's.

Tot slot uitte de minister haar grote verontwaardiging over de aantijging dat zij een toezegging om het door de nationale hulpactie na de orkaan Mitch opgehaalde bedrag te verdubbelen, niet is nagekomen. Ten eerste was het algemeen bekend dat haar toezegging gold voor het bedrag dat tot 1 december 1998 bijeengebracht zou worden. Ten tweede wisten de samenwerkende hulporganisaties vanaf het begin dat de minister zich het recht voorbehield om zelf kanalen te kiezen. De Nederlandse hulporganisaties vormen immers een beperkt kanaal: zij zijn vooral in Nicaragua actief en stedenbanden, die om historische redenen tot stand zijn gekomen, hebben geen relevantie voor de door Mitch gevolgde koers. Daarom is gebruikgemaakt van al bestaande contacten met lokale NGO's die gebieden bestrijken waar de Nederlandse NGO's niet actief zijn. Ten derde kon de oproep van de VN niet worden genegeerd; dat kanaal heeft trouwens goed gewerkt. Ten vierde hebben de organisaties die dit verwijt maken, destijds zelf gepleit voor extra schuldkwijtschelding. Ten vijfde hebben de samenwerkende hulporganisaties vanaf het begin gezegd dat het geld niet alleen voor noodhulp, maar ook voor wederopbouw bestemd zou zijn; overigens wordt macro-economische schuldverlichting in Nederland al jarenlang beschouwd als een vorm van noodhulp, ook al is dat op zich merkwaardig en wordt dat nu veranderd.



## Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van Ardenne-van der Hoeven** meende dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op het punt van de hulp naar aanleiding van Mitch ten minste onzorgvuldig heeft gehandeld, omdat zij alleen al door haar deelname aan het tv-programma de indruk heeft gewekt dat de Nederlandse overheid de opbrengst ten behoeve van de hulporganisaties zou verdubbelen. Zij riep de minister op om de Nederlandse gevers in soortgelijke gevallen voortaan meer duidelijkheid te verschaffen. Gelet op de kritiek op het UNDP, vond zij het daarnaast onjuist dat een deel van de Nederlandse hulp via die organisatie is verstrekt. Omdat een deel van de Nederlandse hulp via particuliere organisaties is verstrekt, begreep zij bovendien niet waarom geen gebruik kon worden gemaakt van Nederlandse organisaties.

De heer **Van Baalen** (VVD) erkende dat de IOB onafhankelijk is, maar was verheugd over het feit dat daarnaast ook externe expertise wordt ingewonnen.

Met betrekking tot de samenwerking van Nederlandse politieke partijen met Midden- en Oost-Europese landen in het kader van het PSO pleitte de heer Van Baalen voor hervatting van het inhoudelijk overleg daarover met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De heer **Hoekema** (D66) vroeg aandacht voor het probleem dat de flexibiliteit van de uitgaven beperkt: Nederland zou bijvoorbeeld een Afrikaanse vredesoperatie wel willen steunen, maar dat is moeilijk omdat Nederland er zelf niet aan deelneemt en omdat het niet om ODA-uitgaven gaat.

Daarnaast waarschuwde de heer Hoekema voor overschrijding van de eindejaarsmarge van 300 mln., omdat dan geld voor buitenlands beleid verloren gaat.

Tot slot verzocht de heer Hoekema om op een later tijdstip te worden geïnformeerd over de vraag waar de door het nieuwe landenbeleid vrijkomende fte's worden ingezet.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) was verheugd over het afgesproken aparte overleg over de prestatiemeting.

Wat de hulpverlening na Mitch betreft, benadrukte mevrouw Dijksma dat het belangrijkste is dat de slachtoffers werkelijk hulp krijgen en dat men niet moet vervallen in een institutionele discussie.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) constateerde dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich sterk concentreert op de relatie met regeringen en op de institutionele capaciteit, hoewel de ambassades ook andere kanalen dan de regeringen gebruiken om het geld te besteden. Ook mevrouw Karimi had geen moeite met het feit dat de hulp na Mitch niet alleen via de samenwerkende hulporganisaties is verstrekt; volgens haar waren zij daar inderdaad vanaf het begin van op de hoogte. Wel vroeg zij of de schuldverlichting na de ramp werkelijk extra hulp was en of de schuldverlichting in 1998 dus een groter bedrag omvatte dan de schuldverlichting in 1997.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** onderstreepte dat de Nederlandse gevers iets wilden doen voor de slachtoffers van Mitch en niet voor institutionele ego's. Bij de keuze van de kanalen moest het bereiken van de slachtoffers dan ook vooropstaan. Zij benadrukte dat de Novib net als de Kamer steeds van de afspraken op de hoogte is geweest; wellicht heeft de komst van een nieuwe directeur bij de Novib tot misverstanden geleid. Wat het UNDP betreft: de nota over de multilaterale kanalen meldt dat die organisatie in de nasleep van gewelddadige

conflicten of rampen wel degelijk goed werk kan verrichten; bovendien vertonen alle multilaterale organisaties een sterk wisselend beeld dat afhankelijk is van de kwaliteit van de organisatie op het specifieke lokale niveau. De schuldverlichting kwam inderdaad bovenop de gebruikelijke hulp en had zonder de ramp zeker niet plaatsgevonden; bovendien heeft Nederland bijgedragen aan een extra afschrijving door de Wereldbank. Tot slot merkte de minister op dat haar opmerking over het institutionele capaciteitsprobleem in het kader van de onderschrijding bij de kleine ambassadeprojecten vooral betrekking had op de lokale NGO's en niet op de landelijke overheden.

De voorzitter van de commissie,  
De Boer

De griffier van de commissie,  
Hommes