

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. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 augustus 1999

Onder verwijzing naar mijn brief d.d. 27 mei jl., waarmee ik de evaluatie van het Matra Programma over 1994–1997 aan Uw Kamer aanbood, ontvangt u hierbij mijn reactie op deze evaluatie.

Allereerst een enkel woord over het Matra Programma. In het evaluatie-rapport worden de geschiedenis en het bereik van het programma goed beschreven. De conclusie van de evaluatie, dat Matra in de verslagperiode voldoende heeft gefunctioneerd als een flexibel programma ter bevordering van democratisch georiënteerde sociale transformatie in Midden- en Oost-Europa, kan ik onderschrijven. Ik verwelkom de vaststelling dat die positieve uitkomst voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan de vormgeving van het programma, vooral het vraaggestuurde karakter. Daarom volsta ik hier met enkele algemene opmerkingen.

Deze evaluatie is de eerste die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft uitgevoerd over een hulpprogramma dat geen deel uitmaakt van de officiële ontwikkelingssamenwerking volgens de DAC-definitie en niet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

IOB omschrijft de kerndoelstelling van het Matra Programma correct: «het oogmerk veranderingsprocessen te steunen binnen de staat, haar instituties, maatschappelijke organisaties en de interactie met een democratische samenleving, waarvoor de burgers zich verantwoordelijk achten». De evaluatie heeft onderzocht *hoe* Matra heeft bijgedragen aan de vestiging van pluralistische, democratische en constitutionele staten in Midden- en Oost-Europa. Volgens de evaluatoren heeft Matra een positieve bijdrage geleverd aan de maatschappelijke transformatie door een goede flexibele aanpak waarin samenwerking tussen Nederlandse en Midden- en Oost-Europese organisaties voorop staat.

Nederlandse maatschappelijke organisaties blijken effectieve partners bij het maatschappelijk transitieproces in Midden- en Oost-Europa. Het

programma richt zich niet op sturing vanuit de overheid. Overeenkomstig de filosofie die het programma tracht over te brengen naar Midden- en Oost-Europa, moeten de Nederlandse organisaties hun lokale partners leiden naar «zelfwerkzaamheid», wat leidt tot effectieve en relevante projecten. Uit de evaluatie blijkt dat deze «hands off» aanpak leidt tot het ondersteunen van activiteiten die een breed effect hebben gehad op de ontwikkelingen in de verschillende landen.

Landen

Matra is sinds 1994 actief in aanvankelijk twaalf landen, te weten Estland, Letland, Litouwen, Belarus, de Russische Federatie, Oekraïne, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Kroatië, Slovenië. Sinds 1997 zijn Bulgarije en Roemenië erbij gekomen, doordat beide laatstgenoemde landen per 1 januari 1997 niet langer in aanmerking kwamen voor ontwikkelingssamenwerkingsfondsen. Door hun status als associatiepartner van de Europese Unie en hun wens tot toetreding lag Matra steun meer voor de hand. IOB maakt in haar rapport een keuze voor Hongarije en Rusland als exemplarisch voor twee ontwikkelingsstadia in het transitieproces.

Deelprogramma's

Voor een volledig beeld schets ik kort de zes deelprogramma's van Matra:

- Het Matra Projecten Programma, waarbinnen initiatieven van maatschappelijke organisaties worden gesteund om tegemoet te komen aan vraag vanuit Midden- en Oost-Europa naar hulp bij transitieprocessen. Dit vormt het kerndeel van deze evaluatie. Het voormalige Matra Multilateraal Programma maakt sinds 1998 deel uit van dit programma.
- Het Matra Programma Kleine Ambassade Projecten. Per land beschikt de ambassade over een allocatie om tot een bedrag van NLG 15 000 per project toe te kennen aan lokale initiatieven. Dit programma is in Hongarije en Rusland in de evaluatie betrokken.
- Het Matra Opleidingen Programma, dat beurzen toekent voor cursisten van een aantal Nederlandse opleidingsinstituten. Dit programma wordt momenteel herzien op basis van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Internationaal Onderwijs.-
Het Matra Programma Politieke Partijen (tot eind 1999 in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, vanaf 2000 uit te voeren door mijn departement), waaruit initiatieven van Nederlandse politieke partijen voor kadervorming van zusterpartijen in Midden- en Oost-Europa worden gesteund. Dit instrument is in 1996 geëvalueerd.
- Het Matra Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN, een samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij sinds 1997), waaruit hulp wordt geboden bij natuurbescherming en versterking daarvan in Midden- en Oost-Europa. Dit wordt in 1999 geëvalueerd.
- Het Matra Preaccessie Programma is een nog jong (1998) deelprogramma, dat buiten de evaluatieperiode ligt. De evaluatoren hebben toch enkele projecten die hierop als het ware vooruit liepen, mee genomen in de evaluatie. Onderhavig programma onderdeel richt zich op hulp bij de voorbereiding op de toetreding tot de Europese Unie. Het is feitelijk nog in ontwikkeling en bestaat uit diverse op de toetredingsproblematiek toegesneden modules.

Beleidsvelden

Het Matraprogramma hanteert veertien thema's om de projecten in te delen en te kunnen beoordelen. Deze themakeuze is ingegeven door de wens een zo breed mogelijke bijdrage te kunnen leveren aan de

maatschappelijke transitie. De indeling sluit aan bij de adviesstructuur: vrijwel alle vakdepartementen treden op als adviseur op hun vakgebied bij de voor hen relevante thema's. IOB heeft in de evaluatie om methodologische redenen de thema's in een zevental sectoren gerangschikt, waarvan er drie bij de evaluatie zijn betrokken. De conclusies in die sectoren kunnen worden herleid naar de Matra thema's.

Werkwijze

Bij de oprichting van Matra vanaf november 1993 is welbewust gekozen voor een aanpak, waarbij het particulier initiatief in Nederland, reagerend op een vraag vanuit Midden- en Oost-Europa, projecten aandraagt en formuleert. De Matra beleidsafdeling selecteert vervolgens op relevantie en kwaliteit (bijgestaan door vakdepartementen en ambassades als adviseurs) en ziet – na goedkeuring – toe op de uitvoering.

Beoordeling

De punten relevantie, effectiviteit en duurzaamheid worden in meerderheid als «goed» beoordeeld, in vergelijking tot andere hulpprogramma's een zeer redelijk beoordeling. Wat betreft «ownership», een in de ontwikkelingssamenwerking steeds belangrijker begrip, juist waar het gaat om effectiviteit en duurzaamheid, komt Matra goed uit de verf. Kwantitatief wordt dat weergegeven in een conclusie dat driekwart van de projecten als voldoende of goed kwalificeert. Met name op effectiviteit scoren de Matra projecten zeer hoog, bijna driekwart wordt als goed tot zeer goed beoordeeld. Wel concluderen de evaluatoren dat bijna 40% van de projecten efficiënter hadden gekund (door de evaluatoren gekenschetst als mogelijk goedkoper uit te voeren of in een beperkter tijdsbestek). Dit gegeven is mogelijk beïnvloed door de werkwijze van het programma dat immers geen concurrerende voorstellen kan vragen. Ik verwacht dat de nieuwe beoordelingssystematiek, waarbij projecten in onderlinge vergelijking in «subsidieronden» worden geselecteerd, een positief effect kan hebben op deze score. Deze wijziging is ingegeven door het van kracht worden van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Op basis van deze bevindingen heb ik diverse maatregelen genomen, ook in het belang van de doelgroepen en de uitputting van de jaarlijkse begrotingsmiddelen, om de efficiency en de impact te vergroten:

- 1 Al bij de begrotingswet voor 1998 hebt u ingestemd met versterking van het beheer, gedeeltelijk gefinancierd uit restmiddelen uit 1997. De verantwoordelijke afdeling is uitgebreid en zal nog verder worden versterkt. Ook zijn diverse verantwoordelijke posten, waaronder die in de beide «beoordeelde» landen, versterkt met lokale ondersteuning. Ik wil daarbij overigens wel de kosten van het programma management op een redelijk niveau houden.
- 2 IOB constateert terecht dat de beoordeling van projecten meer aandacht krijgt dan de begeleiding tijdens de uitvoering; de beoordeling van de geschiktheid van de uitvoerder zou meer gewicht krijgen dan de kwaliteit en consistentie van de projectstrategie. De zojuist genoemde versterking van het programma management is ook daarop een antwoord. Voor de door de evaluatoren voorgestelde intensievere monitoring zou echter aanvullende versterking nodig zijn.
- 3 Projecten dreigen volgens IOB eilandjes te worden: projectuitvoerders zijn vooral gericht op hun individuele project en besteden te weinig aandacht aan de verspreiding van projectresultaten en de situatie na afloop van hun betrokkenheid. Ik deel die constatering voor de eerste jaren van het Matra programma. Vanaf 1997 heeft bij de beoordeling de «duurzaamheid», waaronder ook «disseminatie» werd en wordt begrepen, grotere aandacht gekregen. De aanbeveling succesvolle projecten elders te repliceren klinkt zeer aantrekkelijk, maar we mogen

het vraaggestuurde karakter van het programma niet uit het oog verliezen, vooral niet omdat wordt gewerkt met subsidieverlening. «Vervolgprojecten» passen niet binnen de Matra systematiek. Het rapport vestigt daar zowel in positieve als negatieve zin de aandacht op. Organisaties voelen zich – terecht – gedwongen om hun projectdoelstellingen realistisch te formuleren en eventuele aanvullende financiering te zoeken. Dat versterkt zowel «ownership» als de duurzaamheid van de projecten. Wel wijst het Matra management de weg (indien noodzakelijk) naar de lokale overheden, internationale financiële instellingen, de Europese Unie en – met steeds meer succes – andere internationale donoren.

- 4 Ik heb begrip voor de kritiek op het soms langdurige adviestraject in de beoordelingsfase. Dat adviestraject is kenmerkend voor Matra en veeleisend voor de betrokken ministeries en ambassades. Ook bij recente bespreking van de evaluatie met begunstigden in Boedapest en Sofia bleek dat een kernpunt van kritiek. Juist op dit punt heb ik goede verwachtingen van het strakke regime van de kaderwet BZ-subsidies. Het Matra programma was het eerste hulpinstrument binnen mijn ministerie dat zijn regime aan de vereisten van deze kaderwet heeft aangepast. Deze aanpassing moet zowel de (potentiële) belanghebbenden als (de kwaliteit van) het programma management ten goede komen. De wettelijk vastgelegde strakke termijnen voor de beoordeling dwingen alle betrokkenen tot slagvaardig handelen. Ik hoop echter tevens dat die veeleisende efficiency geen afbreuk zal doen aan de flexibiliteit en aan de constructieve inzet van de medewerkers van andere departementen bij de advisering.

Ik beschouw de positieve uitkomst van deze evaluatie als een aanmoediging om het Matraprogramma voort te zetten als ondersteuning van het transformatieproces in Midden- en Oost-Europa en voor een goede integratie van de Midden-Europese samenlevingen in de Europese Unie.

Graag ga ik nader in op de aanbevelingen van de evaluatoren:

Diversificatie

Het niveau van transitie verschilt per land, per sector en in de tijd. Uit die gezichtshoek kan ik mij de aanbeveling tot meer diversificatie goed voorstellen. Sinds 1997 wordt – conform het gestelde in het Regio Beleidsdocument Midden-Europa – rekening gehouden met de onderscheiden ontwikkeling. Projecten moeten immers nodig zijn gegeven de lokale (nationale) context. Dat mag echter niet leiden tot een zeer specifieke matrix van landen, sectoren en niveaus. Een dergelijke sturing zou zich slecht verhouden met het vraaggestuurde karakter van het programma. Door de partners zelf projecten te laten identificeren wordt, naar mijn oordeel, bereikt dat de voorstellen inspelen op datgene dat op dat moment in het transitieproces in het desbetreffende land relevant is. Bovendien zou het in kaart brengen en actualiseren van alle ontwikkelingen een veel te intensief proces zijn dat de uitvoeringskosten van het programma onevenredig zou doen toenemen.

Anderzijds is al in de begroting van 1998 voorzien in een afzonderlijk Preaccessie programma, gericht op hulp aan de overheden van die landen die toetreding tot de Europese Unie beogen. Aanvankelijk is hierbij zoveel mogelijk de systematiek van het Matra Projecten Programma gevolgd, maar vanaf 1999 heb ik gekozen voor een bredere opzet, bestaande uit diverse modules, toegesneden op zowel de behoeften van betrokken overheden als de in Nederland aanwezige kennis en toepassingsvaardigheid. Voor meer details verwijs ik naar de jaarrapportage over 1998.

Concentratie

Binnen Matra kunnen projecten worden uitgevoerd in alle eerdergenoemde landen. Zo kan worden ingespeeld op die projecten die het meest actueel zijn en waar Nederlandse partners een goede relatie kunnen benutten met een counterpart. Juist de relatie tussen de projectpartners is van doorslaggevend belang voor het succes van het project. Niet de relatie van overheid tot overheid staat centraal, maar de contacten die de Nederlandse counterparts ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een zekere concentratie in landen waarmee het Nederlandse maatschappelijke middenveld de meeste contacten heeft t.w. Polen, Tsjechië, Hongarije en Roemenië. Vanuit deze landen bestaan hecht verankerde netwerken van maatschappelijke organisaties met Nederlandse tegenhangers die overigens vaak gecomplementeerd worden door hechte relaties tussen wederzijdse overheden. Ook in andere landen zijn diverse Nederlandse organisaties actief, maar de omvang in aantallen en vaak ook de intensiteit is geringer. Ik acht het onwenselijk de ondersteuningsmogelijkheden vanuit Matra aan eerstgenoemde landen te beëindigen ten gunste van de andere landen. Harde criteria voor het maken van keuzes zijn immers niet te geven, terwijl er vanuit de beheersmatige optiek evenmin reden is tot concentratie. Er zijn tenslotte in de eerdergenoemde landen veel relevante ontwikkelingen waar Nederlandse organisaties en hun partners op kunnen en soms moeten inspelen. De vanwege aanpassing aan de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) onlangs bijgestelde Matraprocedure biedt aanknopingspunten voor aanscherping van de selectie, mede met het oog op in de verdere toekomst noodzakelijke uitfasering in Midden-Europese landen. Ondertussen kan de vraag naar Matrafinanciering in de andere landen wel worden gestimuleerd. Dat is een taak van zowel het programma management, Nederlandse NGO's als ambassades en hangt nauw samen met de publiciteit rond Matra.

Publiciteit

De public relations van Matra heeft in de afgelopen jaren te weinig aandacht gekregen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van het programma, de flexibiliteit en het activisme van Nederlandse organisaties voor voldoende bekendheid hebben gezorgd, zo niet van Matra als programma, dan toch zeker van de financiële middelen. Het programma vervult internationaal een voorbeeldfunctie en Nederland kan zich daarmee dan ook meten met de VS en grotere Europese Unie-lidstaten. Heel opmerkelijk is de bekendheid die wordt veroorzaakt door de meest bescheiden projecten, de Kleine Ambassade Projecten (KAP's). Dat hiermee wordt geïllustreerd dat de Nederlandse ambassades belangrijk zijn voor de public relations van Matra. Het geeft ook aan dat zorgvuldig moet worden omgaan met dit instrument. Het is dan ook niet mijn bedoeling inzet van KAP's in bijvoorbeeld Hongarije te beëindigen. Wel zal ik aandacht besteden aan een gerichtere inzet buiten de regio rond Boedapest.

Teneinde het programma nog grotere bekendheid te geven en met name de verschillende onderdelen van het programma te belichten is vanaf 1997 het jaarverslag van de Midden- en Oost-Europahulp (dus niet alleen Matra, maar ook PSO en andere initiatieven) in het Engels verschenen. Daarmee is een serie publicaties gestart. Deze zomer verschijnt in het kader van het nieuwe subsidiebeleid een speciale handleiding voor het aanvragen van subsidies onder het Matra projectenprogramma in het Nederlands en het Engels. Ik streef naar een zo uniform mogelijke presentatie zowel op papier als internet van alle deelprogramma's waarbij vanzelfsprekend het eigen karakter van de uitvoerders bij bijvoorbeeld de onderdelen Preaccessie en PIN behouden

moet blijven. Juist het internet biedt de mogelijkheid alle activiteiten onderling te verbinden en Matra uit de schaduw te doen treden. Ook biedt een Matra-website de eigentijdse mogelijkheid voor uitwisseling van ervaringen van uitvoerders.

Delegatie

IOB maakt een aantal opmerkingen over verandering van het programma management door verzelfstandiging of door delegatie aan ambassades. Ik ben blij dat IOB daarbij direct toch ook kanttekeningen plaatst. Ik ben voor wat het specifieke management van dit programma betreft, terughoudend over versterkte delegatie aan ambassades. Ook zonder daartoe over te gaan kan de expertise bij en rond de ambassade (lokaal netwerk) goed worden benut. Het nu al zo gevarieerde programma zou anders te zeer kunnen verbrokkelen in landenprogramma's, waarbij het belangrijke karakter van «twinning» tussen lokale en Nederlandse organisaties zou kunnen vervagen.

Afsluitend

Door scherpe selectie op basis van vergelijking van voorstellen, gemeten aan de behoeften van de betrokken landen acht ik enige differentiatie binnen het programma haalbaar. Naar mijn overtuiging kan door organisatie van feedback over resultaten en discussie via bijvoorbeeld een Matra website «zelfsturing» gaan optreden bij de projectindieners. Ik voel echter niets voor een te ingewikkelde structuur, waardoor aan de flexibiliteit en spontaniteit van Matra afbreuk zou worden gedaan. Ik heb al uiteengezet dat elementen als duurzaamheid en disseminatie al enige tijd meer aandacht krijgen dan over het geheel van de beoordeelde periode. In de afgelopen maanden heeft de verantwoordelijke afdeling met strakker toezicht op rapportages positieve ervaring opgedaan. Het blijkt wel een aanmerkelijke verzwaring van de werklust met zich mee te brengen. Niettemin neem ik dat punt graag ter harte, mede om het leervermogen te verbeteren. Dat betekent niet alleen strakker toezicht op de kwaliteit van de rapportage (en daarmee toezicht op de project-uitvoering), maar ook meer aandacht voor monitoring en evaluatie. In verband daarmee en met het voorstel meer gebruik te maken van binnen en rond de ambassades beschikbare expertise zal ik in kaart gaan brengen welk mogelijk additioneel beslag op personeel nodig zou kunnen worden. Ik wijs er nogmaals op dat eerste stappen al gezet zijn.

Ik blijf grote waarde hechten aan het flexibele karakter van Matra en de grote verantwoordelijkheid van de uitvoerders. Dat dit enige afbreuk kan doen aan mijn grip op het programma acht ik meer een uitdaging dan een probleem. De opmerkingen van IOB manen mij wel tot waakzaamheid, maar niet tot ingrijpende veranderingen.

Tenslotte ben ik blij met de vaststelling van de kwaliteit van dit programma en met de aanbeveling van de evaluatoren de brede basis voor Matra in Nederland en Midden- en Oost-Europa nog beter te benutten.

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