

Vergaderjaar 2002–2003

27 433

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 januari 2003

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 20 november 2002 en op 26 november 2002 overleg gevoerd met staatssecretaris Van Ardenne-van der Hoeven van Buitenlandse Zaken over:

- **rapport Breed uitgemeten van de adviescommissie MFP-breed en aanbiedingsbrief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 24 september 2002 (buza-02-394);**
- **aanbiedingsbrief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 3 oktober 2002 inzake de activiteiten van medefinancieringsorganisaties op het gebied van certificering en keurmerken (buza-02-409);**
- **brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 1 november 2002 inzake de toewijzing van subsidies in het kader van het MFP-breed;**
- **antwoorden van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking op de vragen van de leden Wilders en Terpstra over eenzijdige politieke activiteiten van medefinancieringsorganisaties (202 030 2780);**
- **antwoorden van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking op vragen van het lid Terpstra over een kritisch rapport inzake het medefinancieringsprogramma (202 030 300);**
- **het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma onder leiding van prof. De Ruyter.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) is een groot voorstander van medefinanciering in het algemeen als instrumentarium voor ontwikkelingssamenwerking. Daarom moet het niet alleen gaan om relaties tussen overheden onderling, maar moeten ook NGO's en andere maatschappelijke organisaties daar een maatschappelijke rol in vervullen. MFP-breed bestond in het verleden uit de Grote Vijf, maar dat worden de Grote Zes. Zijn er aanwijzingen dat in de toekomst meer organisaties gebruik zullen maken van

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Blaauw (VVD), Vos (GroenLinks), De Graaf (D66), Dijksma (PvdA), Van Oven (PvdA), De Haan (CDA), voorzitter, Koenders (PvdA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Wilders (VVD), Van Aartsen (VVD), Janssen van Raay (LPF), ondervoorzitter, Zvonar (LPF), Smulders (LPF), Palm (LPF), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA) en Haverkamp (CDA).
Plv. leden: Geluk (VVD), Van den Doel (VVD), Dittrich (D66), Bussemaker (PvdA), Arib (PvdA), Hessels (CDA), Albayrak (PvdA), Van den Brand (GroenLinks), Netelenbos (PvdA), Van Velzen (SP), Sterk (CDA), Monique de Vries (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), De Jong (LPF), Wiersma (LPF), Herben (LPF), Smilde (CDA), Rambocus (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van der Staaij (SGP), Eski (CDA), Van Winsen (CDA) en Çörüz (CDA).

deze pot met geld? Een al te grote versplintering levert volgens mevrouw Dijkma geen bijdrage aan het functioneren van het medefinancieringskanaal.

Uit de brief van de staatssecretaris valt op te maken dat zij de voorstellen van de stuurgroep op hoofdlijnen ondersteunt. Slechts op een aantal punten wijkt zij daarvan af. Het voorstel om de bandbreedte in de komende jaren op 11% te stellen, is op zichzelf redelijk, maar het kan geen kwaad om organisaties te prikkelen om betere plannen te maken. In de wijze waarop de beoordeling plaatsvindt, is er één groot knelpunt, te weten de beoordeling van reeds geleverde prestaties. Wordt daarnaar gekeken?

Mevrouw Dijkma is het eens met het besluit van de staatssecretaris om het idee van een jaarlijkse belonings- en strafronde met een externe adviescommissie niet over te nemen. Organisaties moeten de kans krijgen om een aantal jaren zeker te weten waar zij aan toe zijn. Waarom zou afgeweken moeten worden van de periode van vier jaar waarvoor gekozen is? Dan zouden de spelregels tijdens het spel veranderd worden en daar is zij om reden van behoorlijk bestuur niet voor.

De vorige minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal beloften gedaan aan de organisaties die zich bezighouden met thematische medefinanciering. Er zijn afspraken gemaakt over de bedragen waarop die organisaties in de komende vier jaar kunnen rekenen voor bepaalde projecten. Het gaat dan onder andere om het organiseren van meer innovatie en extra inspanningen op het terrein van wederopbouw. NGO's kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Tot verbazing van mevrouw Dijkma blijkt nu dat de gelden waarop zij gerekend hadden er voor een deel niet zijn, waardoor een aantal belangrijke beleidsinnovaties niet plaatsvindt. Is de staatssecretaris alsnog bereid om het benodigde geld te realiseren?

De heer **Palm** (LPF) vindt dat ontwikkelingssamenwerking zo efficiënt en effectief mogelijk moet geschieden. Daarbij dicht hij de medefinancieringsorganisaties een belangrijke rol toe, maar hij is verbaasd over de explosieve groei die het budget voor de medefinancieringsorganisaties in de afgelopen tijd heeft doorgemaakt. Nu is het budget voor ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen jaren sowieso enorm gegroeid, zeker in vergelijking met andere landen. Is er geen sprake van bestedingsdwang?

De medefinancieringsorganisaties komen met veel goed bedoelde initiatieven, maar er is te vaak sprake van overlap en concurrentie. De heer Palm kan zich dan ook vinden in het voorstel om de bandbreedte te beperken tot 11% van het totale budget, terwijl er eerder sprake was van een bandbreedte van 11 tot 14%. Blijft het budget in nominale bedragen gelijk in deze periode of is het geïndexeerd?

Uit de rapportages blijkt dat er sprake is van versnippering bij de medefinancieringsorganisaties over zeer veel projecten en zeer veel landen. De heer Palm vindt het een goede zaak dat het aantal landen waaraan steun wordt gegeven, wordt beperkt. Als de fondsen worden verspreid over een gigantisch aantal landen en organisaties wordt het allemaal erg moeilijk meetbaar.

De heer Palm merkt op dat andere landen op het terrein van het derde kanaal veel minder doen dan Nederland. De overhead van de organisaties baart hem zorgen, met name die van Plan en Terre des Hommes. Het is van belang dat een zo groot mogelijk deel van het budget aan ontwikkeling ten goede komt. Hoe kan de overhead beperkt worden?

De overheid schijnt ook tekort te schieten, met name bij de aansturing en bij het creëren van toetsbare beoordelings- en toetredingscriteria. Hoe is het mogelijk om de organisaties meer aan te sturen? Is het wel verstandig om de deur open te zetten voor andere organisaties? De heer Palm kan zich voorstellen dat er een keer een plafond voor ontwikkelingssamenwer-

king komt, al was het alleen maar om organisaties te dwingen om effectiever te opereren. Op welke wijze kan de staatssecretaris bevorderen dat de organisaties meer gaan samenwerken? Overweegt de staatssecretaris om de nadruk te leggen op bilateraal beleid of thematische ontwikkelings-samenwerking?

Mevrouw **Terpstra** (VVD) is groot voorstander van de medefinancieringsorganisaties, omdat zij dingen kunnen doen die de regering niet kan doen. Uit de rapporten blijkt dat de medefinancieringsorganisaties steeds meer op elkaar zijn gaan lijken en dezelfde netwerken en partners hebben gekregen, waardoor er iets wegvalt van de eigen inbreng van de MFO's (medefinancieringsorganisaties). Deelt de staatssecretaris die mening? Zo ja, wat wil zij daaraan doen?

Het doel van medefinancieringsorganisaties is om de eigen kracht van de mensen in een ontwikkelingsland te versterken, zodat zij uiteindelijk zichzelf kunnen bedruipen. Het goede nieuws uit de verschillende rapporten is dat men inderdaad iets bereikt met armoedebestrijding. Het slechte nieuws is dat het waarschijnlijk niet structureel is. In de aanbiedingsbrief van de staatssecretaris staat dat de partnerorganisaties zonder de financiële bijdrage van de MFO's niet dezelfde resultaten zouden bereiken. Dat wil zeggen dat de partners in de ontwikkelingslanden erg financieel afhankelijk worden van de Nederlandse bijdragen, terwijl het er juist om gaat de zelfstandige kracht te versterken. Wat is de visie van de staatssecretaris daarop? Mevrouw Terpstra wijst in dit verband nog op het Institute for Multiparty democracy, waarin verschillende politieke partijen samenwerken om de politieke partijen in de ontwikkelingslanden te steunen. Kan de staatssecretaris zorgen voor een budget voor het versterken van de democratie?

De vraag of er meer MFO's kunnen worden toegelaten, hangt allereerst af van de kwaliteit. Daarnaast moet gekeken worden of een nieuwe partner een meerwaarde heeft. Meer van hetzelfde levert alleen maar meer versnippering op. Samenwerking van MFO's zou tot doel moeten hebben om afspraken te maken over de verdeling van taken om overlap te vermijden. Mevrouw Terpstra pleit ervoor om meer te doen aan thematische medefinanciering. Dat komt tegemoet aan de vraag naar meer specialisme en meer gerichte input. Zij wijst daarbij op de motie van de heer Hessing die tot doel had om 15% extra te besteden aan het onderwijs. Hoever is de staatssecretaris gevorderd met de uitvoering van die motie?

In theorie gaat het bij ontwikkelingssamenwerking om het versterken van de zelfstandige kracht, maar in de praktijk blijkt men daar nog weleens van af te wijken. Niet alleen de overheid is daar schuldig aan, maar ook de MFO's. Er moet nog veel gebeuren met de aansturing door de overheid en de aansluiting op het bilaterale beleid, maar dat weerhoudt de staatssecretaris er niet van om de MFO's een enorm bedrag te geven. Mevrouw Terpstra pleit ervoor om de zaak om te draaien. Is het niet mogelijk om eerst met de MFO's te overleggen over de implementatie van het nieuwe beleid, voordat er een besluit wordt genomen over het budget, 11% of meer? Zij stelt voor om de lopende zaken gewoon door te laten gaan en na ongeveer een halfjaar te bekijken hoeveel de bandbreedte moet worden.

Mevrouw Terpstra is er voorstander van om ieder jaar aan de hand van de jaarverslagen na te gaan of de organisaties de toets der kritiek kunnen doorstaan. De organisaties moeten worden afgerekend op de resultaten. Versnippering moet koste wat kost worden tegengegaan. In het rapport-De Ruyter staat op pagina 4 bovenaan: «De doelstellingen van de MFO's zijn ambitieus en de onderzoekers pleiten voor meer bescheidenheid en het meer realistisch formuleren van doelstellingen. Door de meetlat zo hoog te leggen, wordt de discrepantie tussen ambitie en realisatie groter en daarmee ook de kans op kritische evaluaties.» Wat is erop

tegen dat de organisaties ambitieus zijn? Waarom moet de lat lager gelegd worden?

Mevrouw **Ferrier** (CDA) wijst erop dat het medefinancieringsprogramma een effectief en duurzaam systeem blijkt te zijn voor hulp aan de armste groepen, dat bovendien autonoom en onafhankelijk van de overheid opereert. Het is echter wel van belang de MFO's op gedegen wijze verantwoording te laten afleggen over hun effectiviteit en doelmatigheid. Er moet immers altijd een evenwicht gevonden worden tussen de beleidsvrijheid en de autonomie van medefinancieringsorganisaties enerzijds en de vereisten van ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds.

De commissie-De la Rive Box heeft zich met name gericht op beleid en resultaten van directe armoedebestrijding. De commissie stelt een belangrijk aspect van de medefinancieringsprogramma's, namelijk de voorgescreven breedte over meerdere sectoren, thema's en continenten, ter discussie. De commissie-De Ruyter zet ook vraagtekens bij de breedte, vooral wat betreft het aantal dossiers dat de organisaties beheren en zij vraagt zich af hoe zij greep houden op waar zij mee bezig zijn. Hoe vindt de staatssecretaris het dat de breedte van de MFO's in beide rapporten zo negatief is beoordeeld? Wat houdt dat in voor bijvoorbeeld thematische medefinanciering? Mevrouw Ferrier is het eens met de consequenties die de staatssecretaris verbindt aan de bevindingen betreffende de doeltreffendheid en de doelmatigheid van NOVIB en FPP Nederland. Zij staat een kritische en grondige beoordeling voor van MFO's, ook voor de toetreding. Het is van belang om de invulling en de uitvoering van het nieuw opgestelde beleid van met name FPP kritisch te volgen.

De staatssecretaris wil het advies om jaarlijks een belonings- dan wel strafronde te houden met een externe commissie niet overnemen. Mevrouw Ferrier is het daarmee eens, want een jaar is te kort om veranderingen zichtbaar te maken. Daarnaast speelt de relatie met en soms de financiële afhankelijkheid van partnerorganisaties een rol in deze beslissing. Bovendien is het niet wenselijk om personeelsleden van de MFO's in te zetten voor het invullen van formulieren, terwijl zij hun tijd beter kunnen besteden. De staatssecretaris geeft aan dat de gebruikelijke jaarverslagen goed en grondig beoordeeld zullen worden en dat de organisaties in geval van onvoldoende kwaliteit gevraagd zal worden om het huiswerk over te doen. Dit vindt mevrouw Ferrier niet duidelijk genoeg. Worden er ook jaarlijkse accountantsverslagen gevraagd? Wat wordt precies bedoeld met het overdoen van het huiswerk? Wordt aangegeven op welke punt het anders of beter moet? Welke consequenties verbindt de staatssecretaris aan het overdoen van het huiswerk? Wordt er meteen gekort op het budget? Wat gebeurt er als het opnieuw gemaakte huiswerk nog geen voldoende oplevert?

Verschillende MFO's hebben ook particuliere inkomsten. Zo heeft NOVIB van de Nationale postcodeloterij in 2001 een bedrag van ruim 16 mln euro ontvangen. Hoe verhouden de overheidsinkomsten van de MFO's zich tot het geld dat deze organisaties particulier werven? Vindt de staatssecretaris dat de MFO's ook verantwoording dienen af te leggen over het particuliere deel? Kan de staatssecretaris aangeven of een vaststaand percentage van het budget voor MFO's bestemd is voor beleidsbeïnvloeding? Acht de staatssecretaris het wenselijk onderscheid te maken tussen nationale en internationale beleidsbeïnvloeding? Hoe is de staatssecretaris gekomen tot een bedrag van 26 mln euro minder subsidie voor NOVIB dan de aagevraagde 123,8 mln euro? Waar is die korting van de subsidie op gebaseerd? Is er al een bestemming voor dat geld gevonden? Verder stelt de staatssecretaris dat zij de twee organisaties die onder het gemiddelde scoren zal uitdagen om een leer- en verbetertraject in te gaan. Op welke onderdelen verwacht zij verbetering van de bedrijfsplannen?

In het beleidsplan is sprake van een bandbreedte voor financiering van 11 tot 14%. De commissie geeft aan niet onder de indruk te zijn van de kwali-

teit van de aanvragen en stelt dat het percentage niet hoger hoeft te zijn dan 11. De staatssecretaris neemt dat advies over. De CDA-fractie vraagt zich evenwel af hoeveel procent er nu exact begroot is voor het jaar 2003 en de jaren daarna. Men zou kunnen verwachten dat er een percentage van 14 is begroot. Wat betekent de ruimte in het eventueel gereserveerde bedrag? Welke mogelijkheden zijn er met die marge van 3%?

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) herinnert aan de uitgebreide discussies die hebben plaatsgevonden over het MFP. De plannen die indertijd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werden gepresenteerd, konden rekenen op brede steun van de Tweede Kamer. Het is dan ook niet zinvol om te spreken over wijzigingen van uitgangspunten die toen zijn vastgelegd. Als NOVIB en Plan over twee jaar met een nieuwe aanvraag komen, moet het wel mogelijk zijn om boven de 11% uit te komen. Zijn de middelen beschikbaar om die aanvragen te honoreren?

Het heeft mevrouw Karimi verbaasd dat in de evaluatie van de stuurgroep staat dat MFO's tekortschieten op het punt van de maatschappijopbouw, terwijl deze organisaties juist op dit terrein een toegevoegde waarde moeten hebben. Wat is de oorzaak daarvan? Op welke manier kan dat bevorderd worden? Wil de staatssecretaris op dit onderwerp ingaan tijdens de gesprekken die zij met de MFO's zal voeren?

Op dit moment wordt 20% van het budget uitgegeven door het particuliere kanaal, vooral door de NGO's. Dat is niet in lijn met de globale afspraak die is gemaakt, te weten dat het ongeveer een derde moet zijn. Is er een trend dat het gebruik van het particuliere kanaal minder wordt in plaats van meer? Zo ja, waar ligt dat aan?

De thematische medefinanciering is een veelbelovend traject, maar de uitkomsten zijn op dit moment teleurstellend. Volgens de organisaties is er nauwelijks sprake geweest van een nieuwe impuls op dat terrein. De organisaties hebben aanvragen ingediend, maar er schijnt onvoldoende geld beschikbaar te zijn. Kan de staatssecretaris dat bevestigen? Hoe zit het met de middelen voor organisaties als CARE en Rode Kruis? Kan de staatssecretaris de Kamer voor de begrotingsbehandeling informeren over de manier waarop dit probleem opgelost kan worden? Kan de ruimte in de bandbreedte van 3% beschikbaar worden gesteld voor de NGO's?

De heer **Dittrich** (D66) onderschrijft het belang van de MFO's, maar hij stelt ook vast dat de MFO's naar elkaar zijn gegroeid. Dat blijkt ook uit de keuze voor de partnerorganisaties. Er is behoefte aan meer specialisatie, zodat duidelijk wordt waar de organisaties hun accenten leggen. Hoe wil de staatssecretaris daar aandacht aan besteden in het gemeenschappelijk overleg? Een betere samenwerking van de organisaties ligt voor de hand, maar de vraag is welke rol de overheid daar precies in kan spelen.

De heer Dittrich is blij met de verbeteringen die in gang worden gezet voor een onafhankelijk toezicht. Daardoor kan het draagvlak van de MFO's alleen maar groter worden. In het algemeen overleg van september 2001 is alleen gesproken over de bestuurssamenstelling, maar de vraag is hoe het verder gaat. Hoe krijgt het onafhankelijke toezicht vorm in de praktijk? Behalve dat het werk van de MFO's beter op elkaar gaat aansluiten, is het ook van belang dat het beter aansluit op de bilaterale hulp. De staatssecretaris kondigt verbeteringen aan. Is de staatssecretaris bereid om op korte termijn over dat onderwerp van gedachten te wisselen?

Het partnerbeleid van de MFO's kan op kritiek van de stuurgroep rekenen. Er moet verbetering komen in de planning en de monitoring bij de partnerorganisaties. Die ontwikkeling is overigens al in gang gezet. Hoe kan de Kamer dat met behulp van een tijdschema controleren zonder de organisaties zelf geweld aan te doen?

De heer Dittrich kan zich voorstellen dat de organisaties NOVIB en Plan teleurgesteld zijn over de rapportage van de commissie-MFP-Breed over de verdeling van de gelden. Hij steunt het voorstel van de staatssecretaris

om die organisaties een herkansing te geven, maar de vraag is hoe het dan over twee jaar gaat. Wat betekent het voor de andere organisaties als zij dan wel een voldoende scoren? Volgt dan een totale herbeoordeling? De organisaties hebben behoefte aan zekerheid, dus aan een budget dat voor langere termijn vaststaat. De vraag is alleen wat er moet gebeuren als tijdens de rit blijkt dat het niet gaat op de manier waarop het zou moeten gaan. Wat vindt de staatssecretaris van het idee om, evenals in de cultuurnotaprocedure, een gelekaartsysteem te introduceren? Dan kan de Kamer beter de vinger aan de pols houden en tussentijds controleren of het goed gaat. Ook de exitstrategie kan voorkomen worden door een systeem met gele kaarten.

Wat gebeurt er met de 3% uit de bandbreedte die niet wordt uitgegeven?

Waar wordt dat geld voor ingezet?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt dat de positie van de thematische medefinancieringsprogramma's ook betrokken moet worden bij MFP-Breed. Hij krijgt de indruk dat deze tot een sluitpost op de begroting zijn gedegradeerd, wat hij zeer onterecht vindt. In het beleidskader voor die organisaties is afgesproken dat er geen subsidieplafond zou zijn. Bij de screening van die organisaties is immers gebleken dat er kwalitatief wel degelijk aan de eisen wordt voldaan. In het kritische rapport van de commissie-De Ruyter over de MFO's staat ook dat er meer ruimte moet komen voor concentratie en specialisatie. Dat is precies het werk dat het thematische medefinancieringsprogramma omvat. Daar komt bij dat de bandbreedte uit de ODA-middelen van 3% niet wordt benut. Het ligt dus in de rede om dat geld te gebruiken voor het thematische medefinancieringsprogramma. Hoeveel geld is nodig om de aanvragen die aan de kwaliteitseisen voldoen te honoreren? Om hoeveel geld gaat het precies? Is de minister bereid om de Kamer daar nog voor de begrotingsbehandeling over te informeren?

De heer Van der Staaij is blij dat de nieuwe regering het beleidskader heeft overgenomen voor de medefinancieringsorganisaties. Zij leveren een bijdrage aan structurele, directe armoedebestrijding elders in de wereld. In het beleidskader wordt meer nadruk gelegd op doelmatigheid en efficiency. De organisaties moeten de concurrentie aangaan om subsidie te ontvangen uit de bandbreedte van de ODA-middelen. Hij vindt het een goede zaak dat de staatssecretaris de aanbeveling om elk jaar te toetsen of de MFO's nog voor subsidie in aanmerking komen niet overneemt. Dat is in het belang van de continuïteit. Zijn er overigens voldoende waarborgen voor tussentijds ingrijpen?

De heer Van der Staaij vindt het een verbetering dat de subsidies niet alleen als een percentage worden toegekend, maar dat er wordt gewerkt met een vast bedrag. Het nadeel van fluctuerende bedragen tijdens een begrotingsjaar kan daarmee weggenomen worden. Heeft de staatssecretaris zich voorgenomen om nauwgezet toe te zien op de effecten van deze verandering in de systematiek?

Het rapport Breed uitgemeten laat zien dat het leervermogen van de organisaties nog te gering is, ondanks kritische rapporten uit het verleden. Ook ontbreekt het nog te zeer aan concrete doelen en indicatoren aan de hand waarvan gekeken kan worden of de doelen gerealiseerd zijn. De staatssecretaris vertaalt de kritiek als een uitdaging voor de organisaties, maar de heer Van der Staaij vindt het nogal zwakjes om het alleen als een uitdaging te zien. Is het niet zaak om te voorzien in meer waarborgen? Wordt er ook op toegezien in hoeverre de concrete doelen en indicatoren echt gerealiseerd worden?

Kritisch toezicht op kwaliteitswaarborgen mag niet ten koste gaan van de autonomie van de MFO's. De kwaliteit en de effectiviteit van het geleverde werk moeten getoetst worden. Aan de andere kant moet er ook oog zijn voor het feit dat er vormen van directe armoedebestrijding zijn waarvan de resultaten niet altijd direct te kwantificeren zijn. Het valt de heer Van

der Staaij op dat de staatssecretaris steeds verwijst naar het nieuwe beleidskader MFP: toetredings- en beoordelingscriteria, kwaliteitsbeoordeling, audits, afstemming bilateraal beleid. In hoeverre kan de verwijzing naar dat kader een weerlegging van de kritiek van het rapport van de commissie-De Ruyter opleveren?

In het algemeen overleg over het MFP-beleidskader heeft de heer Van den Berg aandacht gevraagd voor de wettelijke status van de frontoffice die particuliere initiatieven binnen het MFP-kader gaat beoordelen. Wat is de stand van zaken in dat traject?

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** wijst erop dat het TMF-beleidskader al eerder is vastgesteld en dat het subsidieplafond in de zomer van 2002 is vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Het ministerie is bezig met de afronding van de beoordeling van de aanvragen; rond 1 december 2002 zullen de beschikkingen verstuurd worden. Er is een enorme hoeveelheid aanvragen ingediend. Anderhalf jaar geleden is een discussie met ongeveer vijftig organisaties in het middenveld gestart over de vraag hoe op een andere manier omgegaan kan worden met de beoordeling van de aanvragen, waarbij rekening wordt gehouden met kwaliteit, continuïteit, verscheidenheid en vernieuwing. In de brief van 6 maart heeft minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking aangegeven dat het vertrekpunt het «huidige» volume is als de kwaliteit voldoende is. Verder schrijft zij dat er ruimte is voor innoverende activiteiten en beleidsbeïnvloeding. Zij heeft dus geen plafond vastgesteld, maar zij is uitgegaan van de bestaande middelen. In de zomer is berekend dat het om een bedrag van rond de 30 mln gaat. Dat bedrag wordt de komende jaren verhoogd tot 120 à 130 mln in 2006. Voor volgend jaar is een probleem ontstaan omdat de aanvragen royaal boven de limiet uitkomen. Het ministerie zoekt nog uit hoe het daarmee zal omgaan.

De organisaties CARE en het Nederlandse Rode Kruis zitten ook in de aanvraag, maar het zou een geweldige aanslag op het budget zijn als deze twee organisaties onverkort in het programma worden opgenomen. Zij moeten eigenlijk op een andere manier beoordeeld worden, omdat zij zich bezighouden met noodhulp en wederopbouw. Voor organisaties als CARE, Rode Kruis, Healthnet international en ZOA moet er een apart beleidskader komen, omdat zij op basis van plotselinge calamiteiten moeten optreden. De staatssecretaris wil ook voor deze organisaties rust aan het front creëren door een eenmalige beoordeling en een jaarlijkse inschatting van wat ze in het komende jaar te wachten staat.

In de komende tijd zal de staatssecretaris het beleidskader gaan bespreken met de organisaties. Het is van belang om de organisaties die nu al meedelen in de middelen de zekerheid te geven dat zij ook het volgende jaar daarop kunnen rekenen. De staatssecretaris zegt toe dat zij de Kamer in de eerste week van december zal informeren over de stand van zaken. Zij wijst er in dit verband op dat aan veel verzoeken is voldaan, maar dat niet is ingegaan op verzoeken om een overmatige budgettering. Sommige organisaties hebben veel meer aangevraagd dan zij aankunnen. De aanvragen zijn zorgvuldig beoordeeld. De Kamer zal daar nog voor de begroting over geïnformeerd worden.

De bandbreedte van 11 tot 14% is voorbehouden aan het medefinancieringskanaal. De staatssecretaris wijst er in dit verband op dat in de begroting is uitgegaan van het percentage van vorig jaar, te weten 10,6. Dat percentage is al verhoogd tot 11. Dat wil zeggen dat er geen 3% ruimte in de begroting van volgend jaar is. Het bedrag van 100 mln is niet direct beschikbaar. Dat zijn lopende verplichtingen die in de komende jaren vrijvallen. De middelen daarvoor worden toegevoegd aan dit instrument. De staatssecretaris zegt toe dat zij in de brief aan de Kamer zal aangeven welke bedragen in de komende jaren zullen vrijkomen.

Uit het IBO-rapport (interdepartementaal beleidsonderzoek) bleek dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de programma's van de medefinancieringsorganisaties niet is aan te tonen en men is met een aantal aanbevelingen gekomen. Er moest een nieuw beleidskader komen dat zou kunnen dienen als een toetsingsinstrument vooraf. Vooraf moet getoetst worden of de organisaties de gewenste richting uitgaan en hoeveel geld daarvoor nodig is. Achteraf moet getoetst worden om te beoordelen of de beoogde resultaten zijn behaald. Daarom moeten de MFO's activiteitenplannen indienen waarin per jaar wordt aangegeven wat zij gaan doen. Die plannen moeten weer getoetst worden aan de beleidsvoornemens van Ontwikkelingssamenwerking. In het IBO-rapport staat verder dat het vaste percentage moet worden losgelaten en dat moet worden gekozen voor nominale bedragen. Bovendien moet de toewijzing van de middelen geschieden op basis van kwaliteit en niet op basis van een vaste verdeelsleutel. De verantwoordelijkheid voor de evaluatie van het programma lag voorheen bij de organisaties, maar die ligt nu bij het ministerie. Voorts staat er in het IBO-rapport dat er eens in de vier jaar een externe audit moet worden uitgevoerd. Ook zou de toegang tot het programma moeten worden verbreed en zou men niet meer stringent moeten vasthouden aan de eis van een evenwichtige spreiding over sectoren, regio's en doelgroepen. Voor het fonds is in overleg met de Kamer een ondergrens van 11 tot 14% vastgesteld. In de tijd dat het werd vastgesteld was het nog 10,6%, maar het was al de bedoeling om dat percentage te laten stijgen. Vervolgens heeft de commissie-De la Rive Box de beleidsplannen beoordeeld. Kortom, deze plannen zijn in een langdurig traject in overleg met de Kamer en de organisaties vastgesteld en gepubliceerd. Het is niet mogelijk om alles te veranderen.

Er zijn zes organisaties die voor financiering in aanmerking komen, maar over vier jaar is er een nieuwe ronde en dan zouden zich meer organisaties kunnen melden. Er hebben zich nu niet meer gemeld dan zes. De commissie-De la Rive Box heeft bepaald dat deze organisaties zich kwalificeren op basis van neutrale toetredingscriteria. Uit de rapporten maakt de staatssecretaris op dat ze op koers liggen. De organisaties hebben geleerd van de rapporten, maar het kost ze veel moeite om de ambities om te zetten in resultaatgerichte doelstellingen. Daarvoor is een omslag nodig. De winst van het traject dat nu is ingezet, is dat er gerichte afspraken zijn gemaakt over de toetsing en over het traject.

In het rapport van de commissie-De Ruyter wordt kritiek geuit op het functioneren van de organisaties, met name op het punt van de maatschappijopbouw, maar die wil de staatssecretaris toch enigszins nuanceren. De organisaties zijn ambitieus, maar zij kunnen de ambities niet altijd waarmaken. Als gevolg van de nieuwe methode worden er strikte afspraken gemaakt over de resultaten en dat zal wellicht tot gevolg hebben dat de ambities wat worden bijgesteld. De activiteiten op de drie beleidsterreinen moeten gekoppeld worden: én maatschappijopbouw én beleidsbeïnvloeding én armoedebestrijding. De zwakke punten van de organisaties waren met name het leervermogen, de manier waarop zij in staat waren om concrete doelen te formuleren en de prestatie metingen. De commissie zag dan ook geen reden om de bandbreedte te verruimen tot 14%.

De commissie-De la Rive Box heeft de zes organisaties onderzocht en heeft uiteindelijk geconcludeerd dat alle organisaties zich kwalificeren, maar dat Novib en Plan achterblijven bij de andere vier. Deze organisaties krijgen de mogelijkheid om zich te verbeteren waardoor zij na twee jaar weer gewoon in het traject kunnen worden opgenomen. De gevolgen voor de financiën van alle organisaties moeten de komende tijd nog onderzocht worden. In principe blijft er 11% beschikbaar. De staatssecretaris is geen voorstander van een herverdeling, want dan krijgen de andere organisaties over twee jaar minder. De staatssecretaris wil eerst nagaan wat er gebeurt als die twee organisaties zich kwalificeren, maar zij

verwacht dat zij daar wel uitkomt. De staatssecretaris gaat er vooralsnog niet van uit dat de bedrijfsplannen van Novib en Plan over twee jaar niet voldoen aan de eisen. Voor het verdelen van de middelen is er een systematiek gekozen van weging. Novib krijgt nu 26 mln. Van het totale bedrag is een bedrag van 5 mln over, dat beschikbaar wordt gesteld voor evaluaties en kwaliteitsverbetering.

De organisaties stellen zelf het percentage vast dat zij aan overhead besteden, maar er zijn wel afspraken over gemaakt. De overhead mag in beginsel niet meer dan 9% bedragen. Sommige organisaties hebben een hogere overhead, maar zij krijgen niet meer dan de 9% die ervoor staat. Organisaties als Terre des hommes en Plan hebben een hogere overhead door bepaalde activiteiten, zoals zelfsporingprogramma's.

Uiteindelijk heeft de staatssecretaris ervoor gekozen om de aanbeveling van een straf- en een beloningsronde niet over te nemen om rust aan het front te creëren. Wel moeten er jaarplannen en jaarverslagen gemaakt worden. De controles worden verricht door een accountant. Als een jaarplan niet deugt, moet er een nieuw plan komen. Voorts stellen de organisaties een bedrijfsplan voor vier jaar op. Op basis daarvan heeft de beoordeling plaatsgevonden. Het is niet mogelijk om alles terug te draaien, omdat de subsidieregelingen en het beleidskader zijn gepubliceerd. Het is juridisch niet meer mogelijk om het traject over te doen en anders in te richten. Als er nieuwe inzichten zijn, dan kunnen die over vier jaar geïntegreerd worden.

De staatssecretaris zal binnenkort de discussie met de organisaties aangaan over de aanbevelingen van de stuurgroep. Zij wil daar niet op vooruitlopen, maar zij wijst erop dat er voldoende stof is voor discussie. Daarbij denkt zij aan de conclusie in het rapport van de commissie-De Ruyter dat de MFO's de allerarmste groepen onvoldoende bereiken. Ook denkt zij aan concentratie en specialisatie. Het rapport is wat dat betreft overigens niet alleen negatief. Bij ICCO is er een scherpe daling te zien van het aantal landen waar men actief is. ICCO heeft dus al voor concentratie gekozen, juist met het oog op effectiviteit. Ook Novib is zich aan het specialiseren. Plan was al minder breed en hoeft zich dus niet zozeer te specialiseren.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Terpstra** (VVD) erkent dat de afspraken juridisch vastliggen en zij geeft de staatssecretaris het groene licht om hiermee verder te gaan. De drie pijlers – maatschappijopbouw, het bereik van de allerarmste groepen en de partnerkeuze – zijn van eminent belang. Op welke basis kan de staatssecretaris over deze onderwerpen overleg blijven voeren met de medefinancieringsorganisaties?

Twee organisaties komen over twee jaar in aanmerking voor een beloningsronde. Als deze organisaties dan niet aan de criteria voldoen, moet er echter ook een strafronde mogelijk zijn. Wil de staatssecretaris dat overwegen? Het idee van een gele kaart spreekt mevrouw Terpstra aan, maar zij wijst erop dat het dan ook mogelijk moet zijn om een rode kaart te geven.

Het is waar dat de allerarmste groepen moeilijk te bereiken zijn, maar daar zijn de medefinancieringsorganisaties wel voor bedoeld. Mevrouw Terpstra vindt dat de staatssecretaris erop moet toezien dat er geen andere dingen gebeuren met het geld dat daarvoor beschikbaar wordt gesteld.

Sommige projecten van thematische medefinancieringsorganisaties zijn afgekeurd omdat zij onvoldoende kwaliteit hebben. Sommige projecten zijn goedgekeurd en daar komen ook de benodigde middelen voor beschikbaar, maar voor sommige projecten wordt slechts een deel van de benodigde middelen beschikbaar gesteld. Is dat het gevolg van een te klein budget of van een gebrek aan kwaliteit?

Met organisaties als het Rode Kruis wordt nog overlegd over de middelen die beschikbaar worden gesteld. Hoeveel geld is daarvoor nodig? Is daar wel dekking voor? Waar komt het geld vandaan? Care krijgt een enorme taak door de hongersnood in zuidelijk Afrika. Welke middelen worden daarvoor beschikbaar gesteld? Zit Care ook in die aparte onderhandelingsronde? Hoeveel geld krijgen organisaties als Care en Rode Kruis uiteindelijk?

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) komt terug op de bandbreedte van 11 tot 14%. Voor 2003 is de bandbreedte 11%. De trend is dat de beschikbare middelen voor de particuliere sector dalen. Zij vindt dat een ongewenste ontwikkeling. Waarom wordt het resterende bedrag van de bandbreedte niet gereserveerd voor de particuliere sector?

Heeft de staatssecretaris inmiddels al een keuze gemaakt uit de thematische medefinancieringsorganisaties? Het subsidieplafond dat is vastgesteld, druist volgens mevrouw Karimi tegen de afspraken in die met de Kamer gemaakt zijn. Er is afgesproken dat er geen subsidieplafond zou komen voor TMF. Kan de staatssecretaris aangeven welk budget is gereserveerd voor de wederopbouworganisaties?

De heer **Palm** (LPF) heeft behoefte aan wat meer inzicht in de budgetten die voor TMF beschikbaar worden gesteld. Kan de staatssecretaris een ander toelichten? Hij wijst erop dat een explosieve groei van het budget soms leidt tot bestedingsdwang. Soms is het goed om even pas op de plaats te maken en zaken goed te onderzoeken. Wat TMF betreft lijkt dat erg goed gelukt te zijn.

Uit de rapporten blijkt dat de overheid niet altijd even goed heeft aangestuurd. De heer Palm hecht er veel belang aan dat het ministerie jaarlijks de vinger aan de pols houdt. Als er echt sprake is van wanbeleid, dan moet dat ook consequenties hebben.

De heer **Dittrich** (D66) is het eens met de keuze van de staatssecretaris voor een periode van vier jaar. Hij bespeurt dat er een proces van verbetering is ingezet, maar hij vindt wel dat er tussentijds moet kunnen worden opgetreden als het mis dreigt te gaan. Daar moet toch iets op te vinden zijn, zonder dat het al te veel bureaucratische rompslomp tot gevolg heeft. Ook bij de heer Dittrich stuit de introductie van een plafond voor de thematische medefinanciering op verzet. Dat is niet mogelijk zonder overleg met de Kamer. Hij hoopt dat de staatssecretaris daar een overtuigend antwoord op heeft.

De heer Dittrich vindt ook dat de middelen uit de bandbreedte van 3% niet zomaar mogen wegvloeien. Kan dat geld niet gereserveerd worden?

Mevrouw **Ferrier** (CDA) vindt het niet-gouvernementele kanaal van groot belang. Hoe zit het precies met de ruimte van 3% in de bandbreedte? Is er ruimte voor flexibiliteit? Juist de thematische medefinanciering zou meer aandacht moeten krijgen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vraagt de staatssecretaris om in de brief over de thematische medefinancieringsorganisaties ook in te gaan op de vraag hoe de objectiviteit van de besluitvorming wordt getoetst. Is daarvoor een aparte toetsing voorzien? Komt daar een rapportage over en, zo ja, wordt die ook de Kamer toegestuurd?

De heer Van der Staaij hecht groot belang aan het werk van de verschillende organisaties. Het is weliswaar formeel niet mogelijk om de ruimte in de bandbreedte te benutten voor de thematische medefinancieringsorganisaties, maar het is moeilijk te verkopen dat de budgettaire ruimte die potentieel beschikbaar is voor het medefinancieringsprogramma niet wordt benut, terwijl veelbelovende thematische medefinancieringsprogramma's op een gebrek aan geld stuiten. Dat is niet in overeenstem-

ming met de innovatieve kracht die van de thematische initiatieven zou kunnen uitgaan. In het verleden was er geen sprake van een subsidieplafond. De minister heeft indertijd gezegd dat het «huidige» volume het vertrekpunt voor het budget is, maar daarnaast zou er ook ruimte geboden moeten worden voor innovatie. De heer Van der Staaij zou het jammer vinden als organisaties die de toets der kritiek doorstaan, stuiten op een gebrek aan financiën.

De heer Van der Staaij gaat ervan uit dat de staatssecretaris de Kamer te zijner tijd zal informeren over de resultaten van het overleg dat zij met de organisaties gaat voeren. Hoe is de relatie met het nieuwe beleidskader? Hij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ook het nieuwe beleidskader tot een te brede benadering aanzet, waardoor de ambities die worden geformuleerd in de praktijk moeilijk waargemaakt kunnen worden.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) vindt het van belang dat wordt gekeken naar de prestaties van de organisaties in het verleden. Kan de staatssecretaris ingaan op de vraag in hoeverre dat bij de beoordeling en de toekenning van middelen in de toekomst een rol zal spelen? Het beleidskader dat inmiddels in werking is getreden, moet een antwoord zijn op de problemen die in het verleden geconstateerd werden. De cruciale vraag voor de toekomst is natuurlijk of dat beleidskader voldoet en of de problemen die in de rapporten worden geconstateerd worden opgelost. Daarbij kijkt zij met name naar de rol van de overheid zelf. De rapporten zijn ook kritisch over de aansturing van de overheid in het verleden. Daarbij moet de onafhankelijkheid van de organisaties wel in acht worden genomen. Waarom is het zo'n probleem om voor vier jaar vast te leggen waar de organisaties op kunnen rekenen? Het is verstandig om een termijn af te spreken op basis waarvan organisaties beleid kunnen maken. Als na vier jaar blijkt dat de organisaties slecht gepresteerd hebben, dan moet dat consequenties hebben. Als de Kamer tussentijds tot de ontdekking komt dat er sprake is van wanbeleid, dan moet er ook over gesproken worden.

De particuliere sector moet meer ruimte krijgen, omdat de overheid niet alles zelf kan doen. Het is dan ook jammer dat de particuliere sector erop achteruitgaat. Mevrouw Dijksma steunt het voorstel om de ruimte van 3% te gebruiken voor de thematische medefinancieringsorganisaties. Die organisaties kregen een worst voorgehouden en dan moet de staatssecretaris ook met geld over de brug komen.

De **staatssecretaris** heeft geen behoefte aan een gelekaartsysteem. Het traject is al zwaar genoeg voor de organisaties. Zij worden op de voet gevolgd. De Kamer heeft ook mogelijkheden genoeg om daarover te discussiëren, bijvoorbeeld naar aanleiding van het jaarplan en het jaarverslag.

Het beleidskader voor TMF behelst dat de organisaties worden beoordeeld op kwaliteit, beheerscapaciteit, organische groei en een spreiding over de thema's. Organisaties kunnen zich onderscheiden door kwaliteit. Er wordt uitgegaan van het bestaande budget met een bescheiden groei en in de zomer van 2002 is er een subsidieplafond vastgesteld. Dat moest gepubliceerd worden in de Staatscourant. Tijdens het traject is echter gebleken dat het te weinig was. Daarom is er voor volgend jaar een extra bedrag van 10 mln beschikbaar gesteld voor de organisaties die in het traject zitten. Om ruimte te maken, heeft de staatssecretaris organisaties als Care en Rode Kruis eruit gehaald, omdat zij forse bedragen nodig hebben voor noodhulp. Het is onmogelijk om vooraf exact te voorspellen hoeveel geld deze organisaties nodig hebben. Er is nu een noodhulp pot, maar er wordt gezocht naar een formule om zo min mogelijk middelen calamiteitsgewijs toe te kennen. Er zijn vier organisaties die daarvoor in aanmerking komen: Rode Kruis, Care, ZOA en Healthnet.

Het is niet dienstig om extra geld voor TMF beschikbaar te stellen, omdat het ministerie de organisaties heeft beoordeeld op basis van die vier criteria. De staatssecretaris heeft al toegezegd dat zij de Kamer zal informeren over de middelen die naar de organisaties gaan en hoe die zich verhouden tot de komende jaren. Er is geen sprake van een beperking van de middelen die voor het particuliere kanaal beschikbaar worden gesteld, integendeel. Het budget voor het MFP-breed is gestegen van 10,6% naar 11%. Volgend jaar wordt er voor TMF 40 mln uitgegeven. De staatssecretaris is daar niet tevreden over, maar het kan niet zomaar meer worden. Volgend jaar is er weer een beoordeling. Gelet op de zorgvuldigheid van het traject vindt de staatssecretaris het niet verstandig om nu in te grijpen ten gunste van enkele organisaties.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Haan

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Oort