

Vergaderjaar 1997–1998

25 860

## Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking

Nr. 4

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 april 1998

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 18 maart 1998 overleg gevoerd met minister Pronk voor Ontwikkelingssamenwerking over de **nota Beheer en toezicht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking** (25 860, nrs. 1 en 2).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Haan** (CDA) sprak allereerst waardering uit voor de nota waarin duidelijk wordt aangegeven wanneer de minister verantwoordelijk kan worden gehouden voor de rechtmatigheid van de verschillende hulpstromen en relatievormen. Dat decentralisatie administratieve problemen met zich brengt, kon hij zich voorstellen, maar dat staat los van de ministeriële verantwoordelijkheid op sommige punten. De nota geeft niet duidelijk aan dat taken wel kunnen worden gedelegeerd, maar verantwoordelijkheden niet. Als bepaalde zaken naar ambassades worden gedelegeerd, is de desbetreffende ambassadeur weliswaar verantwoordelijk voor de operationele kant, maar blijft de minister uiteindelijk verantwoordelijk voor het geheel.

Zeer inzichtelijk geeft de nota per categorie aan voor welke activiteiten de minister verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de bestedingen, maar niet echt duidelijk wordt aangegeven wanneer hij dat niet is. De minister erkent in de nota dat hij altijd verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid, maar maakt daar twee uitzonderingen op die weliswaar in de nota zijn omschreven, maar de heer De Haan zou toch graag wat voorbeelden krijgen van wanneer die twee uitzonderingen, die twee tenzij's, opgaan. Hij kan zich voorstellen dat op basis van het idee van ownership veel meer geld gaat lopen via plaatselijke organisaties, bijvoorbeeld regeringen, die dan via een contract ook belast worden met de uitvoering van bepaalde activiteiten. Het is dan duidelijk dat als iemand daar de kas rooft, de minister dat niet kwalijk kan worden genomen. In een bepaald deel van de nota wordt terecht veel aandacht geschonken aan het monitoren, voortgangsbewaking, evaluatie, doeltreffendheid en duurzaamheid, maar dat mocht naar de mening van de heer De Haan niet worden verward met rechtmatigheid. Iets kan volstrekt rechtmatig zijn, maar nog wel waardeloze resultaten opleveren. Dat onderscheid had in de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), ondervoorzitter, Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Verspaget (PvdA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), Meyer (groep-Nijpels), De Haan (CDA), Visser-van Doorn (CDA), Koenders (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lilipaly (PvdA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (Unie 55+), Bolkestein (VVD), Hendriks, Bukman (CDA), Gabor (CDA), Dijkzema (PvdA).

nota wel iets duidelijker mogen worden aangegeven. Dat neemt natuurlijk niet weg dat ook de doelmatigheid van de bestedingen in het oog moet worden gehouden, maar dat valt buiten het kader van deze notitie die alleen op de rechtmatigheid van bestedingen slaat.

Ook zag hij graag dat duidelijker werd aangegeven wanneer het mogelijk en onmogelijk is om bij gedelegeerde of gedecentraliseerde activiteiten een betrouwbare accountantsverklaring te krijgen. Hij voorzag op dat punt problemen. Het wordt niet alleen een kostbare aangelegenheid als over elke activiteit een accountantsverklaring moet worden afgegeven, maar bovendien is het de vraag of het in echt onderontwikkelde gebieden wel reëel is zo'n verklaring te vragen en, als die al wordt gegeven, in hoeverre de kwaliteit voldoet aan westerse standaards.

Voor mevrouw **Van der Stoel** (VVD) riep de notitie meer vragen op dan ermee werden beantwoord. Zo kan uit de derde alinea van de inleiding de indruk ontstaan dat de minister net als verleden jaar kan zeggen dat hij alle uitgaven bevriest omdat hij overschrijding van zijn begroting vreest. Zo ja, houdt dat dan ook in dat ook de posten niet langer geld kunnen uitgeven? Overigens was zij het met de heer De Haan eens dat ook in het geval van delegatie de politieke eindverantwoordelijkheid bij de minister blijft berusten.

Het begrip «ownership» benaderde de VVD-fractie zeer genuanceerd, maar ook dat begrip neemt niet weg dat het blijft gaan om Nederlands geld dat aan activiteiten in andere landen wordt besteed. Het moest haars inziens mogelijk blijven om te controleren of het geld op de juiste wijze is besteed, niet alleen qua rechtmatigheid, maar ook qua doelmatigheid. Een project kan wel voorbeeldig zijn uitgevoerd, maar als de doelstelling ervan totaal anders was dan de resultaten, zijn de gelden dus niet doelmatig besteed.

Uit de opsomming van de verschillende soorten hulp blijkt niet of er al dan niet sprake is van continuïteit van projecten dan wel van eindigheid. Kan de minister aangeven waarom de Algemene Rekenkamer haar opmerking over het voorschottenbeheer heeft gemaakt die staat aangegeven in onderdeel 3.2. van de notitie? Wat is overigens het antwoord van de Rekenkamer op deze notitie?

Op blz. 7 wordt gesteld dat accountantsverklaringen onderdeel kunnen uitmaken van de informatievoorziening en vervolgens dat een activiteit overigens vaak anders verloopt dan de opgestelde planning. In dat woordje «vaak» mag geen excuus worden gezocht voor het feit dat het anders gelopen is dan volgens de planning, want dan worden de transparantie van en de controle op de uit te voeren dan wel uitgevoerde activiteiten er zeker niet groter op. Als de ervaring is dat projecten vaak anders lopen, moet dat dan niet eerder tot de conclusie leiden dat de planning anders moet worden ingericht?

Op blz. 8 wordt vervolgens gesteld dat de totale omvang van de voorschottenstand geen indicatie is voor de omvang van een eventuele achterstand bij de verrekening daarvan. Kan de minister deze passage nader toelichten?

Mevrouw Van der Stoel herhaalde dat haar fractie niet alleen hecht aan rechtmatigheid, maar ook aan doelmatigheid. De laatste zin van onderdeel 3.4. luidt dat ook tekortkomingen van en de ingestelde acties tegen een organisatie in een dergelijk systeem kunnen worden opgenomen.

Waarom zouden alleen organisaties kunnen worden aangesproken als zij iets verkeerd doen of zich niet aan de afspraken houden en landen niet? De opsomming op blz. 10 van zaken waarvoor de minister altijd verantwoordelijk is, was voor haar nog niet echt duidelijk. Volgens haar is de minister in alle situaties in ieder geval politiek verantwoordelijk. Bij het politieke oordeel van de Kamer is het ook aan de Kamer om de politieke sanctie te bepalen waarbij zij natuurlijk ook rekening houdt met de vraag of het gaat om verwijtbare fouten of zaken waarvan de minister echt niets

kan hebben geweten. De minister is en blijft politiek verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden.

Als een van de voorbeelden wordt programmahulp genoemd. Naar de mening van mevrouw Van der Stoel zou de Kamer toch op de hoogte moeten blijven van de voortgang van de activiteiten. Met enige regelmaat stuurt de minister de Kamer verslagen van vergaderingen van multilaterale organisaties die hij heeft bijgewoond, maar zij moest toch constateren dat de Kamer er bij deze organisaties nauwelijks aan te pas komt. Er kan toch niet beweerd worden dat de Kamer kan sturen op de multilaterale organisaties of de Kamer zou veel meer beleidsdebatten moeten voeren over de activiteiten van de verschillende multilaterale organisaties en daaruit conclusies trekken. De vraag is of de Kamer wel goed kan controleren wat deze organisaties met het geld doen.

In de een na laatste alinea van de notitie wordt gesteld dat tekortkomingen, als genoemd onder a, b en c eveneens worden vermeld wanneer er een substantieel belang mee is gemoeid, zoals de uitsluiting van een organisatie. Dat «substantieel» is voor velerlei uitleg vatbaar en daarom vroeg mevrouw Van der Stoel wat daarmee precies wordt bedoeld.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) memoreerde dat deze notitie met name is opgesteld naar aanleiding van het uitvoerige rechtmatigheidsonderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 1996 naar de OS-bestedingen heeft uitgevoerd. Zij kon zich in grote lijnen in de inhoud van deze notitie vinden, al had zij nog wel enkele vragen en behield zij zich natuurlijk het recht voor om erop terug te komen op basis van de nog te verwachten reactie van de Rekenkamer.

In grote lijnen kon zij zich aansluiten bij de opmerkingen van de heer De Haan over de eindverantwoordelijkheid van de minister en was ook zij nieuwsgierig naar een toelichting op de uitzonderingen die de minister ziet, ook al omdat daarbij de controlefunctie van de Kamer in het geding is.

Voor het draagvlak onder de bevolking voor ontwikkelingssamenwerking is het van belang dat goed wordt gezien of gelden die in dat kader worden uitgegeven op een goede manier worden besteed, qua rechtmatigheid – daar gaat het nu in feite om – maar ook qua doelmatigheid.

In de notitie wordt op sommige plekken gesproken over «subsidies». Kan de minister aangeven wat er in dit kader exact onder dat woord wordt verstaan? Voorts wordt aangegeven hoe met accountantsrapporten moet worden gewerkt, zoals op blz. 7. Inmiddels is echter wel gebleken dat lang niet alle accountantsrapporten even goed dan wel betrouwbaar zijn, waarbij onder andere kan worden gedacht aan de problemen die de Novib op dit punt in India heeft ondervonden. Werken wel alle accountants volgens eenzelfde standaard, een soort wereldnorm?

Er komt een boekje met regels waaraan moet worden voldaan, maar het is niet duidelijk of bijvoorbeeld de nieuwe regels voor het voorschottenbeheer ook gaan gelden voor al bestaande overeenkomsten.

Voorts sloot mevrouw Dijksma zich aan bij de vraag van mevrouw Van der Stoel of waar in de notitie wordt gesproken over sancties ten opzichte van organisaties die sancties ook voor landen gelden. Kunnen ook andere overheden sancties worden opgelegd? Is het door Nederland voorgenomen sanctiebeleid ook vergeleken met dat van andere Europese landen?

Zij wilde niets afdoen aan het belang van Nederlandse deelname aan multilaterale organisaties, maar met mevrouw Van der Stoel vond zij het van belang dat ook de Kamer moet kunnen controleren hoe bijvoorbeeld VN-organisaties hun projecten uitvoeren. In een vorig overleg bleek wel dat de VN er een eigen monitoring op nahouden waarop soms toch wel kritiek wordt geleverd, ook door het kabinet. Hoe moet daar in de toekomst mee worden omgegaan?

Mevrouw **Roethof** (D66) dankte de bewindsman voor zijn notitie waarvan zij enkele hoofdlijnen wilde aanstippen. Bij het beheer van en het toezicht op de besteding van OS-gelden, gaat het direct om de spanning tussen «ownership» en «accountability» waarin de D66-fractie eerder kiest voor het ownership. Kan de minister aangeven welk deel van zijn tijd hij besteedt aan het beheer en het verkrijgen van accountantsverklaringen in verhouding tot de tijd die hij besteedt aan het formuleren van nieuw beleid? Haars inziens zal de effectiviteit van de bestedingen alleen maar toenemen als men bereid is om de beheersmatige en bureaucratische procedures te vereenvoudigen. De financiële verantwoording van OS-gelden is in de praktijk zo belangrijk geworden dat er te veel ODA-geld naar grote accountantskantoren gaat. Wordt gelet op het grote belang dat wordt gehecht aan rechtmatigheid van de bestedingen juist niet te vaak een beroep gedaan op die grotere kantoren terwijl dat wellicht ook zou kunnen worden gedaan door kleinere lokale kantoren? Zo ja, hoe denkt de minister daar dan over?

In haar ogen was het beleid in ernstige mate verbureaucratiseerd geraakt, waardoor het niet meer zo flexibel is en moeilijker kan aansluiten bij de snel veranderende werkelijkheid. Voorts werden haars inziens vragen in het kader van de zeggenschap – dus ook machtsvragen – op het terrein van OS niet voldoende geëxpliciteerd. Is bijvoorbeeld de nieuwe procedurebundel dikker of dunner dan de oude? Er zijn verschillende fases te onderkennen, die van de beoordeling, van de selectie, enz., er zijn speerpunten en er zijn prioriteitslanden. Een groot aantal beleids- en beheerstaken is intussen gedelegeerd aan ambassades, maar dat moet dan wel weer worden gemonitord. Alles bij elkaar lijkt het erop alsof de overhead van OS-uitgaven nogal groot is, maar zijn daarover ook exacte gegevens beschikbaar? In hoeverre worden de organisaties in ontwikkelingslanden betrokken bij het opstellen van de doelstellingen en de criteria? Nadeel van het huidige systeem is dat projectaanvragen moeten voldoen aan te voren opgestelde criteria en dat ze er daarom als het ware naar toe geschreven worden, waardoor eerder het middelmatige wordt aangetrokken dan het bijzondere, want dat zal meestal buiten die algemene criteria vallen. Omdat vrijwel elk donorland op deze manier werkt, krijgen bijzondere projecten vrijwel geen kans. Wat dit betreft, vond mevrouw Roethof de werkwijze van bijvoorbeeld het Prins Clausfonds zo verademend. Iets wat in een ontwikkelingsland zelf is ontstaan, wordt beloond met een geldprijs waarmee weer verder kan worden gewerkt. Hoe is het toezicht geregeld op particuliere organisaties waarover in de notitie terecht wordt gesteld dat sommige zich op afstand bevinden van de directe ministeriële controle, in elk geval voor de individuele projecten? Mevrouw Roethof vond het een probleem dat die organisaties te weinig gecontroleerd worden. Vaak hebben ze wel donateurs, maar geen leden die zich bijvoorbeeld op een ledenvergadering kunnen uitspreken. Zo kan er een gebrek aan accountability ontstaan in die zin dat deze organisaties geen verantwoording behoeven af te leggen over de gemaakte keuzes en de minister daarop ook niet kan worden aangesproken.

Haar fractie had in het verleden de ministeriële verantwoordelijkheid menigmaal aan de orde gesteld omdat die ook zozeer te maken heeft met de parlementaire controle. Zonder ministeriële verantwoordelijkheid is de Kamer ook haar bevoegdheden kwijt. Zij zou er dan ook geen voorstander van zijn om het beleid helemaal op afstand te plaatsen.

De meerwaarde van onder andere MFO's of andere Nederlandse particuliere organisaties zou kunnen zijn dat zij minder bureaucratisch werken. Is dat naar de mening van de bewindsman ook zo of zijn organisaties die in de loop der tijd zo groot zijn geworden, zoals de Novib, qua structuur meer schaduwministeries geworden dan dat het er veel flexibeler of gemakkelijker aan toe gaat qua beheer van uitgaven en toezicht?

## Antwoord van de regering

De **minister** merkte allereerst in de richting van met name mevrouw Van der Stoel op dat het de keuze van de commissie is geweest om dit overleg te laten doorgaan, ondanks dat zij wist dat de reactie van de Rekenkamer op deze notitie nog niet is ontvangen.

Hij had deze notitie inderdaad op verzoek van de Kamer geschreven om wat meer inzicht te verschaffen in de verantwoordelijkheden in het kader van de rechtmatigheid. In de vorige kabinetsperiode heeft een nogal langdurige discussie plaatsgevonden over het begrip «reikwijdte»; hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de minister, waarop kan hij worden aangesproken? Die vraag naar de reikwijdte geldt in beginsel voor zowel rechtmatigheid als doelmatigheid, twee verschillende aspecten die natuurlijk wel betrekking hebben op hetzelfde geld en dezelfde activiteit. Inderdaad kan iets heel doeltreffend worden geacht, maar hoeft daarmee nog niet rechtmatig te zijn en aan de andere kant kan iets heel rechtmatig zijn, maar behoeft niet direct ook doelmatig te zijn. Uiteraard is het de bedoeling dat zowel aan de eisen van rechtmatigheid als aan die van doelmatigheid wordt voldaan. In de praktijk worden vaak discussies gevoerd over de doelmatigheid, bijvoorbeeld gebaseerd op evaluaties. Zo is de laatste jaren gelukkig geconstateerd dat de doelmatigheid was verbeterd, maar wat de rechtmatigheid betreft mag toch niet worden vergeten dat voor het eerst pas over 1993 een algemeen positieve accountantsrapportage is uitgebracht! In april wordt de rapportage over 1997 verwacht, het eerste delegatiejaar, en hopelijk zal ook die rapportage een positieve zijn. Maar, uitgangspunt is en blijft dat de minister volledig verantwoordelijk is, maar dat daarop twee uitzonderingen zijn: overmacht en onder bepaalde voorwaarden.

De pregnante vraag is dus waarvoor de minister, afgezien van de doelmatigheidsvraag, vanuit rechtmatigheidsoverwegingen verantwoordelijk moet c.q. kan worden gehouden. Die vraag staat inderdaad los van de herijkingsoperatie en van het feit of er al dan niet naar de ambassades is gedelegeerd. Of nu een ambtenaar op het ministerie een bepaalde beslissing mag nemen of een ambassadeur, maakt natuurlijk niets uit voor de politieke verantwoordelijkheid van de minister, maar is meer een kwestie van interne organisatie. Wel brengen sommige organisatievormen grotere problemen met zich. Als meer op afstand binnen het departement besluitvormende bevoegdheden worden toegekend, worden de risico's wel iets groter, maar die kunnen in ieder geval voor een groot deel worden voorkomen door een goed informatiesysteem waardoor men op het departement direct weet wat er bijvoorbeeld in Harare gebeurt en men in Harare weet wat er op het ministerie is besloten en dat op zich maakt delegeren ook wat gemakkelijker. Bovendien zitten er nu ook op alle posten comptabele specialisten waardoor ook de interne administratieve organisatie er beter op is geworden. Een wens van de bewindsman die tot nu toe jammer genoeg nog niet is gehonoreerd is een rangverhoging voor die comptabele medewerkers, want goed beheer is toch de basis van een goed beleid. Dat alles wordt gedaan in het licht van datgene wat met name mevrouw Dijkema zei over het belang van een groot draagvlak voor OS in de Nederlandse samenleving.

De bewindsman ging weer terug naar de kernvraag van dit overleg, nl. wanneer de minister wel of niet verantwoordelijk is of kan worden gesteld voor de rechtmatigheid van de uitgaven wanneer hij of zijn medewerkers die uitgaven niet zelf doen. Extreem gesteld is hij verantwoordelijk als een van de jongste medewerkers van een ambassade een cheque tekent, maar als die cheque bijvoorbeeld bestemd is voor en ook gegeven wordt aan de minister van financiën van dat land, hoe ver reikt dan de verantwoordelijkheid van deze minister voor de besteding van dat geld door zijn collega in het desbetreffende land? Daarover is vele malen discussie ontstaan en dat wordt nu beschreven in de notitie die thans voorligt.

In het geval van een krimpende budgettaire ruimte moet de bewindsman in het kader van de delegatie naar de posten tegen ambassadeurs zeggen dat ook zij over minder geld beschikken dan aanvankelijk mocht worden gedacht. Volgens de thans geldende procedures moet daarmee ook rekening worden gehouden, maar dat is een interne procedure die in feite niet anders is dan vroeger. Er moet goed worden begroot en er moeten goede en flexibele procedures zijn opdat, zodra de financiële ruimte minder wordt, dat gemakkelijk kan worden opgevangen.

Voor de in de notitie neergelegde vraagstelling was het naar de mening van de bewindsman niet relevant hoe lang bepaalde activiteiten lopen, want het gaat hier enkel en alleen om de rechtmatigheid van de bestedingen die over het jaar gezien uiteindelijk tot uitdrukking komt in het jaarlijkse accountantsrapport.

Voorts ging hij in op het begrip «subsidie», dat binnen de rijksoverheid zo langzamerhand meer een juridisch begrip is geworden en waaraan hij zich gewoon heeft te houden. Wat dit betreft, vroeg hij de leden in de matrix op blz. 5 van de notitie het woordje «beschikking» te lezen als: subsidie. Een beschikking is immers een beslissing tot het geven van een subsidie. Subsidie is een bijdrage van de overheid aan een land, een persoon, een instelling of een organisatie, dus niet een soort van overeenkomst. De discussie die hieromtrent speelt, maar in feite in deze notitie niet aan de orde is, is wie nu eigenlijk subsidie krijgt in het kader van OS. Is de Novib bijvoorbeeld een subsidieontvanger of een uitvoerder namens de Nederlandse overheid van het geven van subsidies aan mensen in ontwikkelingslanden? Die discussie is inmiddels een eind gevorderd en het ligt nu in het voornemen om een kaderwet subsidies voor het ministerie van BZ op te stellen, waarvan het concept afgelopen vrijdag in het kabinet is geaccordeerd. De kaderwet op zich zal niet zo schokkend zijn, maar de wetten die op basis daarvan zullen worden opgesteld, zoals een wet op de medefinanciering wellicht wel. Ook zal moeten worden bezien of er in het kader van OS al dan niet ZBO's moeten worden gecreëerd.

Desgevraagd merkte de bewindsman op dat voorzover de geldstromen van OS subsidies konden worden genoemd, het in feite een internationale inkomensoverdracht is. Hij bleef volhouden, ook politiek -het is echter de vraag hoe dat juridisch vorm kan worden gegeven - dat datgene wat OS doet als eindgebruiker mensen in ontwikkelingslanden heeft en niet organisaties in Nederland. Dat heeft ook iets te maken met beroepsmogelijkheden van organisaties in Nederland op grond van de algemene wet subsidieverstrekking.

Wat de keuze van de accountants betreft, merkte hij op dat OS alleen werkt met accountants die behoren tot de internationaal geaccordeerde groep die zichzelf heeft georganiseerd in de International Federation of Accountants die ook genormeerde interne kwaliteitsregels aan haar leden oplegt. Zo maar een accountant in een bepaald land, niet aangesloten bij die internationale organisatie, kan OS zich dus niet veroorloven. Wel wordt geprobeerd met hulpverleningsactiviteiten lokale accountantsstructuren te ondersteunen opdat zij zich bij die internationale organisatie kunnen aansluiten.

Dat een activiteit vaak anders loopt dan de planning houdt beleidsmatig gesproken in dat altijd moet worden gemonitord. Daarom staat er ook dat monitoren het instrument is om die afwijkingen te signaleren. Als er vaak afwijkingen zijn, zal er vaak, het liefst altijd, moeten worden gemonitord. Sinds verleden jaar wordt ook alles gemonitord. Er is een interne en externe monitoring. Iedereen die een activiteit uitvoert namens OS dient intern te monitoren overeenkomstig in de overeenkomst afgesproken procedures en daarover te rapporteren. Als die rapportage niet op tijd binnen komt, kan er een sanctie worden opgelegd. In de interne administratieve organisatie op OS is opgenomen de verplichting tot extern monitoren, dat wil zeggen dat de ambassade controleert of er wel intern

wordt gemonitord. De ambassade controleert dus of alle rapportages komen en op tijd, of zij aan de eisen voldoen, en stuurt de gesystematiseerde monitoringsrapporten naar Den Haag waar er beheersmatig en beleidsmatig naar wordt gekeken. Monitoren richt zich dus op het vaststellen van het nakomen van de in de overeenkomst opgenomen voorwaarden. Zodra is vastgesteld dat ook in geval van afwijkingen toch aan de voorwaarden is voldaan, wordt een besteding als rechtmatig aangemerkt. Is dat niet het geval, dan kunnen er sancties worden opgelegd, bijvoorbeeld geen tweede of derde tranche. De bewindsman was niet de mening toegedaan dat de manier van plannen ertoe leidt dat er vaak afwijkingen optreden, het gaat erom of betrokkenen zich al dan niet houden aan de afspraken. Dat controleren kost inderdaad de nodige tijd en geeft enige verzwaring van de administratievelastendruk en van beheer, maar het gaat er toch om de Kamer te kunnen verzekeren dat een en ander rechtmatig is verlopen. Het ambtelijke apparaat besteedt wel erg veel tijd aan beheer en het feit dat elke vier jaar veel medewerkers weer naar een andere plaats in het ministerie van BZ gaan, doet een goed beheer in elk geval geen goed. Aan de andere kant zijn zeer veel procedures aanzienlijk vereenvoudigd; de procedurebundel is per 1 januari 1997 met 50% teruggebracht.

De bewindsman erkende dat het van groot belang is om lokale deskundigen en organisaties zoveel mogelijk te betrekken bij de activiteiten. Projecten moeten ook zodanig worden opgezet dat wijzigingen mogelijk blijven. Daarom was hij ook een groot voorstander van een procesmatige aanpak.

Wat het voorschottenbeheer betreft werd namens de bewindsman opgemerkt dat het meer ging om de datering, de ouderdom van de voorschotten. Het gaat daarbij om de vraag op welk moment je in feite in gebreke bent. Een voorschot wordt als zodanig geboekt en voor het moment waarop dat kan worden afgeboekt, zijn bepaalde regels, verband houdende met de indiening van financiële en inhoudelijke rapportages. Als zo'n rapportage er had moeten zijn, maar er niet is, gaat de «meter tikken» en gaat het begrip «achterstand» een rol spelen. De hoogte op zich zegt dus onvoldoende. Voorschottenbeheer is wat meer dan alleen de hoogte van de totaalstand van de voorschotten en impliceert ook het financieel management van een project, het volgen van een project vanaf het begin, de aanbesteding, tot en met de afronding. In de tussentijd worden er voorschotten verleend, maar aan het eind van de rit zal er toch moeten worden afgerekend. De opmerkingen van de Rekenkamer slaan met name op dat financiële management in de laatste jaren. Voorts werd nog meegedeeld dat de regels inzake de voorschotten niet zozeer zijn veranderd, maar wel zijn verduidelijkt. Er zou dus gezegd kunnen worden dat ook de zogenaamde «oude» voorschotten onder de nieuwe regeling vallen.

Vervolgens gaf de bewindsman een positief antwoord op de vraag of waar gesproken wordt over tekortkomingen van en sancties tegen bij «organisaties» ook gedacht kan worden aan landen en zelfs ook aan multilaterale organisaties die eerlijk gezegd de grootste «boosdoeners» zijn, met name qua rapportages. Dat is een probleem want het is heel moeilijk om bijvoorbeeld tegen Unicef te zeggen dat er geen volgende tranche komt omdat er geen rapportage is ontvangen.

In zijn brief van 10 maart jl. had hij aangegeven dat indien activiteiten volledig door OS worden uitgevoerd hij de volledige verantwoordelijkheid draagt. Activiteiten kunnen echter ook op afstand worden geplaatst en worden overgelaten aan een regering, een internationale organisatie, een Nederlandse organisatie, e.d. Het op afstand zetten van de uitvoering via relatievormen – dat kan zijn een financieringsovereenkomst – houdt in dat de minister niet meer direct verantwoordelijk kan worden gesteld voor de rechtmatige besteding door de ontvangende partij. Als die zijn vertrouwen op dat punt schaadt, zal hem een sanctie worden opgelegd. Wat dit

betreft, stelde hij dat hij uiteraard wel verantwoordelijk is voor de keuze van de partners en dat hij tegenover de Kamer moet kunnen verantwoorden dat onjuist handelen van die partners wordt gevolgd door sancties en dat hij er alles aan heeft gedaan om die onrechtmatigheid zoveel mogelijk te herstellen. Dat heeft echter geen directe invloed op het oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen van het ministerie. Als hij aan alle voorwaarden heeft voldaan en toch gaat er wat fout, dan kan dat niet leiden tot de conclusie van de accountant dat de minister bepaalde gelden onrechtmatig heeft besteed.

Ten slotte gaf de bewindsman aan dat er zijns inziens de laatste jaren al veel ten goede is veranderd door met name die delegatie en de vereenvoudiging van bepaalde regels, maar het blijft veel geld kosten. Beheer kost geld en het kan te veel gaan kosten als er te veel procedures worden ingebouwd. Dat nu is behoorlijk beperkt, maar het inhuren van externe deskundigheid op dit punt vanwege het gebrek aan interne deskundigheid maakt het er niet goedkoper op. Maar de noodzaak van beheer blijft groot, met name vanwege het belang van een groot draagvlak voor OS in de samenleving.

De voorzitter van de commissie,  
Woltjer

De griffier van de commissie,  
Hommes