

Vergaderjaar 1998–1999

26 455

Programmahulp

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Blz.		Blz.
	5	4.2.3	
		Casestudies achtergronden besluitvorming macrosteun	21
1	8	4.3	
		Sectorale programmahulp	24
		4.4	
		Conclusies	27
2	9		
		5	
2.1	9	5.1	
		Evaluatie en monitoring van programmahulp	28
2.2	9		
		Inleiding	28
2.3	10	5.2	
		Ontwikkelingen evaluatie en monitoring	28
2.4	11	5.3	
		Conclusies	29
2.5	12		
		6	
2.6	13	Conclusies en aanbevelingen	31
2.7	13		
		7	
3	14	Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking en nawoord Rekenkamer	33
3.1	14	7.1	
		Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking	33
3.2	14	7.2	
		Nawoord Rekenkamer	35
3.3	15	7.3	
		Samenvattend overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen minister	36
4	17		
4.1	17	Bijlage 1	
		Uitgaven programmahulp naar instrument	37
4.2	17	Bijlage 2	
		Uitgaven programmahulp op landenniveau	41
4.2.1	17	Bijlage 3	
		Macro-exercities per land en instrument	43
4.2.2	19		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer voerde in 1997 een vervolgonderzoek uit naar programmahulp, de algemene financiële ondersteuning van een ontwikkelingsland die niet via projecten loopt. Programmahulp houdt in dat geld wordt verstrekt aan ontwikkelingslanden of dat een deel van hun schulden wordt kwijtgescholden als ze aan een aantal criteria voldoen, zoals het voeren van een goed financieel en sociaal-economisch beleid en het voeren van goed bestuur («good governance»). De uitgaven voor programmahulp bedroegen in de periode 1994–1997 gemiddeld ruim f 560 miljoen per jaar.

De Rekenkamer concludeerde dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, met de opstelling van de handleiding programmahulp, zijn toezegging uit 1993 om te voorzien in een beoordelingskader voor de verstrekking van programmahulp is nagekomen. Daarmee werd tevens voldaan aan een belangrijke voorwaarde om een doelgerichte inzet van programmahulp mogelijk te maken. De Rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling.

De Rekenkamer heeft echter twijfels bij de mate waarin programmahulp consequent en consistent werd verstrekt. In 1996 en in mindere mate 1997 is een aanzienlijk deel van de uitgaven voor programmahulp niet in overeenstemming met de uitkomsten van het beoordelingskader voor programmahulp verstrekt: landen die niet aan alle criteria voldeden ontvingen programmahulp. Dit hing onder andere samen met interpretatieverschillen van de criteria door de betrokken afdelingen op het ministerie (het beoordelingskader werd niet voor alle vormen van programmahulp gebruikt; de twee afzonderlijke organisatie-onderdelen waar programmahulp was ondergebracht hanteerden verschillende uitgangspunten bij de toepassing van de beoordelingsprocedures); inconsistentie in de toepassing (naast het verstrekken van programmahulp op basis van gevoerd beleid werd ook aangekondigd beleid gehonoreerd) en afwijkende ministeriële besluitvorming. De Rekenkamer is van mening dat deze handelwijze, gegeven de opzet van programmahulp (hulpverstrekking op basis van toetsing vooraf om doelbereiking van de hulp te garanderen) risico's geeft voor de effectiviteit/doelbereiking van de hulp. De effectiviteit van programmahulp is juist gebaat bij een nauwgezette toepassing van de criteria.

Mede omdat de handleiding programmahulp de eerste jaren nog beperkt werd toegepast en omdat het institutioneel geheugen van het ministerie over die periode erg zwak was, kon de Rekenkamer geen uitspraak doen over de doelgerichte inzet van programmahulp in de periode 1994/1995. Voor de periode 1996/1997 stelde de Rekenkamer vast dat met de introductie van macro-exercities een ontwikkeling in gang werd gezet naar een systematische beoordeling voor toepassing van het instrument macrosteun volgens de criteria van de handleiding programmahulp. Het – belangrijke en omvangrijke – macrosteuninstrument schuldverlichting is echter slechts gedeeltelijk aan het beoordelingskader onderworpen.

In de periode 1994–1997 zijn de uitgaven voor programmahulp overigens gedaald van f 517 miljoen naar f 306 miljoen op jaarbasis, afgezien van een tussenliggend piekjaar in 1995 (f 813,5 miljoen). De oorzaak van de daling lijkt met name gelegen in een sterke vermindering van het budget voor programmahulp. Tevens lijkt de met de herijking ingevoerde begrotingssystematiek (verdeling van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking over een groot aantal thema's) de uitvoering van het algemene beleidsuitgangspunt voor programmahulp «programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet» te belemmeren.

De sectorale programmahulp, sinds 1997 gedelegeerd naar de posten, vertoont een dalende tendens. De budgettaire krapte die ook voor de macrosteun gold lijkt daarvoor een oorzaak. Ook van invloed lijkt het feit dat het beleid van de posten voor sectorale programmahulp, mede door het ontbreken van centrale beleidskaders voor een aantal regio's, nog niet duidelijk is uitgekristalliseerd. Van een systematische beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor programmahulp, gebruik daarbij van de handleidingen en de opstelling van trackrecords is in een groot aantal gevallen nog geen sprake.

De Rekenkamer concludeerde dat de verwachting van de minister dat evaluatie van programmahulp in de toekomst zou toenemen, niet is uitgekomen. Gegeven de uitkomsten van de nationale evaluaties van programmahulp en de signalen over het belang van evaluaties meent de Rekenkamer dat ook evaluatie van de nationale programmahulp-uitvoering een nuttige rol kan blijven vervullen. Een positieve ontwikkeling is dat in sterkere mate aandacht wordt geschonken aan monitoring. Zij beveelt aan de concretisering van meetpunten verder gestalte te geven.

De Rekenkamer beveelt verder aan om het beoordelingskader voor programmahulp consistentier toe te passen dan naar haar mening de afgelopen jaren is gebeurd. Dit geeft de meeste garanties voor doelgerichtheid en doelbereiking voor deze vorm van hulp. Zij is van mening dat voor landen die (nog) niet aan alle toekenningscriteria voldoen, andere hulpvormen (bijvoorbeeld sectorale hulp) kunnen worden overwogen die kunnen dienen als «overbrugging».

Daarvoor is het wel van belang dat het beleid voor sectorale programmahulp, sinds 1997 gedelegeerd naar de posten, op centraal en decentraal niveau gestalte krijgt. De Rekenkamer beveelt aan een meer systematische beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor deze vorm van programmahulp te realiseren. Een dergelijke beoordeling dient gebaseerd te zijn op actuele landen beleidsdocumenten, met gebruikmaking van de handleidingen en de opstelling van trackrecords voor landen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaf in haar reactie aan dat zij het rapport van de Rekenkamer als een nuttige bijdrage beschouwt aan de vormgeving van het beleid dat zij in de komende periode wil gaan voeren op het terrein van programmahulp.

Zij gaf aan de handleiding uit 1994 te zullen actualiseren en daarbij een vollediger beeld te zullen schetsen van de criteria die een rol spelen bij de besluitvorming over programmahulp.

De minister zegde tevens toe terughoudender te willen zijn in de toekenning van programmahulp op basis van aangekondigd beleid (in plaats van vastgesteld beleid) en het beoordelingskader consistentier toe te willen passen.

De minister meende overigens dat de trend in de uitgaven van programmahulp niet in die mate dalend is geweest als door de Rekenkamer geconcludeerd. Zij vond dat de Rekenkamer f 407 miljoen over de periode 1994–1997 ten onrechte niet in de uitgaven had betrokken. Dit bedrag had volgens haar wél als programmahulp moeten worden aangemerkt, ook al was daarvoor het beoordelingskader niet van toepassing geweest.

De Rekenkamer is van mening dat op basis van de definiëring van programmahulp niet alle bedoelde categorieën tot programmahulp gerekend moesten worden (dit geldt bijvoorbeeld voor noodhulp). Voor alle niet meegerekende uitgaven-categorieën gold dat het beoordelingskader niet was toegepast. Gegeven de criteria die daarin zijn opgenomen

is het volgens de Rekenkamer echter de vraag of programmahulp, als dit kader wél was toegepast, had kunnen worden verstrekt.

De minister was mét de Rekenkamer van mening dat het beleid voor sectorale programmahulp nog niet goed uit de verf was gekomen en kondigde maatregelen aan om dit te verbeteren.

Met betrekking tot evaluatie en monitoring meldde de minister dat zij in de te actualiseren handleiding de inzichten uit landen- en thema-evaluaties zou verwerken en de grondslag voor nationale evaluaties zou uitwerken. De minister nam ten slotte de aanbeveling van de Rekenkamer over om de meetpunten voor programmahulp te concretiseren. Zij zal daarbij met name aandacht besteden aan vier meetpunten/aspecten van goed bestuur.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer voerde in de periode mei–december 1997 een vervolgonderzoek uit naar programmahulp. Programmahulp betreft de algemene financiële ondersteuning van een ontwikkelingsland, die niet via projecten loopt.

De Rekenkamer concludeerde bij een eerder onderzoek naar programmahulp in 1993 dat de doelgerichtheid van programmahulp te wensen over liet. Uitgewerkte criteria voor de keuze tussen programmahulp en andere instrumenten ontbraken en de keuze voor een bepaalde vorm van programmahulp was vaak onvoldoende onderbouwd. Ook concludeerde de Rekenkamer dat het zicht op het effect van programmahulp kon worden verbeterd.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking schreef in zijn reactie dat in 1993 grote vooruitgang was geboekt in de concretisering van het beoordelingskader voor programmahulp. Verder was in 1994 een concept-handleiding programmahulp opgesteld met richtlijnen en beoordelingscriteria. De minister zegde toe dat er in de toekomst meer aandacht zou worden besteed aan de beleidsanalyse op specifieke beleidsterreinen, zoals fiscaal, monetair en sociaal beleid en goed bestuur («good governance»).

De Rekenkamer onderzocht in haar vervolgonderzoek

- in welke mate programmahulp in de periode 1994 tot en met 1997 met inachtneming van het beoordelingskader werd verstrekt;
- of er sprake was van een doelgerichte inzet van programmahulp;
- of de toezeggingen van de minister met betrekking tot evaluatie waren gerealiseerd.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in december 1998 voor commentaar naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Zij reageerde in januari 1999. Haar reactie is verwerkt in hoofdstuk 7 van dit rapport en voorzien van een nawoord.

2 BELEIDSKADER

2.1 Inleiding

Programmahulp is algemene financiële ondersteuning van een ontwikkelingsland via de binnenlandse begroting of betalingsbalans. De hulp kan worden verstrekt in bilateraal verband (door één donorland) of in multilateraal verband (door een groep landen of door internationale organisaties als bijvoorbeeld de Wereldbank of het Internationaal Monetair Fonds).

Programmahulp komt in twee hoofdvormen voor, te weten programmahulp op macroniveau en sectorale hulp.

Bij programmahulp op macroniveau voorziet de hulp in de financieringsbehoefte van een ontwikkelingsland. Het land heeft, binnen vooraf afgesproken beleidskaders, een bepaalde mate van vrijheid in de bestemming van de gelden.

De (bilaterale) vormen waarin macrosteun kan worden verstrekt zijn

- deviezenoverdracht (betalingsbalanssteun);
- leverantie van importgoederen (importsteun);
- schuldverlichting.

De verstrekte deviezen of goederen worden meestal aan de particuliere sector verkocht en leiden aldus tot een tegenwaarde in lokale valuta, de zogenoemde tegenwaardefondsen. Deze komen aan de staatskas ten goede. Het verminderen of kwijtschelden van schulden leidt in beginsel eveneens tot budgettaire ruimte op de begroting of betalingsbalans danwel tot vermindering van het financieringstekort.

Macrosteun in multilateraal verband betreft de cofinanciering van een zogenoemde Structurele Aanpassings Lening (SAL). Deze door een multilaterale instelling (bijvoorbeeld Wereldbank) verstrekte lening ondersteunt economische hervormingsprogramma's van ontwikkelingslanden. Nederland kan deze leningen door schenkingen cofinancieren; de coördinatie en de beleidsdialoog met het ontvangende land zijn in handen van de multilaterale instelling.

De tweede vorm van programmahulp – de sectorale hulp – is gericht op mesoniveau en kent meer specifieke (sectorale) bestemmingen, zoals onderwijs, landbouw of gezondheidszorg.

Naast programmahulp bestaan nog andere vormen van hulp voor ontwikkelingssamenwerking, te weten projecthulp en hulp via bijdragen aan (internationale) organisaties. Projecthulp was tot in de jaren tachtig de meest gangbare hulpvorm. Coördinatieproblemen bij de ontvangende landen voor deze vorm van hulp, toenemende betalingsbalansproblemen van ontwikkelingslanden en de wens van donoren om de financiële beheersbaarheid van hun hulpprogramma's te verzekeren leidden tot een toename van de inzet van programmahulp.

2.2 Het principe van programmahulp

De uitgangspunten voor programmahulp zijn vastgelegd in de nota «Een Wereld van Verschil» uit 1990. In deze nota wordt melding gemaakt van de accentverschuiving naar programmahulp in de Nederlandse ontwikkelingshulp. Het uitgangspunt werd: «programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet». De algemene gedachte hierachter was dat een land meer voor programmahulp in aanmerking komt naarmate de kwaliteit van beleid en bestuur beter zijn. Goed beleid en bestuur, maar ook voldoende uitvoeringscapaciteit vormen een zekere garantie dat de gelden zullen worden besteed aan de (vooraf overeengekomen) doelen en daarmee dat een bijdrage wordt geleverd aan armoedebestrijding en de langere termijn ontwikkeling van het ontvangende land. Het principe

hierbij is dus dat de donor geen «eigen» hulpvormen toepast (zoals bijvoorbeeld projecten) maar dat de donor zoveel mogelijk aansluit op het (ontwikkelings)beleid van het ontvangende land (beleidsfinanciering). Voorwaarde hierbij is het bestaan van een financieringsbehoefte; het land dient in principe een goede beleidsmatige en bestuurlijke basis te hebben, maar te weinig deviezen om het beleid uit te voeren.

De omvang van de door Nederland verstrekte programmahulp is, zeker voor het begin van de jaren negentig, moeilijk te schetsen omdat de verschillende vormen van programmahulp toen niet afzonderlijk in de ministeriële administratie konden worden geregistreerd. Indicatief kan worden gesteld dat in de jaren 1990–1993 de uitgaven voor betalingsbalanssteun gemiddeld f 450 miljoen per jaar bedroegen, en voor schuldverlichting gemiddeld f 225 miljoen per jaar.

2.3 Beoordelingskader programmahulp

In 1994 verscheen de «Handleiding Programmahulp». De minister had deze handleiding aangekondigd in zijn reactie op het onderzoek van de Rekenkamer in 1993. De handleiding moest dienen als handvat bij de identificatie, formulering en beoordeling van programmahulpvoorstellen. De handleiding is gebaseerd op de uitgangspunten en vereisten voor programmahulp zoals opgesteld door het Development Assistance Committee van de OESO (de «DAC-principles»).

Het beoordelingskader van de handleiding bestaat uit drie stappen.

- Allereerst wordt voor een land een globale beleidsbeoordeling uitgevoerd om te bepalen of een land wel of niet voor programmahulp in aanmerking komt. Hierbij worden het sociaal-economisch (hervormings)beleid, de (mate van) beleidsdialoog, donorcoördinatie en financieringsbehoefte en de wisselkoerspolitiek beoordeeld;
- Als deze toetsing positief uitvalt wordt op basis van een nadere analyse bepaald voor welke vorm van programmahulp een land in aanmerking komt. De beoordelingsaspecten voor macrohulp zijn het economisch en sociaal beleid, het nationaal bestuurlijk systeem en de nationale uitvoeringscapaciteit;
- Als een land onvoldoende op deze aspecten scoort kan worden bezien of hulp op sectorniveau mogelijk is. De beoordelingsaspecten hierbij zijn de prioriteit van de desbetreffende sector, de kwaliteit van het sectorbeleid, de additionaliteit van de Nederlandse financiering en de uitvoeringscapaciteit op sectorniveau.

Het uitgangspunt van de handleiding is algemene macro-steun te verlenen zolang een land voldoet aan de beoordelingscriteria. Belangrijke indicatoren hierbij zijn bijvoorbeeld het voeren van een marktconform wisselkoersbeleid, terugdringing van het begrotingstekort, een evenwichtige inkomensverdeling en het creëren van werkgelegenheid. Echter ook minder «harde» indicatoren zijn van belang, zoals het voeren van een genderbeleid (integratie van vrouwen in het economisch proces) en het creëren van sociale vangnetten voor mensen die geraakt worden door hervormingsprocessen.

Ook het «good governance»-principe (goed bestuur) neemt een belangrijke plaats in bij de beoordeling van het beleid van een land. De laatste jaren wordt goed bestuur, met name door internationale organisaties als de Wereldbank, essentieel geacht voor een effectieve ontwikkeling. Belangrijke indicatoren in dit verband zijn de handhaving van wetgeving, de bestrijding van corruptie, het mensenrechtenbeleid en democratisering. Ook de mate van (publieke) verantwoording van bestuurders en

bijvoorbeeld het bestaan van een rekenkamer zijn van belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Zowel bij macrosteun als bij sectorale hulp is het voeren van een beleidsdialoog met het ontvangende land van groot belang om duidelijkheid te krijgen over de beleidsintenties in algemene zin, de te bereiken doelen, de hoogte van de hulp, de wijze van beleidsuitvoering, eventuele voorwaarden bij de hulp en meetpunten voor de bepaling van de mate van doelbereiking.

Met de opstelling van de Handleiding Programmahulp is de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zijn toezegging uit 1993 nagekomen om te voorzien in een beoordelingskader voor de verstrekking van programmahulp. Tevens werd met de handleiding voldaan aan een belangrijke voorwaarde om een doelgerichte inzet van programmahulp mogelijk te maken.

2.4 Beleid vanaf 1994

Na het verschijnen van de handleiding werd het gevoerde beleid voor programmahulp voortgezet. In de Memories van Toelichting bij de begrotingen over die jaren wordt vermeld dat de fondsen voor de begrotingscategorie «betalingsbalanssteun en schulden», het artikel waar programmahulp voornamelijk op wordt verantwoord, primair voor schuldverlichting worden aangewend. De nadruk is daarbij komen te liggen op de verlichting van de multilaterale schuldenlast; het gedeelte aan bilaterale schuldverlichtingen vertoont een dalende tendens. Dit is het gevolg van een daling van de uitstaande bilaterale leningen door eerder gedane kwijtscheldingen van hoofdsommen.

Het kader waarbinnen programmahulp in de periode 1996–1997 werd verstrekt is mede bepaald door de herijking van het buitenlands beleid. Er werd integratie en ontschotting en daarmee kwaliteitsverbetering van ontwikkelingsbeleid en buitenlands beleid beoogd. De Memorie van Toelichting 1996 en de nota Hulp in Uitvoering (1996) schetsten de contouren van het OS-beleid in dit verband. Het beleid blijft primair gericht op armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. Daarnaast spelen de verschillende thema's (zoals bijvoorbeeld milieu en vrouwen en ontwikkeling) een belangrijke rol. De nadruk op kwaliteitsverbetering van het OS-beleid moet gestalte krijgen in de volgende kenmerken: minder projecten, meer ownership van ontvangende landen, meer aandacht voor de beleidscontext, procesbenadering, monitoring en evaluatie, vereenvoudiging van procedures en delegatie van beslissingen. De basisgedachte achter programmahulp werd in principe bevestigd en versterkt. Die sluit immers aan bij het streven naar economische zelfstandigheid, bij het ondersteunen van hervormingsprogramma's, het verminderen van donorsturing, het streven naar beleidsovereenstemming met het ontvangende land, en aandacht voor de wijze waarop landen worden bestuurd («good governance»).

Dat betekent voor de positie van programmahulp binnen het OS-beleid nog steeds: programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet. De uitgangspunten van het beleid wijzen erop dat een intensivering van de rol van programmahulp zou kunnen plaatsvinden, als de (landen-specifieke) omstandigheden dat mogelijk maken.

In de jaren dat een intensivering/voortzetting van het programmahulp-beleid werd aangekondigd, toonde de Tweede Kamer zich meermalen kritisch over de garanties voor een juiste besteding van de programmahulp gelden. In dit kader stelde de Tweede Kamer ook de vereiste van deugdelijk bestuur voor de verstrekking van macrosteun aan

de orde. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking benadrukte in de beraadslagingen met de Kamer over dit onderwerp in 1996 dat het bestaand beleid was dat macrosteun alleen wordt gegeven aan landen waarin zowel in economisch opzicht als met betrekking tot het bestuur een behoorlijk beleid wordt gevoerd. In de Memories van Toelichting 1997 en 1998 meldde de minister bovendien dat hij werkte aan een systeem van monitoring, dat voorzag in het opstellen van zogenoemde «track records» per land waarmee de ontwikkelingen op financieel, sociaal-economisch en bestuurlijk gebied zouden kunnen worden gevolgd. Over programmahulp in het algemeen meldde de minister dat de beleidsintentie om meer programmahulp te verstrekken bleef gehandhaafd. Veel meer landen dan aan het begin van de jaren negentig hadden volgens de minister een beleidsomgeving die het toepassen van non-sectorale programmahulp mogelijk maakte; de meerjarenramingen voor macro-georiënteerde programmahulp zouden daarom oplopen.

De Rekenkamer merkt op, dat waar in de achtereenvolgende jaren dezelfde beleidsuitgangspunten worden genoemd (programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet), in geen enkel jaar (op regio- of landenniveau) informatie is verstrekt over de mate van realiseerbaarheid en realisatie van dat uitgangspunt. In de opeenvolgende Memories van Toelichting is slechts op hoofdlijnen (in totaalbedragen) inzicht gegeven in de geplande en gerealiseerde budgetten. Informatie over de geplande en gerealiseerde programmahulp uitgaven voor regio's of afzonderlijke landen ontbreekt. Een uitzondering vormt het instrument schuldverlichting. Met een zogenoemde schuldbrief wordt jaarlijks een opsomming gegeven van de kwijtscheldingen van hoofdsommen en/of aflossingsverplichtingen per land. De Rekenkamer is van mening dat vergelijkbare beleidsinformatie over de andere vormen van programmahulp de inzichtelijkheid en toetsbaarheid van de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ten goede zou zijn gekomen.

2.5 Organisatorisch kader

Na de herijking en de daarop volgende departementale reorganisatie is een aparte afdeling Macro-economische Analyse van de Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid in ontwikkelingslanden (DEW/EA) gevormd, die zich specifiek bezig hield met het initiëren en coördineren van de macrosteun. Deze afdeling adviseerde de regio-directies bij het opzetten van het regio- en landenbeleid vanuit de specifieke (macro)programmahulp-optiek.

De afdeling Macro-economische Samenwerking van de Directie Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering en Macro-Economische Aangelegenheden (DMO) was specifiek verantwoordelijk voor het beleid voor schuldverlichting en adviseerde de regiodirecties vanuit die invalshoek. Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer werd DEW/EA ondergebracht bij DMO.

De sectorale programmahulp werd, evenals een groot deel van de projecthulp, met ingang van 1997 gedelegeerd naar de ambassades (hierna te noemen de posten). De posten kregen een grotere zelfstandigheid in de bepaling van het landenspecifieke beleid voor sectorale programmahulp en projecthulp. De vaststelling van dit landenspecifieke beleid moet plaatsvinden binnen op centraal niveau vastgestelde kaders (zowel beleidsmatig als financieel).

2.6 Macro-exercities

Met ingang van 1996 is de besluitvorming over programmahulp gesystemiseerd door de invoering van een «macro-exercitie»: een gelijktijdige en relatief vroegtijdige afweging van bestedingsvoorstellen voor macro-georiënteerde hulp. Gelijktijdig om een afweging van alternatieven voor besteding van de gegeven kasplafonds voor macrosteun en schuldverlichting mogelijk te maken, vroegtijdig om te voorkomen dat beslissingen hierover aan het eind van het jaar (onder mogelijke tijds- en bestedingsdruk) moeten worden genomen.

In 1996 betrof deze exercitie het hele scala van instrumenten, inclusief de sectorale. De exercitie bestaat onder andere uit de opstelling van een «trackrecord» per land, waarin een samenvattende beoordeling per land wordt gepresenteerd in rapportcijfervorm. Per land stellen de regio-directies volgens een vast stramien een rapportage op, waarin conclusies worden getrokken over de inzet van instrumenten van programmahulp inclusief de schuldverlichting, eventueel met advies van DEW en/of DMO. Een samenvatting door DEW/EA volgens het stramien van de handleiding wordt gehanteerd als basis voor een scoretabel waarin per land wordt bepaald of het voor programmahulp in aanmerking komt en zo ja in welke vorm. Het samenvattend oordeel met de bijbehorende score wordt ook aangeduid als het «trackrecord» voor het betreffende land.

Voor 1997 vond een soortgelijke exercitie plaats. In dit jaar is getracht de exercitie zodanig te versnellen dat de posten de uitkomsten van de macro-exercitie zouden kunnen verwerken in hun jaarplannen voor 1997. Dit is overigens niet gerealiseerd. De posten konden hierdoor niet beschikken over informatie die van belang kon zijn bij de beoordeling van de toepassingsmogelijkheden van sectorale programmahulp en het opnemen van voorstellen daarvoor in hun jaarplan.

2.7 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat sinds haar onderzoek naar programmahulp in 1993 de beleidsuitgangspunten voor programmahulp grotendeels dezelfde zijn gebleven. Dit houdt in dat aan landen programmahulp kan/zal worden verstrekt als die daar op basis van het in 1994 vastgestelde beoordelingskader voor in aanmerking komen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is, met de opstelling van de handleiding programmahulp, zijn toezegging uit 1993 om te voorzien in een beoordelingskader voor de verstrekking van programmahulp nagekomen. Daarmee is tevens voldaan aan een belangrijke voorwaarde om een doelgerichte inzet van programmahulp mogelijk te maken. In de opeenvolgende jaren is in de beleidsstukken echter niet inzichtelijk gemaakt in welke mate aan de beleidsuitgangspunten voor programmahulp uitvoering is gegeven.

3 ONTWIKKELING UITGAVEN PROGRAMMAHULP

3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft de ontwikkelingen in de uitgaven voor programmahulp over de periode 1994–1997 geïnventariseerd. Het gaat hierbij om alle instrumenten voor programmahulp die in de handleiding worden beschreven. De Rekenkamer heeft de overzichten van programmahulp-uitgaven zelf opgesteld op basis van de departementale informatiesystemen MFA en MIDAS. Het ministerie kon de overzichten die in dit hoofdstuk zijn opgenomen niet leveren. Evenmin kon de betrouwbaarheid van de gegevens uit MIDAS, mede als gevolg van een verouderde opzet van het systeem en mogelijke bestandsvervuiling, volledig worden gegarandeerd. De overzichten zijn afgestemd met de betrokken beleidsdirecties.

3.2 Ontwikkeling uitgaven programmahulp

Het totaal aan uitgaven voor programmahulp voor alle macro- en sectorale instrumenten over de onderzochte periode is weergegeven in de tabel 1.

Tabel 1. Uitgaven programmahulp 1994–1997 naar instrument (x miljoen)

programmahulp soort	1994	1995	1996	1997	Totaal
Macrosteun	124,9	189,1	188,6	102,1	604,7
Schuldverlichting	265,7	525,5	338,8	134,6	1.264,6
Sectoraal	126,7	98,9	89,7	69,8	385,1
Totaal	517,3	813,5	617,1	306,5	2.254,4

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

Bij deze cijfers zijn activiteiten in het kader van noodhulp (voornamelijk schuldverlichting aan Bosnië en Rwanda), bijdragen aan Suriname die als programmahulp zouden kunnen worden gecategoriseerd (met name schuldverlichting) en toerekeningen aan OS van kwijtschelding van commerciële (NCM) schulden in het kader van de Club van Parijs (in 1997 met name f 121,4 mln voor Tanzania) weggelaten. Bij de laatste categorie ging het om kwijtschelding van achterstanden, die al in eerdere jaren waren afgeboekt. Bij realisering van de kwijtschelding in deze categorie is geen sprake van uitgaven ten laste van de begroting van BZ, maar van een extracomptabele belasting van de uitgavencategorie OS. Overigens werden de kwijtscheldingen van achterstanden in de jaren 1994–1996, zoals in de schuldbrieven aan de Tweede Kamer als bedragen tussen haakjes verantwoord, om soortgelijke redenen niet als uitgaven meegeteld. Voor alle drie de gevallen gold dat het beoordelingskader voor programmahulp, om uiteenlopende redenen, als niet van toepassing diende te worden beschouwd.

Uit tabel 1 komt naar voren dat de uitgaven voor programmahulp als totaal dalen voor alle drie de instrumenten. Na een top in 1995, die vooral is toe te schrijven aan een piek in schuldverlichting, dalen de uitgaven scherp in 1996 maar nog meer in 1997. Deze daling voltrekt zich vanaf 1995 voor alle groepen instrumenten.

Tabel 2. Uitgaven programmahulp 1994–1997 naar regio

regio	1994	1995	1996	1997	Totaal
Azie	131,3	170,2	121,0	20,1	442,7
MO	14,3	38,1	67,5	38,0	157,9
Afrika	254,2	409,0	282,2	174,2	1.119,5
L/C-Amerika	57,4	155,6	111,4	50,2	374,6
O-Europa	60,1	40,6	35,1	24,0	159,8
Totaal	517,3	813,5	617,1	306,5	2.254,4

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

Uit deze tabel blijkt dat programmahulp zeer sterk is afgenomen voor de traditionele Ontwikkelingsamenwerkingsregio Azië. Voor de regio's Afrika en Zuid/Latijns-Amerika is eveneens een sterke reductie opgetreden. De vermindering van uitgaven voor programmahulp is algemeen. Dit beeld weerspiegelt zich in de uitgaven per land.

In bijlagen 1 tot en met 3 staan overzichten van de uitgaven voor programmahulp, uitgesplitst naar instrumenten en landen. Op basis van deze overzichten, samengesteld uit de departementale administraties, kan worden gesteld dat in de periode 1994–1997 programmahulp werd verstrekt aan ruim vijftig landen. In bijlage 1, tabel 1 worden de uitgaven voor de voornaamste ontvangende landen, in volgorde van totale ontvangsten programmahulp over de periode 1994–1997 weergegeven. Voor diverse grote recipiënten in deze periode (India, Bangladesh, Nicaragua, Tanzania en Zimbabwe), is programmahulp in 1997 zeer gering geworden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de uitgaven voor programmahulp voor het gehele instrumentarium een dalende lijn vertonen. De wijzigingen in de begrotingsopzet lijken een belangrijke rol te hebben gespeeld in de uitgavenontwikkelingen. De toedeling van de landenbudgetten naar een groot aantal afzonderlijke thema- en forumbudgetten heeft de flexibiliteit in de budgettering en begrotingsuitvoering beperkt. Uit gesprekken op het ministerie kwam naar voren dat financiële claims voortvloeiend uit (meerjarige) committeringen voor projecten en bijdragen de budgettaire ruimte voor programmahulp feitelijk aanzienlijk hebben beperkt. De goedgekeurde voorstellen voor programmahulp worden nu gehonoreerd op basis van prioriteit. Voor 1996 en in sterke mate voor 1997 bleek als gevolg van de budgettaire krapte slechts een beperkte uitvoering van programmahulpactiviteiten mogelijk. Zo waren er in 1997 voorstellen voor macrosteun voor landen met een positieve indicatie (in totaal voor ongeveer f 59 miljoen), die niet werden uitgevoerd. De mogelijkheid van uitbreiding van sectorale steun binnen themabudgetten werd niet benut; in 1997 werden zelfs minder landen beoordeeld op de mogelijkheden voor sectorale programmahulp dan in 1996. De begrotingssystematiek lijkt daarmee de uitvoering van het algemene beleidsuitgangspunt voor programmahulp te blokkeren. In de praktijk blijkt het uitgangspunt «programmahulp waar het kan» veranderd te zijn in: «programmahulp voor zover mogelijk». Tevens speelt de scheiding in de trajecten voor sectorale en non-sectorale programmahulp na de herijking hierbij een rol.

3.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de uitgaven voor programmahulp over de periode 1994–1997 zijn gedaald. De oorzaak blijkt met name gelegen in een sterke vermindering van het budget voor programmahulp. De met de herijking ingevoerde begrotingssystematiek (verdeling van het budget

voor Ontwikkelingssamenwerking over een groot aantal thema's) lijkt de uitvoering van het algemene beleidsuitgangspunt voor programmahulp te belemmeren.

4 DOELGERICHTHEID INZET PROGRAMMAHULP

4.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in welke mate het ministerie het beoordelingskader voor programmahulp heeft toegepast.

De mogelijkheden om de effectiviteit van programmahulp rechtstreeks vast te stellen zijn gering. Daarom zijn het gebruik van expliciete criteria bij de beoordeling of landen voor programmahulp in aanmerking komen en transparantie in de besluitvorming over de verstrekking van programmahulp van wezenlijk belang. Consequente toepassing van de criteria is een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit, evenals het volgen van de ontwikkeling in landen op de gestelde criteria volgens duidelijk bepaalde meetpunten (monitoring). Transparantie in de besluitvorming, in de zin van een heldere verantwoording intern en aan het parlement over de wijze waarop criteria en meetpunten worden gehanteerd, is van belang om consistente toepassing van het beoordelingskader te handhaven.

Het voldoen aan de beoordelingscriteria moet worden gezien als minimale garantie voor een doelgerichte inzet van programmahulp. De criteria zijn erop gericht om de voorwaarden te omschrijven waaronder macro-economische stabilisatie en bevordering van economische ontwikkeling in ontvangende landen naderbij gebracht worden. Programmahulp beoogt dit proces te ondersteunen. Een meer directe garantie voor effectiviteit is in feite niet voorhanden.

Voor de beoordeling van de doelgerichte inzet van programmahulp moet onderscheid worden gemaakt in de periode voor en na de herijking. In de periode 1994–1995 was de handleiding programmahulp een relatief nieuw fenomeen. Toepassing ervan bij de toekenning van programmahulp was niet verplicht en vond ook, zo bleek uit gesprekken en dossierstudie, niet algemeen plaats. De invoering van het beoordelingskader is laat gestandaardiseerd; pas met ingang van 1997 is het stramien van beoordelen volgens de handleiding geformaliseerd in procedurevoorschriften. Het jaar 1996 vormde in dit opzicht een overgangssituatie, waarin voor de eerste maal een macro-exercitie plaatsvond.

Het is (mede) daarom moeilijk een algemeen oordeel over de toepassing van het beoordelingskader voor programmahulp te verkrijgen. In veel gevallen was inzicht in de besluitvorming en in de mate waarin aan de criteria was voldaan niet te achterhalen omdat gestructureerde schriftelijke vastlegging ontbrak. Om dieper inzicht in de toepassing van programmahulp over deze periode te verkrijgen zou een integrale dossierstudie van de activiteiten noodzakelijk zijn geweest. De Rekenkamer heeft hier om redenen van tijd, capaciteit en actualiteit niet voor gekozen. Als gevolg hiervan kan de Rekenkamer zich niet in brede zin uitspreken over de mate van doelgerichtheid van het beleid voor programmahulp in de jaren 1994 en 1995. Een bredere beoordeling over de periode 1996/1997 was wel mogelijk.

4.2 Toepassing beoordelingskader

4.2.1 Besluitvorming rond programmahulp

In het onderzoek naar de departementale besluitvorming is in het bijzonder nagegaan of de verstrekking van programmahulp heeft plaatsgevonden overeenkomstig de uitkomsten van de macro-exercities. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de tabellen 3, 4a en 4b. Uit de tabellen blijkt dat in een groot aantal gevallen een tegenstrijdigheid tussen «track record» (zie paragraaf 2.3) en feitelijke uitgaven is vast te

stellen. De uitgaven die contra het beoordelingskader zijn weergegeven staan in de tabellen tussen haakjes en in «vet» weergegeven. In de jaren 1996 en 1997 vond een belangrijk deel van de uitgaven voor programmahulp plaats aan landen die daar gezien hun track record niet voor in aanmerking kwamen. In bijlage 3 zijn overzichten opgenomen van de verstrekking van programmahulp ten opzichte van de uitkomsten van de macro-exercities 1996 en 1997, uitgesplitst per land en instrument.

Tabel 3. Uitgaven programmahulp versus trackrecord 1996

Trackrecord (TR)	Macrosteun	Schuldverlichting	Sectoraal	Totaal
0 = TR niet beschikbaar	69,3	83,4	13,1	165,8
1 = positief voor progr.hulp	52,5	20,2	0,3	73,0
2 = negatief voor progr.hulp	(43,6)	(90,6)	(22,2)	156,4
3 = geen financieringsbehoefte: progr.hulp niet nodig			(10,0)	10,0
4 = negatief voor macrosteun, (schuldverlichting toegekend)		(64,6)	(1,0)	65,6
5 = negatief voor macrosteun, sectorale progr.hulp mogelijk	(23,1)	(80,0)	43,0	146,2
Totaal	188,6	338,8	89,7	617,1

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

De beoordeling van het ministerie voor 1996 wordt in deze tabel geconfronteerd met de uitgaven in 1996. Alleen f 73 miljoen in rij 1 (positieve indicatie voor programmahulp) en f 43 miljoen in rij 5 (positieve indicatie voor sectorale steun) zijn in overeenstemming met de uitkomst van het beoordelingskader. Afdgedekt door een positief track record is dus f 116 miljoen op een totaal aan uitgaven van f 617,1 miljoen (19%). Als het bedrag van f 165,8 miljoen waarvoor niet expliciet een track record is opgesteld (rij 0) buiten beschouwing wordt gelaten, bedraagt het percentage 26%.

De macro-exercitie voor het jaar 1997 is gebaseerd op een meer complete verzameling track records voor 33 landen. Globaal genomen zijn de track records positiever in 1997 dan in 1996; voor 11 landen komt men tot een onvoldoende score voor programmahulp. Overigens was het totaal aan uitgaven in 1997 ook lager dan in 1996.

Tabel 4a. Uitgaven programmahulp versus TR 1997

Trackrecord (TR)	Macrosteun	Schuldverlichting	Sectoraal	Totaal
0 = TR niet beschikbaar		12,1	11,2	23,3
1 = positief voor progr.hulp	98,0	94,8	8,7	201,6
2 = negatief voor progr.hulp		(27,7)	(46,4)	74,1
5 = negatief voor macrosteun, sectorale progr.hulp mogelijk	(4,1)		3,5	7,5
Totaal	102,1	134,6	69,8	306,5

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

Tabel 4b. Uitgaven programmahulp versus TR voor 1997, met correcties

Trackrecord (TR)	Macrosteun	Schuldverlichting	Sectoraal	Totaal
0 = TR niet beschikbaar		12,1	11,2	23,3
1 = positief voor progr.hulp	90,0	25,6	7,8	123,5
2 = negatief voor progr.hulp	(8,0)	(38,3)	(46,4)	92,7
3 = geen financieringsbehoefte: progr.hulp niet nodig		(58,5)	(0,9)	59,4
5 = negatief voor macrosteun, sectorale progr.hulp mogelijk	(4,1)		3,5	7,5
Totaal	102,1	134,6	69,8	306,5

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

Tabel 4a geeft de uitgaven voor programmahulp in 1997 weer, afgezet tegen de beoordelingen per land (track records) zoals het ministerie die heeft vastgesteld. Voor een aantal landen spoorde het totaaloordeel niet met de scores op onderdelen van de track record; de beoordeling zelf was dan niet consistent. Onder meer was in een aantal gevallen de financieringsbehoefte onvoldoende, wat zou moeten leiden tot een negatieve kwalificatie voor programmahulp als zodanig (zie ook bijlage 3, tabel 2). Bij dienovereenkomstige aanpassing van het totaaloordeel in de track records ontstaat het beeld van tabel 4b.

Voor 1997 was, ten opzichte van 1996, een verbetering in de consistentie tussen track records en toekenningen te constateren. Toch was nog een substantieel bedrag aan uitgaven in strijd met de uitkomsten van de track record. Dit gold nu in mindere mate voor de categorie macrosteun, maar nog steeds in aanzienlijke mate voor schuldverlichting en sectorale programmahulp. Volgens tabel 4a zou f 205,1 miljoen (67 %) van f 306,5 miljoen afgedekt zijn door een positieve uitkomst van de track record. Rekening houdend met bovengenoemde correcties op de track record (tabel 4b) is echter slechts f 127,9 miljoen (42 %) van de uitgaven van f 306,56 miljoen in overeenstemming met de track record.

4.2.2 Argumentatie bij de besluitvorming over schuldverlichting

Bijlagen 2 en 3 geven door middel van tabellen inzicht in de omvang van en de besluitvorming over de verstrekking op landenniveau, voor de diverse instrumenten van programmahulp. De Rekenkamer heeft op basis van gesprekken en dossierstudie getracht inzicht te verkrijgen in de argumentatie bij de besluitvorming over de verstrekking van schuldverlichting, tegen de achtergrond van de criteria die gelden voor de beoordeling of en welke landen in aanmerking komen.

Het invoeren van de handleiding programmahulp als richtlijn voor het beleid impliceerde dat schuldverlichting aan dezelfde criteria zou moeten voldoen als andere vormen van nonsectorale programmahulp. Dit werd echter niet consequent doorgevoerd, en in de praktijk bleven in de beschouwde periode verschillende beoordelingskaders naast elkaar bestaan voor macrosteun en schuldverlichting.

Bij de besluitvorming in het kader van de macro-exercities werden in de jaren 1996 en 1997 voor schuldverlichting niet alle geldende criteria toegepast. Alleen de vier «preliminaire» criteria voor programmahulp (zie paragraaf 2.3), te weten het hervormingsbeleid, de beleidsdialoog, de financieringsbehoefte en het wisselkoersbeleid werden in de beschouwing betrokken. De overige criteria voor nonsectorale programmahulp

werden voor schuldverlichting niet meegenomen bij de beoordeling: met name de kwaliteit van het (macro)-economisch beleid, het sociale beleid, good governance en uitvoeringscapaciteit.

De verschillen in beoordelingsmethodiek zijn om twee redenen opmerkelijk. Ten eerste heeft de minister zowel in interne stukken als in overleg met de Tweede Kamer aangegeven dat de handleiding programmahulp het normatieve kader is voor besluitvorming ten aanzien van alle vormen van programmahulp en dat de toetsing van landen aan de hand van het beoordelingskader staand beleid was. Ten tweede behoort schuldverlichting tot het programmahulp instrumentarium en is het een vorm van nonsectorale programmahulp.

Overigens komt schuldverlichting, inmiddels kwantitatief het belangrijkste instrument van programmahulp, in de handleiding programmahulp naar verhouding slechts summier aan de orde. De handleiding is voornamelijk gericht op betalingsbalanssteun.

Ook in de praktijk lag het accent bij de beoordeling voor schuldverlichting anders. De schuldenindicatoren stonden centraal; het accent lag meer op behoefte, en minder op aangetoonde beleidsprestaties van ontvangende landen.

Uit nadere toelichting van DMO (verantwoordelijk voor het budget schuldverlichting) bleek dat men aan het oordeel van de internationale financiële instellingen (IFI's) over het beleid van ontvangende landen relatief een groter gewicht toekende dan aan de track records die op het departement (met name door de directie DEW) werden vervaardigd. Dit gold ook voor de monitoring, het volgen van het beleid van betrokken landen.

De criteria die de IFI's hanteren zijn echter niet per definitie dezelfde als die van de handleiding. De IFI's leggen de nadruk vooral op financieel-economische criteria en niet of minder op de (sociale en bestuurlijke) beleidscontext van een land.

Hieruit is mede te verklaren waarom vrij frequent schuldverlichting werd verleend ook als de macro-exercitie een negatieve indicatie voor nonsectorale programmahulp opleverde.

In sommige gevallen speelden beheersmatige overwegingen een rol. Zo kon de afwikkeling van vroegere OS-leningen vóór de herijking wel, maar na de herijking niet meer meetellen om het uitgaven-plafond te realiseren. In dit verband is tevens van belang dat DMO sterk belang hechtte aan de mogelijke stimulerende rol van programmahulp. Dit zou vereisen dat ook het perspectief van beleidsverandering in een land meegewogen wordt: de ontwikkelingen «een kans geven», het maken van een start door vertrouwen te schenken aan toekomstig beleid.

De Rekenkamer merkt op dat in dergelijke gevallen, analoog aan de programmahulp filosofie, het verstrekken van macrosteun minder voor de hand ligt. Immers, in situaties waarin een land nog niet (volledig) aan de criteria voldoet, zou juist meer voor sectorale vormen van programmahulp of projecthulp moeten worden gekozen.

Tijdens het onderzoek gaf de plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) de Rekenkamer te kennen dat met ingang van 1998 (ten behoeve van de macro-exercitie 1998) het beoordelingskader daadwerkelijk zal worden geüniformeerd voor alle vormen van non-sectorale programmahulp.

Hieronder volgen enkele voorbeelden om te illustreren welke motieven een rol hebben gespeeld om ondanks een negatief «trackrecord» toch tot schuldverlichting over te gaan:

- aan Bosnië is schuldverlichting verstrekt met het karakter van noodhulp (Bosnië was veruit het belangrijkste voorbeeld waarin

schuldsverlichting werd ingezet als instrument om noodhulp te verstrekken). Een beoordeling volgens de normen van programmahulp was hier niet van toepassing. Overigens roept dit wel de vraag op, zeker waar het om meer omvangrijke hulp over meer jaren gaat, op welke grondslag de beoordeling en monitoring van de hulp zouden moeten plaatsvinden, daar waar het beoordelingskader voor programmahulp er niet in voorziet;

- voor India waren toezeggingen van de minister met een meerjarig karakter aan de orde, die overigens niet «hard» waren (ze werden bijvoorbeeld niet gerealiseerd in 1997). Het argument voor verstrekking was dat in totaal sprake zou horen te zijn van een positieve netto hulpstroom naar India, gegeven het feit dat India de verplichtingen op bilaterale OS-leningen nakwam. Deze handelwijze paste in het kader van het met prioriteit afbouwen van de portefeuille van OS-leningen, althans tot en met 1996;
- Nicaragua had notoir slechte «trackrecords». Ook het oordeel van de IFI's was negatief. De noemer om wel programmahulp te verlenen was in essentie vertrouwen stellen in toekomstig beleid. Voor een deel speelden hierbij de uitstaande OS-leningen een rol; de inschatting was dat op den duur toch tot kwijtschelding overgegaan zou moeten worden. Overigens ontving Nicaragua daarnaast ook bijdragen aan de multilaterale schulddienst;
- Jemen was eveneens een land met een negatieve track record. Economisch en sociaal beleid, good governance en uitvoeringscapaciteit werden als onvoldoende aangemerkt. Jemen genoot evenwel prioriteit als samenwerkingsland; Nederland vervulde een voortrekkersrol binnen de internationale donorgemeenschap. Jemen werd aldus als een «starter» beschouwd; programmahulp kreeg het karakter van een impuls om beleidsverandering te stimuleren;
- Peru was een land waarvoor de financieringsbehoefte niet voldoende was. Gezien de inkomenspositie van het land werd programmahulp minder urgent. Continuïteit was een motief om door te gaan met schuldsverlichting, in het perspectief van een geleidelijke afbouw.

Als een duidelijk positief voorbeeld is de schuldsverlichting aan Uganda aan te merken. Dit land genoot een hoge prioriteit wegens het gevoerde adequate beleid. Het voorbeeld Uganda leverde een compleet beeld van de fasering van het HIPC-initiatief, waarin Nederland ook een stimulerende rol vervulde. Een dergelijk proces moet leiden naar een houdbare schuldenlast en economische zelfstandigheid. Er zou dan een situatie moeten ontstaan waarin hulpgelden vrij besteedbaar zijn.

Naar het oordeel van de Rekenkamer was de beperkte toepassing van de criteria voor programmahulp op het terrein van schuldsverlichting niet bevorderlijk voor de transparantie van de besluitvorming. Niet voldoende werd geëxpliciteerd waarom in bepaalde gevallen wel en in andere niet een beroep kon worden gedaan op verwachtingen van toekomstig beleid; en hoe het financieren van toekomstig beleid zich verhield tot de uitgangspunten van het beleidskader.

Wenselijk zou ook zijn een duidelijker lijn te hanteren wat betreft het gewicht dat zou moeten worden toegekend aan het oordeel van de IFI's over het financieel-economische beleid van ontvangende landen. In de gevolgde opzet was niet voldoende helder hoe de financieringsbehoefte werd gewogen als argument om tot schuldsverlichting over te gaan. De vergelijkbaarheid van de inzet van verschillende instrumenten, met name macrosteun versus schuldsverlichting, werd bemoeilijkt.

4.2.3 Casestudies achtergronden besluitvorming macrosteun

Voor een aantal landen zijn op basis van interviews en dossierstudie de

Egypte

Egypte ontving in 1997 hulp uit het budget voor macrosteun in de vorm van een bijdrage aan het Social Fund for Development en steun voor aangewezen sectoren via een fonds van de WB. Het ging hierbij om een committering voor meerdere jaren: 1997–2000. Overigens ging ook in eerdere jaren, waaronder 1994 en 1995, macrosteun naar Egypte. De track record was sterk negatief in 1996; Egypte was in 1996 ook «off track» volgens de IFI's.

In het kader van de macro-exercitie 1997 werd voor macrosteun geen beoordeling volgens de geldende criteria voorbereid. Niettemin werd een track record opgesteld voor uitsluitend macrosteun, met als uitkomst dat macrosteun nog niet verantwoord was. Wel werd aangetekend dat sectorale steun «kon worden overwogen», hoewel voor sectorale steun geen record was opgesteld. Onduidelijk bleef langs welke lijn de bijdrage aan het SFD beoordeeld had moeten worden. Financiering vond plaats uit het budget voor macrosteun terwijl Egypte hiervoor niet gekwalificeerd was. Volgens de toelichting van het ministerie ging het echter om «multi-sectorale steun». Dit hield in dat verschillende sectoren werden ondersteund. De gelden daarvoor werden op basis van ministeriële besluitvorming als «algemene programmahulp» aangemerkt en betaald uit het budget voor macrosteun (een vorm die ook was toegepast voor de (sectorale) programmahulp aan Zuid-Afrika over 1997).

De toets of de betreffende activiteit aan de criteria voldeed werd in feite niet gemaakt. Verwarring over de vraag uit welke middelen gefinancierd moest worden was hier mede debet aan. Klaarblijkelijk voorzag het beleidskader hier niet in, of was sprake van misverstanden over de interpretatie.

Tanzania

Tanzania was in de periode 1994–1997 de grootste ontvanger van macrosteun vanuit Nederland. De betalingsbalanssteun werd na opschorting eind 1994 in verband met corruptie hervat in de tweede helft van 1995. Voor 1996 werd opnieuw betalingsbalanssteun gegeven (f 35 miljoen). De gang van zaken rond hervatting van BBS in 1995 aan Tanzania werd door de minister toegelicht in een brief aan de Kamer (6/11/1995).

Uit de dossierstudie bleek dat Tanzania voor 1996 een sterk negatief track record volgens de geldende criteria had; op hervormingsbeleid, op economisch en sociaal beleid, alsook op goed bestuur scoorde Tanzania onvoldoende. De inflatie van rond 30 procent was al langere tijd hoog. De gesignaleerde problemen rond corruptie en belastingvrijstellingen waren blijkens het dossier ook in 1996 nog niet opgelost. (Eind 1996 werden enkele ministers tot aftreden gedwongen). De regiodirectie hanteerde bij de onderbouwing van de hervatting, en later van de voortzetting van BBS niet de criteria voor programmahulp in brede zin, maar ging met name uit van het behoefteargument, samenhangend met het omvangrijke vluchtelingenprobleem. Overigens werd bij de afweging in de voorbereiding van de macro-exercitie 1996 dit probleem niet meer genoemd. Dit vraagstuk, dat in elk geval in 1995 een voorname rol speelde, was naar de mening van de Rekenkamer van een andere orde dan de criteria die tot toepassing van het instrument non-sectorale programmahulp zouden leiden. Op noodsituaties van deze aard is een ander instrumentarium van toepassing. Gezien de financiering uit het budget voor macrosteun, had de BBS aan Tanzania beoordeeld moeten worden volgens de betreffende criteria. Hier was echter sprake van een aanzienlijke incongruentie tussen de voor programmahulp vereiste beoordelingscriteria en de genomen besluiten.

De beoordeling voor 1997 in het kader van de macro-exercitie leverde voor Tanzania een gematigd positief beeld op. Een akkoord met het IMF over een nieuwe keditfaciliteit (ESAF) werd bereikt in november 1996, een regeling van schulden in het kader van de Club van Parijs in januari 1997. Voor Nederland betekende dat een kwijtschelding van schulden van ongeveer f 135 miljoen gespreid over drie jaren.

Opvallend in het dossier Tanzania, zeker gezien de omvang van de activiteiten, was het feit dat het geldende beoordelingskader niet werd gehanteerd. Gegeven een politiek gemotiveerde besluitvorming was men veeleer geconcentreerd op vraagstukken rond de uitvoering.

Mali

Nederland was voor Mali een van de grotere donoren. Mali ontving in substantiële mate non-sectorale programmahulp in een multilateraal kader (via de Wereldbank), zowel in de vorm van begrotingssteun als in de vorm van schuldverlichting. Dit laatste vond plaats in de vorm van een bijdrage aan de verplichtingen van Mali aan de Internationale Ontwikkelings Associatie (IDA): f 10 miljoen in 1995 en 1996.

De begrotingssteun betrof cofinanciering van het structurele aanpassingsprogramma (SAP) van de WB; in de jaren 1994–1996 respectievelijk f 15 miljoen, f 20 miljoen en f 22,5 miljoen. In 1997 werd de begrotingssteun (f 20 miljoen) bilateraal verleend.

IMF en WB waren gedurende de betreffende periode in grote lijnen positief over het beleid van Mali. In 1996 kreeg Mali opnieuw een kredietfaciliteit (ESAF) en werd een akkoord bereikt over schuldsanering in de Club van Parijs. Mali maakt deel uit van het HIPC-initiatief.

De track record van Mali ten behoeve van de macro-exercities in 1996 en 1997 was positief wat betreft macrosteun. In verband met het multilaterale karakter van de steun gingen de regiodirectie en ambassade er in grote lijnen van uit dat monitoring van het economisch beleid van Mali in feite kan worden beschouwd als gedelegeerd aan WB en IMF. Inhoudelijk ondersteunden DEW en DMO het oordeel dat non-sectorale programmahulp voor Mali verantwoord was, waarbij DEW aantekende dat de onderbouwing van de voorstellen in feite tekort schoot als basis om tot waardering van de voorstellen, tot meetpunten, en tot besluitvorming te komen. Van de kant van de ambassade (alsook de regiodirectie) kwam, wat betreft Mali, als opvatting naar voren dat de continuïteit van macrosteun, vooral na de herijking, onvoldoende gewaarborgd zou zijn omdat het budget voor macrosteun weinig ruimte bood in verhouding tot de bedragen die voor macrosteun gebruikelijk waren.

Een kanttekening bij de toepassing van de criteria is dat de financieringsbehoefte van Mali in feite gering was; er was sprake van een aanzienlijke deviezenreserve. Het oordeel over de urgentie van macrosteun berustte veeleer op de omvang van de schuldenlast.

Niettemin merkte DMO op dat na realisering van een schuldsanering in het kader van HIPC voor Mali veeleer aan betalingsbalanssteun gedacht zou moeten worden.

Dit voorbeeld illustreert naar de mening van de Rekenkamer dat het criterium voor financieringsbehoefte niet helder is. Noch de deviezenreserve, noch de schuldenpositie zijn op zichzelf een voldoende eenduidige indicator voor de behoefte aan nonsectorale programmahulp.

Ethiopië

Ethiopië ontving substantieel en op continue basis programmahulp gedurende de hele periode 1994–1997, echter vooral sectorale importsteun op het terrein van kunstmest en geneesmiddelen. De macrosteun in 1996 was incidenteel en betrof voor f 11,3 miljoen steun aan de valutaveiling. Uit nadere toelichting van het ministerie bleek dat de betreffende bijdrage in feite gold als een compensatie voor de aanbetaling van vliegtuigen na het faillissement van Fokker (een kwestie die overigens ook speelde voor Vietnam). De track record ter beoordeling voor macrosteun was negatief. De beleidsomgeving werd over de hele linie gekarakteriseerd als onvoldoende.

Gegeven het feit dat de beoordeling voor non-sectorale deviezensteun negatief was, voldeed dit gedeelte van de steun aan Ethiopië volgens de Rekenkamer niet aan de criteria voor een doelgerichte inzet van programmahulp. De motivering voor de inzet van het instrument macrosteun paste niet in de criteria van het beleidskader.

Ghana

Ghana ontving in 1997 voor f 10 miljoen macrosteun in de vorm van een bijdrage (via WB) aan het structurele aanpassingsprogramma. De track record was in 1996 negatief wat betreft macrosteun vanwege hoge inflatie in Ghana. In 1997 viel het eindoordeel minder negatief uit, in de zin dat werd gesteld dat macro-steun «overwogen» zou kunnen worden bij een verbetering van de begrotingsdiscipline. Het economisch beleid werd op dat moment echter nog als onvoldoende beoordeeld.

Het instrument macrosteun werd – in plaats van de aanvankelijk voorgestelde schuldverlichting – blijkens nadere toelichting van het ministerie, op het laatste moment gekozen omdat hierdoor indirect steun werd gegeven aan financiering van een ECOMOG bataljon in Liberia.

De onderbouwing van de voorstellen door de regiodirectie was summier en voldeed niet aan de maatstaven van de handleiding programmahulp. Volgens de Rekenkamer zou het alleen dan juist zijn geweest macrosteun te verstrekken indien de bezwaren over het macro-economisch beleid opgeheven zouden zijn.

De inzet van middelen uit het budget voor macrosteun voor Ghana was dus niet zozeer gemotiveerd door het beleidskader van programmahulp, maar door politieke factoren (de financiering van het ECOMOG bataljon).

De Rekenkamer constateert dat bij de uitvoering van het beleid voor programmahulp het ministerie in een aanzienlijk aantal gevallen (macro) programmahulp heeft verstrekt terwijl daar op basis van het eigen beoordelingskader en de landenspecifieke situatie geen aanleiding toe was. De beslissingen om, in afwijking van de uitkomsten van het beoordelingskader, toch programmahulp te verstrekken zijn in een aantal gevallen, zo kwam tijdens gesprekken en dossierstudie naar voren, te kenschetsen als een politieke beslissing. Deze karakterisering schept volgens de Rekenkamer echter geen helderheid in een situatie waarin de beslissing niet gesteund wordt door een positieve uitkomst van de beoordelingscriteria. Waar dit laatste wel het geval zou zijn, zou een «politieke beslissing» kunnen duiden op het verlenen van een hoge(re) prioriteit voor een activiteit. Een politieke beslissing onderscheidt zich echter niet van andere beslissingen. Waar de doelgerichtheid van bestedingen gegarandeerd moet worden door toepassing van specifieke criteria kan het «labelen» van een beslissing als politiek van aard niets toevoegen aan het oordeel terzake van die doelgerichtheid. Volgens de Rekenkamer zou voor landen, als zij niet kwalificeren voor algemene vormen van programmahulp, veeleer andere vormen van hulp, zoals sectorale programmahulp of projecthulp, overwogen moeten worden.

4.3 Sectorale programmahulp

De posten dienen in hun jaarplannen duidelijk te maken of en in welke mate zij sectorale programmahulp willen verstrekken. Op departementaal niveau worden de voorstellen van de posten voor sectorale programmahulp beoordeeld en (eventueel) wordt budget beschikbaar gesteld. De Rekenkamer is van mening dat er op centraal niveau (met name bij de regiodirecties) in algemene zin zicht moet zijn op de toepassingsmogelijkheden voor sectorale programmahulp. Uit de gesprekken met de (vijf) regiodirecties kwam naar voren dat dat niet overal het geval was. Niet alle directies konden aangeven of de mate waarin de posten sectorale hulp verstrekken of (gegeven het beleid en de landenspecifieke omstandigheden) voorstellen dit te doen, naar hun mening optimaal is. Eén regiodirectie antwoordde niet te weten waarom in een bepaald land geen sectorale programmahulp werd verstrekt en of daar wellicht wel mogelijkheden voor waren. Een belemmerende factor hierbij is volgens de Rekenkamer het nog ontbreken van een aantal belangrijke regio- en

landenbeleidsplannen. Een beleidsmatige beschouwing over mogelijkheden en wenselijkheden van het ontwikkelingsinstrumentarium (waaronder sectorale programmahulp) ontbreekt daardoor. Een belemmerende factor is ook dat op centraal niveau een compleet en betrouwbaar overzicht van sectorale programmahulp activiteiten ontbreekt. Twee regiodirecties beschikten wel over een dergelijk overzicht. Bij deze directies was de omvang van sectorale programmahulp activiteiten in de regio gering.

De hiervoor beschreven situatie beperkt de posten in hun mogelijkheden om het sectorale programmahulpbeleid te kunnen vormen en uitvoeren. Uit een globale toets van de jaarplannen 1997 van de posten concludeerde de Rekenkamer dat aan de mogelijkheden voor (sectorale) programmahulp nog niet in structurele zin aandacht werd geschonken.

De Rekenkamer heeft, om zicht te krijgen op de wijze waarop de posten dit deel van het programmahulp beleid gestalte geven, een enquête uitgevoerd onder 29 ambassades. Deze zijn actief voor in totaal 36 landen die volgens de departementale administratie (sectorale) programmahulp ontvingen. Uit deze enquête kwam het volgende beeld naar voren.

Ontwikkeling uitgaven

In het algemeen vertoont de ontwikkeling in de verstrekking van sectorale programmahulp over de periode 1994–1997 een daling. Als argument hiervoor werd vaak genoemd het ontbreken van financiële middelen om (sectorale) programmahulp te verstrekken. De budgetten voor het landenprogramma c.q. projecthulp lagen, mede als gevolg van de herijking en meerjarige committeringen, al in grote mate vast. Uit de enquête kwam echter ook naar voren dat een aantal posten nog niet in staat was geweest het beleid rond sectorale programmahulp gestalte te geven. Dit betrof met name posten in landen die nooit voor programmahulp kwalificeerden, zoals transitielanden. De uitkomsten van de enquête op dit punt bevestigen de – dalende – tendens in uitgaven die blijkt uit tabel 1.

Beleidskaders

De beleidskaders voor het regio- en landenbeleid bestreken de periode 1991–1995; de actualiteitswaarde daarvan nam sterk af. Voor de beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor sectorale hulp hadden de posten, zo bleek uit de enquête, behoefte aan meer actuele, richtinggevendende en ondersteunende beleidskaders. Bij het afsluiten van het onderzoek waren echter nog slechts enkele nieuwe beleidsplannen opgesteld.

Track records

Uit de enquête bleek dat zes van de 29 posten een track record opstelden of het door het departement opgestelde track record becommentarieerden. Een klein aantal posten stelde geen track record op; de overige posten meldden dat het track record van de IFI's werd gebruikt of meldden welke informatie zij naar het centrale departement stuurden in het kader van de reguliere rapportage over sociaal-economische ontwikkelingen. De track records van het centrale departement en de IFI's voorzien echter met name in financiële en sociaal economische informatie op macro-niveau. De posten hebben derhalve belang bij de opstelling van eigen track records om de uitvoering van sectorale programmahulp te kunnen monitoren.

Handleiding sectorale programmahulp

Om de posten te ondersteunen in de bepaling en uitvoering van het sectoraal programmahulp beleid is de handleiding sectorale begrotings-

steun opgesteld. Deze handleiding heeft dezelfde opzet en structuur als de algemene handleiding en bevat beoordelingscriteria en richtlijnen voor de uitwerking van voorstellen voor sectorale steun.

Uit de enquête kwam naar voren dat slechts vier posten de handleiding sectorale begrotingssteun voor 1996/1997 hadden gebruikt. Voor die jaren blijkt echter een aanzienlijk groter aantal landen sectorale programmahulp ontvangen te hebben. In 1996 is sectorale programmahulp verstrekt aan 14 landen, voor 1997 bedroeg dit aantal 13.

In een klein aantal gevallen werd een inhoudelijke argumentatie gegeven voor het niet toepassen van de handleiding, zoals het gebrek aan institutionele capaciteit op sectorniveau. Voor de overige gevallen werd gemeld dat de hulp doorlopende committeringen betrof of beslissingen die op centraal niveau of door de minister zelf waren genomen en verdere beoordeling naar de mening van de posten overbodig maakten.

Sectorale begrotingssteun betreft, evenals macrosteun, een programmahulp-instrument dat voor de mogelijke doelgerichtheid en effectiviteit een aantal stringente voorwaarden kent. Het bestaan van een concrete financieringsbehoefte, voldoende (sectorale) institutionele capaciteit en adequate sectorale beleidsuitvoering en afstemming met andere actoren binnen een sector zijn daar onderdeel van. Als aan dergelijke voorwaarden niet wordt voldaan kan de hulp contraproductief zijn en negatieve (bijvoorbeeld inflatoire) neveneffecten genereren. Een diepgaande en continue analyse en monitoring zijn hiervoor noodzakelijk. Gegeven de grotere betrokkenheid van de posten bij deze vorm van hulp zou, analoog aan de procedure voor macrosteun, een meer gestructureerde analyse en afweging van de mogelijkheden voor sectorale programmahulp in de rede liggen.

Uit de enquête kwam overigens naar voren dat de ervaringen van de posten met de verstrekking van programmahulp overwegend positief waren. Dit betrof zowel de macrosteun als de sectorale programmahulp. Positieve elementen bij de macrosteun betroffen onder andere de relatieve eenvoud van de hulp (als de beslissing eenmaal is genomen vergt de uitvoering, vaak door de post, relatief weinig activiteiten), de mogelijkheid tot het voeren van een brede en diepgaande beleidsdialog en de bevordering van «ownership» van de ontvanger. Negatief was het vaak lange en ondoorzichtige besluitvormingstraject op centraal niveau en de geringe betrokkenheid van de post. Dit laatste argument speelde vanzelfsprekend niet bij de sectorale hulp, waarvoor de post een grotere verantwoordelijkheid draagt. Ook bij deze vorm van hulp waren het ownership principe en de beleidsdialog positieve elementen. Uit de antwoorden bleek eveneens dat voor de mate van doelbereiking van de beide vormen van hulp het van groot belang wordt geacht dat aan de te stellen basisvoorwaarden wordt voldaan. Negatieve ervaringen werden bijvoorbeeld opgedaan als ontvangende landen tekort schoten in hun uitvoeringscapaciteit (dit kan leiden tot een deviezen-overschot en inflatie), als (te) veel of stringente voorwaarden werden gesteld (verstoring van deviezenallocatieprocessen) of als er een gebrek aan donorcoördinatie was (kan eveneens leiden tot een overmaat aan (tegenstrijdige) voorwaarden en afspraken en te grote donorafhankelijkheid).

Overigens ontbrak op vijf ambassades specifieke macro-economische deskundigheid. Het belang van deze deskundigheid wordt zowel in de handleidingen als in internationaal verband (DAC principles) benadrukt. De aanwezigheid van specifieke macro-economische deskundigheid op de posten is, met name vanwege de delegatie van de verantwoordelijkheid voor sectorale programmahulp, van groot belang.

4.4 Conclusies

De Handleiding Programmahulp werd de eerste jaren beperkt toegepast. Het institutioneel geheugen van het ministerie over de periode 1994–1995 was bovendien erg zwak. Daarom kon de Rekenkamer geen uitspraak doen over de doelgerichte inzet van programmahulp in die periode. Voor de periode 1996/1997 concludeert de Rekenkamer dat met de introductie van de macro-exercities een ontwikkeling in gang werd gezet naar een systematische beoordeling voor toepassing van het instrument macrosteun volgens de criteria van de handleiding programmahulp. Het – belangrijke en omvangrijke – instrument schuldverlichting is echter slechts gedeeltelijk aan het beoordelingskader onderworpen. In 1996 werd een aanzienlijk deel van de uitgaven voor macrosteun (schuldverlichting en betalingsbalanssteun) niet conform de toepassing van de criteria verricht; in 1997 was dat in mindere maar nog steeds substantiële mate het geval.

De Rekenkamer concludeert dat in die gevallen de doelgerichtheid van de inzet van programmahulp niet gewaarborgd was.

De sectorale programmahulp, sinds 1997 gedelegeerd naar de posten, vertoont een daling. Een oorzaak daarvoor lijkt de budgettaire krapte die ook voor de macrosteun gold. Ook van invloed lijkt het feit dat het beleid van de posten voor sectorale programmahulp, mede door het ontbreken van centrale beleidskaders voor een aantal regio's, nog niet duidelijk is uitgekristalliseerd. Van een systematische beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor programmahulp, gebruik daarbij van de handleidingen en de opstelling van trackrecords is in een groot aantal gevallen nog geen sprake.

Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer is een einde gemaakt aan de situatie dat twee afzonderlijke organisatie-onderdelen verschillende uitgangspunten hanteerden bij de toepassing van de beoordelingsprocedures voor programmahulp.

5 EVALUATIE EN MONITORING VAN PROGRAMMAHULP

5.1 Inleiding

In haar onderzoek uit 1993 concludeerde de Rekenkamer dat het zicht van het ministerie op het effect van programmahulp voor verbetering vatbaar was. Het effect van programmahulp werd vooral op macroniveau beoordeeld. Het zicht op de effecten van programmahulp op microniveau (bedrijven) en op meso-niveau (economische sectoren of regio's) liet te wensen over. Bovendien ontbrak een toetsingskader met duidelijk geformuleerde beoogde effecten.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking antwoordde de Rekenkamer onder andere dat hij vooral belang hechtte aan toetsing en evaluatie van programmahulp-effecten in multilateraal verband, omdat programmahulp zoveel mogelijk multilateraal wordt gecoördineerd en dient te passen in een meerjarige planning. Het ministerie droeg volgens hem aan deze evaluaties actief bij en het zicht op de effecten was volgens de minister wel aanwezig.

De minister verwachtte dat naarmate een meerjarige planning van programmahulp werd geïntroduceerd, het toetsen van voortgang op vooraf overeengekomen monitoring indicatoren meer gebruikelijk zou worden. De evaluaties zouden zich in de toekomst meer toespitsen op de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsomgeving en de ondersteuning van het hervormingsbeleid. Daartoe diende, zo stelde de minister, de macro-economische kennis op de posten toe te nemen. De frequentie van evaluaties zou eveneens toenemen, nu er veelvuldig meerjarige programmahulp werd verleend met conditionering voor het vrijgeven van tranches op overeengekomen ijkpunten en monitoring indicatoren.

De Rekenkamer is nagegaan of de verwachtingen en toezeggingen van de minister met betrekking tot evaluatie en monitoring van programmahulp inmiddels waren gerealiseerd.

5.2 Ontwikkelingen evaluatie en monitoring

De Rekenkamer constateerde dat het beleid van het ministerie voor de evaluatie van programmahulp de afgelopen jaren – ingrijpend – is gewijzigd. In plaats van eindevaluaties van programmahulp wordt meer accent gelegd op monitoring. De Rekenkamer merkt op dat deze beleidswijziging niet strookt met de eerdere geuite verwachting van de minister dat het aantal evaluaties van programmahulp zou toenemen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie de afgelopen jaren een aantal meerjarige landenstudies heeft uitgevoerd, waarin de efficiency en effectiviteit van de verschillende hulpmodaliteiten voor die landen zijn geëvalueerd. Uit deze studies kwam voor programmahulp een aantal bevindingen naar voren dat voor de beleidsbepaling ten aanzien van programmahulp wel degelijk van belang was. Mede als gevolg van deze evaluaties is bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van het toepassen van importsteun (meestal verstrekt in de vorm van kunstmest) aangepast. Essentieel voor het welslagen van de hulp was volgens het IOB een goed macro-economisch en sociaal beleid alsmede de aanwezigheid van voldoende institutionele capaciteit. Deze uitkomsten onderstrepen naar de mening van de Rekenkamer overigens het belang van een nauwgezette toepassing van het beoordelingskader voor programmahulp. Zij is van mening dat evaluatie van de uitvoering van nationale programmahulp een nuttige rol kan blijven vervullen.

De Rekenkamer stelde tijdens haar onderzoek vast dat de meetpunten die het ministerie momenteel hanteert met name gericht zijn op de uitvoering van beleidsmaatregelen (begrotingstekort; begrotingsallocatie etc.). Het betreft meestal afspraken in een breder kader of multilateraal verband. De multilaterale instellingen (IFI's) hebben financieel economische indicatoren en meetpunten ontwikkeld. Het ontwikkelingssamenwerking beleid is echter op meer uitgangspunten gestoeld dan alleen op financieel economische. Voor het ministerie zijn derhalve ook andere meetpunten (bijvoorbeeld voor de institutionele capaciteit van een land, goed bestuur etc.) van belang. Hiervoor zijn echter nog geen duidelijke criteria ontwikkeld. De handleiding geeft niet voldoende concreet aan wat inhoudelijk van meetpunten moet worden verwacht voor een adequaat volgsysteem en consistente besluitvorming.

Overigens gold ook dat de rol van de meetpunten in het beoordelings- en besluitvormingsproces rond programmahulp nog niet duidelijk was. Ze zijn nog eenzijdig gericht (met name financieel-economisch), ze zijn vaak ook onvoldoende concreet geformuleerd («er moet sprake zijn van vooruitgang») en het is niet duidelijk hoe de meetpunten analytisch gevolgd worden. Uit analyse van de twee opeenvolgende macro-exercities bleek bijvoorbeeld dat de meetpunten niet systematisch bij een volgende macro-exercitie aan de orde komen. Zowel op het terrein van schuldverlichting als op andere gebieden van programmahulp bestond nog weinig helderheid over de rol en de status van meetpunten. Met name daar waar twijfel over de kwaliteit van het beleid van een land bestaat, zou volgens de Rekenkamer helder moeten zijn welke punten doorslaggevend zouden moeten zijn voor toekomstige beslissingen, of voor de omvang van allocaties; dit om vergelijkbaarheid van beslissingen en de transparantie daarvan te waarborgen.

Uit de enquête bij de posten kwam naar voren dat iets meer dan de helft van de posten monitoring ten aanzien van programmahulp uitvoert. De wijze waarop hieraan invulling werd gegeven varieerde van het volgen van het gevoerde beleid in het ontvangende land in brede zin tot het maken van afspraken met het ontvangende land welke gegevens periodiek over welke sectoren zouden worden aangeleverd. Een aantal posten meldde dat momenteel geen monitoring plaatsvond gegeven de geringe omvang van programmahulp op dat moment. Dit laat echter naar de mening van de Rekenkamer het belang van monitoring onverlet, juist op basis van monitoring kan worden beoordeeld wanneer (sectorale) veranderingen de toepassing van programmahulp weer zouden kunnen rechtvaardigen.

Overigens wordt in de nieuwe procedurebundel voor Ontwikkelingssamenwerking meer expliciet en uitgebreid aandacht geschonken aan (het belang van) interne en externe monitoring. De Rekenkamer acht dit een goede zaak. Wel merkt zij op dat in de procedurebundel nog weinig expliciet wordt ingegaan op de opstelling van meetpunten. Gegeven het belang daarvan voor de monitoring in het kader van programmahulp lijkt het gewenst aan de explicitering van de van belang zijnde meetpunten meer uitwerking te geven.

5.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de verwachting van de minister dat evaluatie van programmahulp in de toekomst zou toenemen, niet is uitgekomen. Gegeven de uitkomsten van de nationale evaluaties die naar programmahulp zijn uitgevoerd en de signalen over het belang van evaluaties meent de Rekenkamer dat ook evaluatie van de nationale programmahulp uitvoering een nuttige rol kan blijven vervullen.

Een positieve ontwikkeling is dat in sterkere mate aandacht wordt geschonken aan monitoring. De verdere concretisering van meetpunten moet echter nog gestalte krijgen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer heeft twijfels bij de mate waarin programmahulp consequent en consistent wordt verstrekt. In 1996 en in mindere mate 1997 is een aanzienlijk deel van de uitgaven voor programmahulp niet in overeenstemming met de uitkomsten van het beoordelingskader voor programmahulp verstrekt.

Programmahulp houdt in dat geld wordt verstrekt aan ontwikkelingslanden of dat een deel van hun schulden wordt kwijtgescholden als ze aan een aantal criteria voldoen, zoals het voeren van een goed financieel en sociaal economisch beleid en het voeren van «goed bestuur» (good governance). Het beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking was er de afgelopen jaren op gericht om, waar mogelijk, meer programmahulp in plaats van projecthulp te verstrekken («programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet»). De minister heeft daarvoor in 1994 een beoordelingskader ontwikkeld dat de toetsing en besluitvorming moest verbeteren en structureren. Ook is sinds 1996 een zogenoemde macro-exercitie ingevoerd die de besluitvorming verder moet systematiseren. De Rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling.

De Rekenkamer concludeert echter dat in de onderzochte periode in aanzienlijke mate programmahulp werd verstrekt aan landen die niet aan alle criteria voldeden. Dit hing onder andere samen met interpretatieverschillen van de criteria door de betrokken afdelingen op het ministerie (het beoordelingskader werd niet voor alle vormen van programmahulp gebruikt); inconsistentie in de toepassing (naast het verstrekken van programmahulp op basis van gevoerd beleid werd ook aangekondigd beleid gehonoreerd) en afwijkende ministeriële besluitvorming. De Rekenkamer is van mening dat deze handelwijze, gegeven de opzet van programmahulp (hulpverstrekking op basis van toetsing vooraf om doelbereiking van de hulp te garanderen) risico's geeft voor de effectiviteit/doelbereiking van de hulp.

De Rekenkamer onderkent de competentie van de minister om van het departementale beoordelingskader af te wijken. De besluitvorming over de verstrekking van programmahulp (ook naar de Tweede Kamer toe) was naar haar mening echter niet consistent en transparant. Een belangrijk punt is verder dat de effectiviteit van deze vorm van hulp juist is gebaat bij een nauwgezette toepassing van de criteria.

Overigens zijn de uitgaven voor programmahulp in de periode 1994–1997 gedaald van f 517 miljoen naar f 306 miljoen, afgezien van een tussenliggend piekjaar in 1995 (f 813,5 miljoen). De verdeling van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking over een groot aantal thema's lijkt de uitvoering van het algemene beleidsuitgangspunt voor programmahulp te belemmeren.

Het beleid voor sectorale programmahulp, sinds 1996 gedelegeerd naar de posten, is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Er is daardoor, zowel op het departement als bij de posten, nog onvoldoende zicht op de mogelijkheden voor toepassing van deze vorm van hulp.

De Rekenkamer concludeert dat de verwachting van de minister dat evaluatie van programmahulp in de toekomst zou toenemen, niet is uitgekomen. Een positieve ontwikkeling is dat in sterkere mate aandacht wordt geschonken aan monitoring. De Rekenkamer is van mening dat evaluatie van de nationale programmahulp-uitvoering een nuttige rol kan blijven vervullen. Zij beveelt aan de concretisering van meetpunten verder gestalte te geven.

De Rekenkamer beveelt voorts aan om het beoordelingskader voor programmahulp consistenter toe te passen dan naar haar mening de afgelopen jaren is gebeurd. Dit geeft de meeste garanties voor doelgerichtheid en doelbereiking voor deze vorm van hulp. Zij is van mening dat voor landen die (nog) niet aan alle toekenningscriteria voldoen, andere hulpvormen (bijvoorbeeld sectorale hulp) kunnen worden overwogen die kunnen dienen als «overbrugging».

Daarvoor is het wel van belang dat het beleid voor sectorale programmahulp, sinds 1997 gedelegeerd naar de posten, op centraal en decentraal niveau gestalte krijgt. De Rekenkamer beveelt aan een meer systematische beoordeling van de toepassingsmogelijkheden voor deze vorm van programmahulp te realiseren. Een dergelijke beoordeling dient gebaseerd te zijn op actuele landen beleidsdocumenten, met gebruikmaking van de handleidingen en de opstelling van track records voor landen.

7 REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER

7.1 Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Handleiding programmahulp

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking meldde in haar reactie dat zij het rapport beschouwt als een nuttige bijdrage aan de vormgeving van het beleid dat zij in de komende periode wil gaan voeren op het terrein van programmahulp.

De minister gaf aan dat met de invoering van het beoordelingskader programmahulp in 1994 voor het eerst werd getracht een zo volledig mogelijk stramien te ontwikkelen, dat het mogelijk zou moeten maken om voorstellen voor het verstrekken van programmahulp diepgaand en op basis van eensluidende criteria te analyseren en mede op basis daarvan te komen tot een onderlinge vergelijkbaarheid van landen en voorstellen. Nadien vonden aanpassingen op het beoordelingskader plaats op basis van de opgedane ervaring met het kader, de uitbreiding van de reikwijdte ervan en de ontwikkeling van de kennis die eraan ten grondslag lag. De minister was daarom van mening dat de publicatie uit 1994 met daarin het beoordelingskader programmahulp, in het licht van deze aanpassingen inmiddels gedateerd is en derhalve aanleiding kan geven – en kennelijk geeft – tot misverstanden over het gevoerde beleid. Zij is dan ook voornemens een actualisering van de handleiding te laten opstellen en te publiceren, waarin een vollediger en actueel beeld zal worden geschetst van de criteria die een rol spelen bij de beoordeling van besluitvorming over de verschillende vormen van programmahulp. In dit licht nam zij graag de aanbeveling van de Rekenkamer over om het beoordelingskader consistenter toe te passen dan in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden.

Toepassing beoordelingskader

De minister ging ook in op de redenen die de Rekenkamer aanvoerde waarom beslissingen vaak niet overeenstemden met het raamwerk uit 1994. Deze redenen vormden volgens de minister deels een illustratie van het iteratieve proces van het aanpassen van de beoordelingsgrondslag. Zij stelde dat over schuldverlichting inderdaad een oordeel werd gevormd en werd besloten op basis van specifieke merites. Door een aantal (ook door de Rekenkamer genoemde) maatregelen waaronder aanpassing van het beoordelingskader en samenvoeging van de betreffende afdelingen werd een gemeenschappelijke beoordeling mogelijk van beide vormen van macro-programmahulp, te weten betalingsbalanssteun en schuldverlichting.

Over de tweede reden voor afwijkende beslissingen (het toekennen van hulp op basis van aangekondigd beleid in plaats van op basis van gevoerd beleid) merkte de minister op dat deze handelwijze (aangekondigd in de Memorie van Toelichting voor 1997) inderdaad meer risico met zich meebrengt dan het ondersteunen van landen die al jaren een goed hervormingsbeleid voeren. Zij is voornemens op dit punt terughoudend te zijn.

Met betrekking tot de derde reden (afwijkende ministeriële besluitvorming) stelde de minister dat naast het oordeel dat sprak uit het beoordelingskader er andere redenen waren die een besluit tot het verstrekken van steun aannemelijk maken. Ontwikkelingen in de loop van het jaar, internationale initiatieven en de keuze van het meest optimale hulp-instrumentarium laten zich volgens haar immers niet vangen in een keurslijf dat één maal per jaar wordt vastgesteld.

Omvang programmahulp

De minister kon de conclusie van de Rekenkamer dat een aanzienlijke daling in de uitgaven voor programmahulp in de periode 1994–1997 heeft plaatsgevonden niet delen. Zij vond dat waar de Rekenkamer uitspraken doet over de omvang van programmahulp in relatie tot de beleidsdoelstelling programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet, in die omvang dan ook alle programmahulp, los van de vraag of daarvoor het beoordelingskader al dan niet van toepassing is, diende te worden betrokken. Hoewel zij het standpunt van de Rekenkamer kon billijken dat uitvoering van het beleidsuitgangspunt programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet nog in beperkte mate heeft plaatsgevonden, meende zij dat de trend in de uitgaven van programmahulp niet in die mate dalende is geweest als de Rekenkamer concludeerde. De minister was van mening dat de door de Rekenkamer in het rapport vermelde cijfer over de omvang van programmahulp voor de jaren 1994 tot en met 1997 verhoogd moeten worden met respectievelijk f 15,3 miljoen, f 39,3 miljoen, f 145,5 miljoen en f 206,9 miljoen (in totaal over die periode f 407 miljoen).

Van belang achtte zij evenwel ook, dat met deze analyse nog eens is aangetoond dat hard moet worden gewerkt aan het ook door haar onderschreven beleidsuitgangspunt voor programmahulp.

Sectorale programmahulp

De minister erkende dat bij sectorale programmahulp het beleidsuitgangspunt programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet nog niet goed uit de verf is gekomen. Zij had recentelijk in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat in het bilaterale programma veel nadruk zal komen te liggen op de sectorale aanpak van het ontwikkelingsprobleem. De aanbeveling van de Rekenkamer om een meer systematische beoordeling te realiseren van de toepassingsmogelijkheden – centraal en decentraal – van sectorale programmahulp nam zij graag over. De sectorale benadering, met een nadruk op sectorale programmahulp, zal zoveel mogelijk de kern moeten gaan vormen van het beleid dat zal worden gevoerd voor die landen die in aanmerking komen voor het aangaan van een structurele, bilaterale ontwikkelingsrelatie. De inspanningen zijn erop gericht, zo stelde de minister, om in de jaarplannen voor het begrotingsjaar 2000 een en ander tot uitvoering te brengen.

Evaluatie en monitoring

De minister had aarzelingen over de waarde van een evaluatie van enkel Nederlandse programmahulpactiviteiten. Wel was zij voornemens de mogelijke grondslag voor een dergelijke evaluatie te laten uitwerken. Zij achtte evaluatie en monitoring van de beleidsomgeving bij programmahulp van groter belang. In het beoordelingskader programmahulp is het accent daarop gelegd. Meer dan voorheen wordt volgens de minister het belang onderkend van goed bestuur en versterking van de institutionele capaciteit. De minister meldde dat inzichten op dit vlak die geschikt zijn om zich te laten vertalen in een meetpunt zullen worden gehanteerd bij het vaststellen van landen die in aanmerking komen voor programmahulp. De minister onderscheidt de volgende vier meetpunten/aspecten van goed bestuur:

- transparantie van het bestuur en het afleggen van rekenschap door de overheid aan de bevolking;
- effectiviteit van het bestuur;
- participatie van de bevolking in het bestuur;
- rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid van het bestuur.

De minister meldde voorts dat nieuwe inzichten op het terrein van monitoring en meetpunten eveneens een plaats zullen vinden in de update van de handleiding programmahulp. Daarbij zal tevens aangegeven worden welke punten van doorslaggevend belang worden geacht

bij het toekennen van programmahulp. Tegen deze achtergrond nam de minister graag de aanbeveling van de Rekenkamer over om de concretisering van meetpunten verder gestalte te geven.

Informatievoorziening

In de bijlage bij haar antwoord gaf de minister aan de mening van de Rekenkamer over de mogelijkheden tot verbetering van de informatieverstrekking over programmahulp te delen. Zij zegde toe de informatie zoals die jaarlijks over schuldverlichting wordt verstrekt voortaan ook voor de andere vormen van programmahulp op te zullen stellen. Dit komt de inzichtelijkheid en toetsbaarheid van de uitvoering van het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid ten goede.

7.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van het antwoord van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Haar beleidsintenties en -maatregelen sporen in belangrijke mate met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Met de toezeggingen van de minister kan naar de mening van de Rekenkamer een goede basis worden gelegd voor de vergroting van de effectiviteit van deze vorm van hulp.

De minister stelt dat er in de situaties waarin de ministeriële besluitvorming afweek van de uitkomsten van het beoordelingskader voor programmahulp andere redenen waren die een besluit tot het verstrekken van steun aannemelijk maakten. Zij stelt dat deze redenen zich niet laten vangen in een keurslijf dat éénmaal per jaar wordt vastgesteld. De Rekenkamer is van mening dat ook in die gevallen transparantie in de argumentatie voor het al of niet verstrekken van programmahulp van belang is. Dit komt de inzichtelijkheid en toetsbaarheid van de uitvoering van het programmahulpbeleid ten goede.

De minister betwist de weergave door de Rekenkamer van de uitgaven aan programmahulp waarin een drietal categorieën uitgaven niet zijn meegenomen (zie paragraaf 3.2 (tabel 1) van dit rapport). Het gaat hier om uitgaven waarbij programmahulp gelden zijn aangewend in het kader van noodhulp, het hulpprogramma voor Suriname en kwijtschelding via de Club van Parijs van Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij-schulden ontstaan door niet afgeloste exportkredieten van Tanzania. Deze bedragen, waarvan de minister vindt dat die in de uitgaven zouden moeten worden opgenomen, zijn vermeld in bijlage 1 (tabel 3). In deze gevallen heeft het ministerie het beoordelingskader voor programmahulp niet toegepast. De minister meent dat ongeacht dit feit de betreffende uitgaven als programmahulp moeten worden opgevat.

De Rekenkamer is van mening dat op basis van de definiëring van het programmahulp instrumentarium niet alle bedoelde categorieën tot programmahulp zijn te rekenen (dit geldt bijvoorbeeld voor noodhulp). Voor alle categorieën geldt dat het beoordelingskader niet is toegepast. Gegeven de criteria die daarin zijn opgenomen is het volgens de Rekenkamer echter de vraag of programmahulp, als dit kader wél was toegepast, wel had kunnen worden verstrekt. De Rekenkamer blijft hierdoor van mening dat bij uitgaven op het terrein van programmahulp het beoordelingskader per definitie van toepassing dient te zijn, gegeven de filosofie die aan dit instrument ten grondslag ligt. Het vormt volgens haar een waarborg voor een verantwoorde inzet van middelen voor programmahulp.

Los van de iets uiteenlopende inzichten in de uitgavenontwikkeling voor programmahulp, is de Rekenkamer verheugd dat de minister de handleiding wil actualiseren; zij gaat er van uit dat dit onduidelijkheden als hiervoor omschreven kan voorkomen.

De Rekenkamer is mét de minister van mening dat het moeilijk is de effecten van de Nederlandse (en zelfs de multilaterale) programmahulp vast te stellen. Het verheugt de Rekenkamer dat de minister voornemens is de concretisering van meetpunten verder gestalte te geven. Dit maakt het mogelijk beter zicht te krijgen op de uitvoering en effecten van programmahulp.

7.3 Samenvattend overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen minister

CONCLUSIES	AANBEVELINGEN	TOEZEGGINGEN MINISTER
<ul style="list-style-type: none"> – Beleidsuitgangspunten zijn hetzelfde gebleven: als landen voldoen aan criteria beoordelingskader, dan PH – Uitvoering beleidsuitgangspunt «PH waar kan, projecthulp waar moet» beperkt plaatsgevonden en belemmerd door herijking begrotingssystematiek 		<p>Er moet hard worden gewerkt aan het beleidsuitgangspunt voor PH</p> <p>De minister zegde toe de informatievoorziening over de verschillende vormen van PH te verbeteren</p>
<p>Rekenkamer heeft twijfels over mate van consistente en consequente verstrekking PH: aanzienlijk deel uitgaven in 1996/97 niet in overeenstemming uitkomsten beoordelingskader PH verstrekt</p> <p>Oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – interpretatieverschillen – kader niet voor alle vormen van PH gebruikt – hulp o.b.v. aangekondigd beleid van landen werd gehonoreerd i.p.v. gevoerd beleid – afwijkende ministeriële besluitvorming <p>-> Risico's effectiviteit/doelbereiking; belangrijk dat criteria nauwgezet worden toegepast</p>	<p>Criteria uit beoordelingskader moeten beter en consistentier worden toegepast</p>	<p>De minister zegde toe de handleiding te actualiseren, waarin een vollediger beeld wordt gegeven van de criteria die een rol spelen bij de beoordeling van de besluitvorming over PH</p> <p>De minister zegde toe terughoudend te zijn in de toekenning van PH o.b.v. aangekondigd beleid</p> <p>De minister neemt de aanbeveling over om het beoordelingskader consistentier toe te passen</p>
<p>1996/1997: introductie macro-exercitie positieve ontwikkeling: leidt tot systematische beoordeling voor toepassing macrosteun volgens criteria handleiding</p>		
<p>Schuldverlichting slechts gedeeltelijk onderworpen aan beoordelingskader; doelgerichtheid niet gewaarborgd</p>		
<p>Daling in PH in 1994–1997 door vermindering budget</p>		<p>De minister deelt deze conclusie niet: zij meent dat alle PH-uitgaven moeten worden betrokken</p>
<p>Sectorale PH dalend; beleid niet uitgekristalliseerd</p> <p>Geen sprake van systematische beoordeling toepassingsmogelijkheden, gebruik van handleidingen en opstelling track records geen sprake</p>	<p>Voor landen die niet aan alle criteria voldoen sectorale hulp overwegen</p> <p>Beleid voor sectorale hulp moet gestalte krijgen;</p> <p>Systematischer beoordelen toepassingsmogelijkheden sectorale PH;</p>	<p>De minister maakt de sectorale benadering tot kern van het beleid. Per land wordt een beoordeling gegeven van de kwaliteit van het overheidsbeleid, beleidsuitvoering, ontwikkelingsstrategie;</p> <p>Uitvoering in de jaarplannen van 2000</p>
<p>Evaluatie PH is niet toegenomen</p>	<p>Evaluatie van nationale PH-uitvoering blijven doen;</p>	<p>De minister zal in de actualisatie van de handleiding inzichten verwerken uit landen- en thema-evaluaties;</p> <p>Zij heeft het voornemen de grondslag voor nationale evaluatie uit te werken</p>
<p>Meer aandacht voor monitoring</p>	<p>Meetpunten moeten verder worden geconcretiseerd</p>	<p>Zij zal de meetpunten concretiseren en daarbij aandacht besteden aan vier meetpunten/aspecten van goed bestuur</p>

NB: alle bedragen in miljoenen gulden.

1. Macrosteun/betalingsbalanssteun

De uitgaven voor macrosteun (begrotingsartikel 15.01.01) omvatten de volgende typen activiteiten:

- importsteun (non-sectoraal)
- betalingsbalanssteun
- cofinanciering van structurele aanpassingsprogramma's (Wereldbank).

Tabel 1. Macrosteun, naar regio

Regio	1994	1995	1996	1997	Totaal
Azië		8,3	18,0		26,3
Midden-Oosten	4,0	8,0	24,4	23,0	59,4
Afrika	102,2	139,8	116,9	55,1	413,9
L/C Amerika*					0,0
Oost-Europa	18,8	33,0	29,3	24,0	105,0
Totaal	124,9	189,1	188,6	102,1	604,6

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

* = Latijns/Centraal Amerika.

Deze tabel laat de verdeling van macrosteun per regio zien voor 1994–1997. In Azië kwam macrosteun bij de reguliere samenwerkingslanden niet meer voor, alleen transitieland Vietnam ontving deze vorm van hulp. De stroom naar samenwerkingslanden in Zuidelijk en Oostelijk Afrika, die traditioneel veel programmahulp (importsteun) ontvingen, is tussen 1994 en 1997 opgedroogd. Voor Westelijk Afrika is het niveau gehandhaafd.

Macrosteun voor Oost-Europese landen betreft met name transitielanden (tevens kiesgroelanden); het gaat hierbij veelal om cofinanciering van aanpassingsprogramma's. Deze groep landen ontving een toenemend deel van de totale uitgaven voor macrosteun.

Er zijn twee belangrijke ontwikkelingen te noemen op dit terrein:

- macrosteun kende twee financieringsbronnen: een budget voor «betalingsbalanssteun en schulden» en de budgetten voor de landenprogramma's. Sinds de herijking kent de begroting echter geen landenprogramma's meer; de afweging per land tussen projecthulp en programmahulp in de vorm van macrosteun is in deze vorm niet meer mogelijk. Vanaf 1997 is de begroting thematisch ingedeeld waarbij één artikel (15.01.01) het «centrale» budget voor macrosteun bevat, waaruit alle macrosteun activiteiten (anders dan SV) voor alle regiodyrecties dienen te worden gefinancierd. Dit leidde in de praktijk tot een beperking van de bestedingen voor macrosteun;
- importsteun verdwijnt als instrument en wordt vervangen door betalingsbalanssteun, eventueel in de vorm van cofinanciering. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in ontwikkelingen in de toepassing van het instrumentarium. De «traditionele» importsteun is het beschikbaar stellen van deviezen ten behoeve van de aanschaf van importgoederen door importeurs met een daartoe strekkende licentie. Er is dan ofwel een lijst van geselecteerde importeurs, ofwel een systeem van open inschrijving (Open General Import Licence system). De tegenwaarde van de deviezen in lokale valuta dient de begroting van de overheid ten goede te komen. Er vindt controle achteraf plaats van de legitimiteit van de gefinancierde invoertransacties, bijvoorbeeld door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Dit type importsteun komt in 1994 en 1995 nog voor, maar is in

de loop van de beschouwde periode vrijwel afgeschaft. Zowel onderzoek van de departementale organisatie voor beleidsevaluatie (IOV) als het eerdere onderzoek door de Rekenkamer naar programmahulp hebben daarbij een rol gespeeld. Een verantwoording achteraf via «bonnetjes» wordt beschouwd als illusoir bij toepassing van een instrument op macro-niveau. Ook bij de NIO is men deze mening toegeedaan.

Een ontwikkeling die eveneens van belang is, is de liberalisatie van valuta-verkeer in vele betrokken landen, mede onder invloed van aanpassingsprogramma's van de internationale financiële instellingen. Een deviezentekort is daardoor niet langer het centrale probleem; het gaat om financiering van een betalingsbalanstekort of besparingstekort. Betalingsbalanssteun als een directe bijdrage aan de overheidsbegroting, al dan niet via programma's van de Wereldbank, neemt de plaats in van importsteun. Daardoor wordt betalingsbalans steun nu vaak beschouwd als een algemene bijdrage aan de begroting, of «algemene begrotingssteun».

Tot een financiële vertaling van deze ontwikkeling (toename van de betalingsbalanssteun) heeft dit echter nog niet geleid.

Schuldverlichting

Schuldverlichting neemt (met f 1 265 miljoen in de periode 1994–1997) meer dan de helft van de uitgaven voor programmahulp voor zijn rekening.

Tabel 2. Schuldverlichting, naar regio

Regio	1994	1995	1996	1997	Totaal
Azië	70,2	131,8	80,0	3,3	285,3
Midden-Oosten	10,3	29,0	43,1	15,0	97,4
Afrika	106,4	207,8	104,3	66,2	484,8
L/C Amerika*	57,4	155,6	111,4	50,2	374,5
Oost-Europa	21,4	1,3			22,7
Totaal	265,7	525,5	338,8	134,6	1.264,7

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS.

* = Latijns/Centraal Amerika.

Ook hier blijkt sprake te zijn van een dalende tendens in de uitgaven, in feite voor alle regio's. Een volledig overzicht van Nederlandse bijdragen aan schuldverlichting 1990–1997 is overigens in een nota van maart 1998 aan de Kamer verstrekt.

Schuldverlichtingsactiviteiten die – om redenen zoals toegelicht in hoofdstuk 3 (Ontwikkeling uitgaven programmahulp) – niet zijn meegenomen in de uitgaven hadden betrekking op resp. noodhulp, Suriname, en kwijtschelding van achterstanden op commerciële schulden in het kader van de Club van Parijs. Het ging hierbij om de volgende bedragen:

Tabel 3. Niet als uitgaven programmahulp aangemerkte bijdragen

	1994	1995	1996	1997
Noodhulp	0,0	16,1	114,6	78,0
Suriname	15,3	23,1	30,9	11,2
Achterstanden	23,4	4,8	8,7	121,4

Opvallende ontwikkelingen op het terrein van schuldverlichting:

1. Voor schuldverlichting gold (evenals voor de andere macrosteun instrumenten) dat voor de herijking landenprogramma's als financieringsbron konden dienen, naast het begrotingsartikel voor betalingsbalanssteun en schulden. Met name in 1994 en 1995 werd ook het begrotingsartikel zelf sterk opwaarts bijgesteld in de voor- en najaarsnota. Met ingang van 1997 is het budget beperkt.
2. Tot en met 1996 speelde het beleidsvoornemen om de OS-leningen af te wikkelen een rol. Kwijtschelding van nog niet vervallen hoofdsommen leidt tot een netto ODA-prestatie van nul (omzetting van ODA-lening naar ODA-schenking). Voor de herijking telde dit wel mee om het OS-plafond te halen. Na de herijking, waarbij een ODA-plafond in plaats van een OS-plafond van kracht werd, leidt kwijtschelding van hoofdsommen echter tot daling van de netto ODA. Na de herijking wordt dit type kwijtschelding niet meer nagestreefd.
De afwikkeling van OS-leningen droeg bij aan een piek in de uitgaven voor schuldverlichting in 1995, die overigens tevens werd veroorzaakt door stijging van de multilaterale activiteiten in 1995. Genoemde afwikkeling leidde tot een aantal eenmalige activiteiten (zie tabel 3 van bijlage 2): landen die slechts in één van beide jaren 1994 of 1995 schuldverlichting krijgen in de vorm van kwijtschelding van een OS-lening. Voor 1994 betreft dit Bangladesh en Kenia; voor 1995 Angola, Ecuador, Ghana, Filippijnen, Sri Lanka en Zimbabwe (totaal f 152 miljoen).

Schuldverlichting is meer naar landen gespreid dan de andere instrumenten van programmahulp. Deels komt dit door de genoemde afwikkeling van eerdere OS-leningen. Het aantal landen dat eenmalig een verlichting van schulden verkreeg is tamelijk groot : 17 van de 39 (zie tabel 3 van bijlage 2).

Sectorale programmahulp

De ontwikkelingen in de uitgaven voor sectorale programmahulp zijn weergegeven in onderstaande tabel. Zoals eerder vermeld bleek het het departement niet mogelijk om de Rekenkamer meerjarige cijfers over de sectorale programmahulp te verstrekken. Eén van de oorzaken hiervoor was de veranderde begrotingsopzet als gevolg van de herijking. De nieuwe opzet onderscheidde andere beleidsvelden en thema's met andere KBE nummers (kleinste beheers eenheid; te vergelijken met kosten-dragers) dan de KBE nummers die voor de herijking werden gehanteerd. Voor de opstelling van onderstaande tabellen zijn de uitgaven over de diverse jaren aan de KBE's toegerekend.

Tabel 4. Sectorale programmahulp, naar regio

Regio	1994	1995	1996	1997	Totaal
Azië	61,1	30,2	23,0	16,9	131,1
Midden-Oosten		1,1			1,1
Afrika	45,6	61,4	61,0	52,9	220,8
L/C Amerika*					0,0
Oost-Europa	20,0	6,3	5,8		32,1
Totaal	126,7	98,9	89,7	69,8	385,1

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

* = Latijns/Centraal Amerika

De uitgaven voor de sectorale programmahulp nemen gestaag af over de beschouwde periode, vooral wat betreft de regio Azië. Daarnaast is sectorale programmahulp in feite alleen in de regio Afrika van betekenis. Sectorale importsteun (deviezensteun op sectoren gericht) neemt in betekenis af. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om medicijnenleveranties. Een derde instrument op dit gebied is cofinanciering van multilaterale sectorale aanpassingsprogramma's.

De volgende tabel geeft aan hoe de sectorale hulp over sectoren is verdeeld.

Tabel 5. Sectorale programmahulp, naar sector (KBE)

KBE	711	731	733	737	745	767	769	792	Totaal
1994		2,0	33,9	62,1	2,5	11,1		15,0	126,7
1995	2,5	15,2	31,9	21,5	9,4	17,2	1,3		98,9
1996		11,3	28,9	19,8	5,4	23,2	1,0		89,7
1997		10,6	18,0	17,9	2,2	19,6	1,5		69,8
Totaal	2,5	39,1	112,8	121,3	19,5	71,2	3,8	15,0	385,1

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

Toelichting: de KBE's hebben betrekking op de sectoren:

711 = mensenrechten

731 = structuur & werkgelegenheid

733 = landbouw & regionale ontwikkeling

737 = maatschappelijke ontwikkeling

745 = institutionele ontwikkeling non sectoraal

767 = onderwijs

769 = goed bestuur

792 = Oost-Europa (non-ODA)

De belangrijkste drie sectoren zijn landbouw/regionale ontwikkeling, gezondheidszorg (maatschappelijke ontwikkeling) en onderwijs. Alleen in de sector onderwijs zijn de uitgaven aan het eind van de periode hoger dan aan het begin. Uitgaven voor sectoren als goed bestuur en institutionele ontwikkeling zijn nog laag of incidenteel.

NB. Alle bedragen in miljoenen guldens.

Tabel 1. Belangrijkste ontvangende landen van programmahulp

Land	1994	1995	1996	1997	Totaal
India	92,7	92,0	82,9	10,1	277,9
Nicaragua	24,8	54,0	39,6	9,4	127,8
Tanzania	39,5	50,0	35,0		124,5
Zimbabwe	29,2	62,0	20,6	6,8	118,6
Ethiopië	25,9	36,3	32,6	22,3	117,0
Uganda	30,0	33,5	26,0	20,2	109,7
Mali	15,2	30,1	40,7	20,6	106,5
Bolivia		27,3	27,5	27,5	82,3
Yemen	10,3	29,0	23,0	15,0	77,3
Burkina Faso	23,3	22,0	14,3	16,2	75,9
Zuid Afrika		29,3	15,6	16,5	61,5
Bangladesh	26,1	15,0	10,0	10,0	61,1
Zambia	33,1	27,4	0,0		60,5
Macedonië	28,4	10,0	5,0	10,0	53,4
Peru	12,5	12,1	17,2	11,0	52,8
Vietnam	2,4	31,5	18,0		51,9
Ghana	12,5	26,5	0,1	11,0	50,1
Mozambique	3,9	5,9	27,8	10,9	48,6
Jamaica	13,0	31,4	1,4		44,4
Egypte	4,0	9,1	20,1	8,0	41,3
Tunesië	8,9	10,6	10,0	9,7	39,2
Angola		37,9			37,9
Kaap Verdië	3,6	8,8	11,2	7,5	31,2
Costa Rica	2,2	3,3	24,8		30,2
Pakistan	10,0	10,0	10,0		30,0
Totaal	451,2	705,0	724,1	242,7	1.911,6

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

Tabel 2. Macrosteun, naar land

Land	1994	1995	1996	1997	Totaal
Armenië		13,0	5,0	6,0	24,0
Bosnië			2,5		2,5
Burkina Faso	8,0	12,0	4,0	6,0	30,0
Benin	5,0				5,0
Kaap Verdië	3,6	3,5	8,6	4,1	19,7
Egypte	4,0	8,0		8,0	20,0
Ethiopië			11,3		11,3
Georgië		5,0	8,0	8,0	21,0
Ghana				10,0	10,0
Jordanië				15,0	15,0
Kyrgyzstan			8,8		8,8
Moldavië	10,0	5,0			15,0
Mali	15,0	20,0	30,5	20,0	85,5
Mozambique	3,9				3,9
Palest. Geb.			24,4		24,4
Tanzania	37,7	50,0	35,0		122,7
Vietnam		8,3	18,0		26,3
Macedonië	8,8	10,0	5,0	10,0	33,8
Zimbabwe	29,0	25,0	11,8		65,8
Zuid Afrika		29,3	15,6	15,0	60,0
Totaal	124,9	189,1	188,6	102,1	604,6

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

Deze tabel laat de verdeling van macrosteun per land zien voor 1994–1997. In Azië kwam macrosteun bij de reguliere samenwerkingslanden niet meer voor, alleen transitieland Vietnam ontving deze vorm van hulp. De stroom naar samenwerkingslanden in Zuidelijk en Oostelijk

Afrika, die tradisioneel veel programmahulp (importsteun) ontvingen, is tussen 1994 en 1997 opgedroogd. Voor Westelĳk Afrika is het niveau gehandhaafd.

Macrosteun voor Oost-Europese landen betreft met name transitielanden (tevens kiesgroeplanden); het gaat hierbij veelal om cofinanciering van aanpassingsprogramma's. Deze groep landen ontving een toenemend deel van de totale uitgaven voor macrosteun.

Tabel 3. Schuldverlichting, naar land

Land	1994	1995	1996	1997	Totaal
Angola		37,9			37,9
Bangladesh	26,1				26,1
Burkina Faso	13,4	10,0	10,0	10,0	43,4
Bulgarije	15,0				15,0
Bhutan		6,2			6,2
Bolivia		27,3	27,5	27,5	82,3
Ivoorkust		0,1		10,7	10,8
Cameroen			8,2		8,2
Costa Rica	2,2	3,3	24,8		30,2
Ecuador		12,0			12,0
Egypte			20,1		20,1
Ethiopië		10,0			10,0
Georgië	1,8	1,3			3,1
Ghana		26,5			26,5
Guinee Bissau		6,7			6,7
Haiti	3,5				3,5
Honduras	1,5	15,4	2,3	2,2	21,4
India	41,7	89,9	80,0	3,3	214,8
Jamaica	13,0	31,4			44,4
Kenia	5,5				5,5
Sri Lanka		10,5			10,5
Madagaskar			3,4		3,4
Mali	0,2	10,1	10,2	0,6	21,0
Malawi		6,5	10,0	10,0	26,5
Mozambique			20,0	10,0	30,0
Nicaragua	24,8	54,0	39,6	9,4	127,8
Peru	12,5	12,1	17,2	11,0	52,8
Filippijnen		2,0			2,0
Ruanda	3,5	4,3	7,5		15,3
Senegal		3,2			3,2
Tunesië	8,9	10,6	10,0	9,7	39,2
Tanzania	1,8			0,0	1,8
Uganda	27,5	30,0	25,0	15,0	97,5
Vietnam	2,4	23,2			25,7
Yemen	10,3	29,0	23,0	15,0	77,3
Macedonië	19,6				19,6
Zambia	30,7	15,0			45,7
Zimbabwe		37,0			37,0
Totaal	265,7	525,5	338,8	134,6	1.264,7

NB: alle bedragen in miljoenen gulden

Tabel 1. Uitgaven 1996 naar land en instrument, confrontatie met track record (TR) 1996

Land	TR96	Macro	SV	Sector	Totaal
Armenië	0	5,0		1,8	6,8
Bosnie	0	2,5			2,5
Cameroen	0		8,2		8,2
Costa Rica	0		24,8		24,8
Eritrea	0			7,3	7,3
Georgië	0	8,0			8,0
Honduras	0		2,3		2,3
Kyrgyzstan	0	8,8		4,0	12,8
Madagaskar	0		3,4		3,4
Malawi	0		10,0		10,0
Palest. Geb.	0	24,4			24,4
Peru	0		17,2		17,2
Rwanda	0		7,5		7,5
Tunesië	0		10,0		10,0
Macedonië	0	5,0			5,0
Zuid Afrika	0	15,6			15,6
Burkina Faso	1	4,0	10,0	0,3	14,3
Mali	1	30,5	10,2		40,7
Vietnam	1	18,0	0,0		18,0
Bolivia	2		27,5		27,5
Kaapverdië	2	8,6		2,6	11,2
Egypte	2		20,1		20,1
Kenia	2			11,7	11,7
Mozambique	2		20,0	7,8	27,8
Tanzania	2	35,0			35,0
Yemen	2		23,0		23,0
Bangladesh	3			10,0	10,0
Nicaragua	4		39,6		39,6
Uganda	4		25,0	1,0	26,0
Ethiopië	5	11,3		21,3	32,6
Ghana	5			0,1	0,1
India	5		80,0	2,9	82,9
Pakistan	5			10,0	10,0
Zimbabwe	5	11,8		8,8	20,6
Totaal		188,6	338,8	89,7	617,1

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

0 = geen Track Record (TR) beschikbaar;

1 = TR is positief voor macrosteun;

2 = TR is negatief voor programmahulp in het algemeen;

3 = TR is positief voor macrosteun, maar er is geen financieringsbehoefte: programmahulp is niet nodig;

4 = TR is negatief voor macro-steun, (schuldverlichting toegekend);

5 = TR is negatief voor macrosteun, echter sectorale programmahulp is mogelijk

Tabel 2. Uitgaven 1997 naar land en instrument, confrontatie met track record (TR) 1997

Land	TR97	TR97corr	Macro	SV	Sector	Totaal
Eritrea	0	0			5,0	5,0
Honduras	0	0		2,2		2,2
Namibië	0	0			6,2	6,2
Tunesië	0	0		9,7		9,7
Armenië	1	1	6,0			6,0
Burkina Faso	1	1	6,0	10,0	0,2	16,2
Bolivia	1	3		27,5		27,5
Ivoorkust	1	2		10,7		10,7
Egypte	1	2	8,0			8,0
Georgië	1	1	8,0			8,0
Ghana	1	1	10,0		1,0	11,0
Jordanië	1	1	15,0			15,0
Mali	1	1	20,0	0,6		20,6
Malawi	1	3		10,0		10,0
Mozambique	1	3		10,0	0,9	10,9
Peru	1	3		11,0		11,0
Uganda	1	1		15,0	5,2	20,2
Macedonië	1	1	10,0			10,0
Zuid Afrika	1	1	15,0		1,5	16,5
Bangladesh	2	2			10,0	10,0
Ethiopië	2	2			22,3	22,3
India	2	2		3,3	6,9	10,1
Kenia	2	2			0,4	0,4
Nicaragua	2	2		9,4		9,4
Yemen	2	2		15,0		15,0
Zimbabwe	2	2			6,8	6,8
Kaap Verdië	5	5	4,1		3,5	7,5
Totaal			102,1	134,6	69,8	306,5

Bron: Ministeriële Financiële Administratie en Management Informatiesysteem MIDAS

0 = geen Track Record (TR) beschikbaar;

1 = TR is positief voor macrosteun;

2 = TR is negatief voor programmahulp in het algemeen;

3 = TR is positief voor macrosteun, maar er is geen financieringsbehoefte: programmahulp is niet nodig;

4 = TR is negatief voor macro-steun, (schuldverlichting toegekend);

5 = TR is negatief voor macrosteun, echter sectorale programmahulp is mogelijk