

Vergaderjaar 1998–1999

**26 200 V**

**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999**

**Nr. 14**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 november 1998

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen die mevr. Karimi gesteld heeft tijdens het wetgevingsoverleg op 19 november jl. inzake de begroting van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens

**Multilaterale kanalen**

**A. Omvang**

**Vraag**

Wat is de omvang van hulp die in HGIS via multilaterale kanalen wordt uitbesteed en wat is het bedrag onder ODA?

**Antwoord**

In de HGIS wordt NLG 2,081 miljard via multilaterale kanalen besteedt. Van dit bedrag kwalificeert NLG 1,827 miljard als ODA. In bijlage I<sup>1</sup> is aangegeven waar de multilaterale bijdragen op de verschillende begrotingen, begrotingsartikelen en categorieën (in de uitgavencategorie OS op pagina's 82-87 in de begroting van BZ, TK, 1998-1999, 26 200 V, 1) zijn terug te vinden.

**Vraag**

Bij het UNHCR, is er sprake van een bijdrage van 47 mio per jaar aan het regulier budget, verder extra bijdragen voor ernstige noodsituatie en ten behoeve van de terugkeer van vluchtelingen. Wat zijn de ramingen voor deze uitgaven? Waaruit wordt dat betaald? Komt het uit de begroting voor noodhulp?

**Antwoord**

Nederland draagt f 47 miljoen bij aan de reguliere begroting van UNHCR. Daarnaast wordt bijgedragen aan de terugkeer van vluchtelingen en aan specifieke operaties van UNHCR. Laatstgenoemde bijdragen worden betaald uit de begroting voor noodhulp. De hoogte van deze bijdragen voor noodhulp hangt af van de specifieke crises die zich in de loop van het jaar voordoen en de prioriteiten inzake noodhulp van de regering.

**Vraag**

In verband met de jaarlijkse opname van een quotum (500 personen) uitgenodigde vluchtelingen het volgende: De realisatiecijfers over 1997 zijn niet vermeld (artikel 16.06). Uit de financiële verantwoording over 1997 is duidelijk dat in 1997 eenzelfde bedrag aan uitgaven is gerealiseerd als nu geraamd wordt voor 1999 en volgende jaren, namelijk 24,7 mio. Is hier sprake van een taakstellend budget, waarbij het budget het plafond van de uitgaven vormt? Hoe verhoudt deze post zich tot de opvang van A-statussen?

**Antwoord**

Zie onder deel B.

**B. Prestatiegegevens en de relatie met kwantitatieve doelstellingen van Nederlands ontwikkelingsbeleid**

**Vraag**

De begroting bevat een minimum aan prestatiegegevens. Uit de begroting wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of Nederland haar jaarlijkse quotum voor uitgenodigde vluchtelingen in afgelopen 5 jaar heeft gehaald. Betekent de opmerking in de memorie van toelichting dat het totaal aantal uitgenodigde vluchtelingen dat door UNHCR wordt voorgedragen afneemt, dat in Nederland in afgelopen jaren steeds minder uitgenodigde vluchtelingen zijn opgenomen, wat is de invloed hiervan op deze bijdrage van Nederland? Wat zijn argumenten voor mogelijke heroverweging van deze

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bijdrage door Nederland zoals deze wordt gesteld in memorie van toelichting?

**Antwoord**

Het bedrag van 24,7 miljoen onder artikel 16.06 (categorie Xd, kosten inzake toegelaten vluchtelingen uit ontwikkelings-landen) betreft een forfaitaire bijdrage aan het Ministerie van VWS voor de opvang van vluchtelingen die onder het quotum door UNHCR worden voorgedragen en door Nederland worden opgevangen. De totale kosten voor de opvang van uitgenodigde vluchtelingen (uit DAC-landen) is vele malen hoger dan het forfaitaire bedrag dat jaarlijks aan de ODA-begroting wordt toegekend. Het bedrag is in die zin niet gerelateerd aan het totale aantal vluchtelingen dat daadwerkelijk binnen het quotum wordt opgenomen.

Overigens is het nog altijd het streven om in 1998 het volledige quotum van 500 vluchtelingen te halen. Over de hoogte en de invulling van het quotum in de toekomst zal nader politiek overleg plaatsvinden tussen ondergetekende en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Staatssecretaris van VWS en de Staatssecretaris van Justitie. Het is in dit stadium te vroeg om aan te kunnen geven in welke richting deze heroverweging zich zal bewegen.

**Vraag**

Zijn er bij programma's en organisaties sprake van geormerkte gelden voor bepaalde activiteiten. Zo ja, bij welke? Op welke wijze leggen de organisaties verantwoording af over de activiteiten en prestaties die geleverd kunnen worden.

**Antwoord**

Naast de algemene bijdragen maakt Nederland gebruik van multilaterale organisaties voor de uitvoering van specifieke activiteiten (zogenaamde multi-bi). Deze activiteiten worden voor het grootste deel gefinancierd uit de aan ambassades gedelegeerde budgetten en uit de begroting voor noodhulp. De verantwoording over deze activiteiten vindt plaats door activiteit-specifieke rapportages aan de ambassades, alsmede door interne en externe project-, programma- en sectorale evaluaties.

De algemene bijdragen aan multilaterale organisaties worden niet geormerkt voor bepaalde activiteiten.

Over het totaal van de algemene bijdragen wordt door de organisaties verantwoording afgelegd door rapportage aan het beheersorganen van de organisatie. De situatie bij WFP is enigszins afwijkend omdat het WFP is samengesteld uit 3 grote programma's (ontwikkelingsactiviteiten, noodhulp en hulp aan vluchtelingen operaties); voor elk van deze programma's kunnen algemene multilaterale bijdragen beschikbaar worden gesteld.

**C. Het wereldbank Partnership Programma**

**Vraag**

Wat is behalve de 40 mio voor wereldbank partnership programma de bijdrage van Nederland aan de wereldbank ook via andere begrotingen. Is 40 mln het enige bedrag dat onder ODA valt?

**Antwoord**

Zoals de toelichting bij Artikel 16.07 (pag. 196, TK, 1998-1999, 26 200 V, nr. 1) aangeeft betreft het Partnership Programma activiteiten met een mondiaal of regionaal karakter.

Daarnaast worden ook landenspecifieke bijdragen via de Wereldbank gesluisd. Het betreft hier enerzijds projectmatige cofinanciering en anderzijds macro-economische steun. Voor wat betreft de eerste categorie is het aan de Ambassades om het kanaal te kiezen voor de besteding van de hun toegewezen middelen: hetzij rechtstreeks hetzij in de vorm van cofinanciering met de Wereldbank of andere multilaterale instellingen.

Macro-economische steun in de vorm van begrotingssteun of schuldverlichting wordt centraal vanuit het Departement gestuurd. Ook voor deze vorm van hulp staat de kanaalkeuze vrij. In sommige gevallen vindt rechtstreekse bilaterale schuldverlichting plaats. In andere gevallen draagt Nederland bij aan de betalingsverplichtingen aan de internationale ontwikkelingsbanken waaronder de Wereldbank. Deze betalingen lopen dan via de betrokken instelling.

Vanaf het begin van de jaren '90 is jaarlijks zo'n NLG 300–400 mln via de Wereldbankgroep besteed. Dit bedrag komt bovenop de jaarlijkse IDA-bijdrage die voor 1999 is begroot op NLG 443 mln.

#### **D. Het Europees Ontwikkelingsfonds**

##### **Vraag**

Kan de minister een nadere uitleg verschaffen van Artikel 08.02 van de MvT?

##### **Antwoord**

Het Verdrag van Lomé IV heeft een geldigheidsduur van 10 jaar (1990–2000). Het eerste Financieel Protocol (EOF VII) liep van 1990–1995 en omvatte 12 miljard ECU. In 1995 is het Verdrag van Lomé IV herzien. Vanwege langdurige ratificatieprocedures van de lidstaten is het Verdrag van Lomé IV pas op 1 juni 1998 in werking getreden. Bij Lomé IV behoort het tweede Financieel Protocol (EOF VIII), dat loopt tot 2000 en ruim 14,6 miljard ECU omvat waarvan 1,6 miljard ECU EIB-leningen betreffen en 13 miljard ECU schenkingen uit het EOF. Nederland zal hieraan 670 miljoen ECU bijdragen.

In 1996 zijn de programmeerbare middelen van EOF VIII (6,2 miljard ECU) verdeeld over 70 ACS-landen (landen in Afrika, Caraïbisch gebied en Stille Oceaan) en geprogrammeerd door middel van de zogenaamde Nationale en Regionale Indicatieve Programma's. Deze programma's komen tot stand in onderling overleg tussen de Europese Commissie en de ACS-landen en worden ter goedkeuring voorgelegd aan de lidstaten (verenigd in het EOF-Comité).

Naast bovengenoemde programmeerbare middelen voorziet het achtste EOF in steun voor structurele aanpassing (1400 mECU), regionale samenwerking (1300 mECU), noodhulp (260 mECU), risicokapitaal (1000 mECU) en rentesubsidies (370 mECU). Tenslotte wordt een deel van het EOF ingezet ter financiering van de instrumenten ter stabilisatie van exportinkomsten, STABEX (1800 mECU) en ter stabilisatie van inkomsten uit de mijnbouw, SYSMIN (575 mECU).

Aangezien het financiële protocol dat hoorde bij het Verdrag van Lomé IV (EOF VII), nog niet is uitgeput voor wat betreft de programmeerbare hulp, zullen de reguliere projecten en programma's die officieel vigeren onder EOF VIII vooralsnog worden «voorgefinancierd» uit EOF VII. Niettemin zijn er vele ACS-landen waarvoor de voor hen onder EOF VII beschikbare middelen wel uitgeput zijn. In deze landen worden de middelen uit EOF VIII wel aangewend. Zoals gezegd, wordt de aanwending van EOF VIII «voorgefinancierd» uit EOF VII. Zodra EOF VII volledig uitgeput is, zal een

administratieve verrekening volgen. Dit betreft echter puur een administratieve kwestie zonder enige gevolgen voor de hoogte dan wel verdeling van de fondsen.

### **Vraag**

Waarom vinden de mutaties plaats?

### **Antwoord**

De EU en de ACS-landen in de Regionale en Nationale Indicatieve Programma's hebben afspraken gemaakt voor een periode van 5 jaar over het bedrag dat een land in deze periode zal ontvangen. Vervolgens maakt de Commissie elk jaar een inschatting van de uitgaven voor het komende jaar. De laatste jaren is sprake van een situatie waarin de Commissie regelmatig aan het einde van een uitvoeringsjaar de begroting alsnog naar beneden moet bijstellen. Het achterblijven van de uitgaven bij de aanvankelijke ramingen kent een drie oorzaken. Met een aantal ACS-landen is de relatie bevroren zodat de voor deze landen beschikbare middelen niet kunnen worden uitgegeven. Daarnaast blijken de ramingen van de Commissie vaak te optimistisch. De Nederlandse regering heeft de Commissie reeds diverse malen gewezen op het grote belang van een correcte planning door de Commissie. De Commissie trekt zich deze kritiek aan en heeft een aantal maatregelen in voorbereiding die de jaarlijkse begrotingsdiscipline inzake het EOF moeten verbeteren.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat mutaties ook kunnen optreden in de Nederlandse begroting door fluctuaties van de koers van de ECU.

### **Vraag**

Op welke wijze wordt de democratische controle uitgeoefend op de uitgaven via EOF?

### **Antwoord**

De lidstaten oefenen op verschillende niveaus invloed uit op de uitgaven van het EOF. Dit geschiedt allereerst bij het aannemen van een nieuwe Verdrag en bij het aannemen van het bijbehorende financiële protocol. Lidstaten bepalen hierbij de hoogte van de financiële enveloppe en hebben zeggenschap over de inhoudelijke invulling op hoofdlijnen. Via de ratificatie-procedure geldt dit ook voor de nationale parlementen.

Voor wat betreft het beheer van de uitgaven die gedurende de looptijd van een verdrag via het EOF lopen, zijn procedures opgenomen in het Intern Akkoord tussen de lidstaten van de EU. In dit akkoord worden procedures voor uitvoering van het Verdrag van Lomé geregeld. Uitgangspunt van het Akkoord is de delegatie van bevoegdheid aan de Commissie. De Commissie dient in omschreven gevallen wel goedkeuring van de lidstaten te ontvangen. Deze goedkeuring kan worden verkregen in het Comité van het Europees Ontwikkelingsfonds (waarin de lidstaten van de EU zijn vertegenwoordigd). Het gaat hierbij onder meer om de vaststelling van indicatieve programma's en financieringsvoorstellen betreffende projecten en programma's waarmee meer dan 2 miljoen ECU is gemoeid.

De parlementaire controle op de uitgaven van het EOF vindt plaats op Europees niveau. De Europese Rekenkamer stelt van ieder begrotingsjaar een rapport op. Dit rapport moet worden goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Het jaarverslag van de Rekenkamer vormt hiermee een belangrijk element in de procedure tot kwijting van de Europese Commissie. Deze kwijting wordt verleend door het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad. De Commissie legt verantwoording af over de maatregelen die zijn getroffen om gevolg te geven

aan de opmerkingen in de resoluties van het Europese Parlement bij de kwijtingsbesluiten, en aan het commentaar bij de aanbeveling van de Raad over de kwijting.

#### *Rapport Europese rekenkamer – Begroting 1997 EOF*

##### **Vragen**

Wat gebeurt er met het niet besteedde geld? Leidt deze onderbesteding tot minder contributie van de lidstaten? Wordt het geld toegevoegd aan de algemene middelen of blijft het gereserveerd voor ontwikkelings samenwerking?

##### **Antwoord**

Met haar verwijzing naar het niet besteedde geld doelt mevrouw Karimi op reeds gecommiteerde bedragen die niet tot daadwerkelijke uitgaven leiden. Er zijn hiervoor meerdere redenen aanwijsbaar. Zo kan een gewijzigde politieke situatie in een land de uitvoering van reeds gecommiteerde hulp belemmeren. Problemen bij de uitvoering van een individueel project kunnen leiden tot het opschorten van betalingen. Zolang deze programma's of projecten nog niet zijn afgesloten, kunnen de gecommiteerde bedragen niet worden aangewend voor nieuwe EOF-projecten. De Commissie hanteert een systeem waarbij het gecommiteerde bedrag dat waarschijnlijk niet meer tot betalingen zal leiden, wordt aangemerkt als algemene reserve voor onvoorziene uitgaven.

Deze onderbesteding leidt dus niet tot een lagere afdracht van de lidstaten. Het geld vloeit evenmin terug naar de lidstaten. De bedragen die wel al zijn gecommiteerd, maar die niet zullen leiden tot uitgaven, zullen eerst moeten worden gedecommiteerd. De middelen komen daarna weer vrij, en kunnen worden ingezet voor nieuwe EOF-projecten of programma's. De hoogte van de EOF-uitgaven wordt hierdoor geenszins beïnvloedt, omdat de financiële enveloppe aan het begin van elke 5 jaar wordt vastgesteld en hiervan niet wordt afgeweken.

##### **Vraag**

Is er op dit moment zicht op of deze onderbesteding ook in 1998 zich zal voordoen? Waarom is deze onderbesteding opgetreden? En in percentages gesproken om wat voor aandeel van het fonds gaat het?

##### **Antwoord**

Ook in 1998 zullen de afgeroepen bedragen lager uitvallen dan de ramingen van de Commissie. De Commissie had voor 1998 geraamd 1.55 miljard ECU af te roepen. Uiteindelijk is dit jaar een bedrag van 1.3 miljard ECU daadwerkelijk afgeroepen. Dit betekent een neerwaartse bijstelling van 250 miljoen ECU (in procenten: 16%). Deze neerwaartse bijstelling is een gevolg van het feit dat de Commissie te optimistisch heeft geraamd. Daarnaast speelt ook mee de late ratificatie van het Verdrag van Lomé IV bis (1 juni 1998). Deze late ratificatie had als gevolg dat programma's en projecten die vigeren onder EOF VIII nog niet goedgekeurd konden worden door het EOF-Comité.

#### **E. Berekening Gekwantificeerde kwaliteitsdoelstellingen**

##### **Vraag**

De gehele bijdrage (60 mln) aan WFP wordt toegerekend aan de doelstelling 20/20, waarbij het geld niet geoormerkt is. Het aandeel van noodhulp bij WFP wordt steeds groter, rekent de regering de gehele noodhulp tot de sociale basis voorzieningen en de 20/20-doelstelling?

### **Antwoord**

Alleen noodhulp gericht op verbetering van de voedingssituatie, (reproductieve) gezondheid, basis onderwijs en drinkwater/sanitatie wordt gerekend tot de sociale basis voorzieningen en de 20/20-doelstelling. De bijdrage aan WFP wordt geheel besteed aan noodvoedselhulp en is gericht op het verbeteren van de voedingssituatie van mensen, met name de kwetsbare groepen, in noodsituaties. De gehele bijdrage aan WFP wordt derhalve toegerekend aan de 20/20-doelstelling.

### **Vraag**

Op basis van welke prestaties en afspraken vindt de toerekening van bijdragen aan 20/20 plaats, bijvoorbeeld: hoe komt het bedrag 41,6 mln van UNICEF in 1999 als bijdrage aan 20/20, waarbij in 1997 de gehele bijdrage van 56 mln was toegerekend? Op basis waarvan komen deze bijdragen tot stand? Of anders gezegd, waarom worden bij WFP (60 mln), UNFPA (78,5 mln) en UNAIDS (12 mln) de totale bijdragen aan deze organisaties toegerekend aan 20/20 en bij UNICEF gedeeltelijk?

### **Antwoord**

De toerekening van bijdragen van internationale organisaties aan de 20/20-doelstelling was in 1997 gebaseerd op schattingen van Nederland, gebaseerd op de ervaring met die organisaties. Vanaf 1998 wordt gebruik gemaakt van informatie van de betreffende organisaties. Het gaat hierbij om schattingen van deze organisaties.

Behoeftes bestaan aan meer inzicht in de feitelijke bestedingen. Daarom zijn tijdens de Hanoi-vergadering afgelopen oktober over de voortgang van de implementatie van het 20/20-initiatief de multilaterale organisaties aangespoord relevante gegevens over hun uitgaven voor basis sociale voorzieningen te melden aan de DAC. Zodra betere gegevens beschikbaar zijn zullen de toerekeningspercentages van de Nederlandse bijdragen aan deze organisaties worden aangepast.

### **F. Evaluaties**

In bijlage II<sup>1</sup> zijn de algemene bevindingen uit IOB rapporten 1984–1998 opgenomen. In bijlage III<sup>1</sup> zijn alle evaluatie-studies opgenomen die zijn uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) in de periode 1983–1998.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.