



Beheersing in ontwikkeling

DRS. R.D.J. NIEUWENHUIZEN*

Inleiding

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking staat de afgelopen maanden sterk in de belangstelling. Niet in de laatste plaats hangt deze belangstelling samen met de zeer binnenkort te verschijnen nota *Herijking bilateraal beleid*, de eerste beleidsnota van minister Schoo waarin naar verwachting een afgeronde beleidsvisie zal worden gepresenteerd.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt van diverse kanten becommentarieerd, waarbij zowel fundamenteel inhoudelijke als procedurele kwesties aan de orde komen. Als voorbeelden van fundamentele vragen kunnen hier worden opgesomd 1):

- is het in principe juist om een ontwikkelingsconcept te hanteren dat het karakter draagt van een inhaalprogramma volgens Westers model?
- leidt de keuze voor armoedebestrijding ten aanzien van de armste landen versus het ontwikkelen van de handelsrelaties niet tot een vergroting van de kloof tussen arme en rijke landen?
- in hoeverre mag de politieke autonomie van een hulpontvangend land worden beïnvloed via conditionele hulpverlening?
- hoe zou de bevordering van de handelsrelaties met de meer ontwikkelde derde-wereldlanden gestalte moeten krijgen? Dit geldt zowel ten aanzien van stimulering van de export uit deze ontwikkelingslanden als voor het feit dat het Nederlandse exportpakket weinig mogelijkheden biedt om aan te sluiten bij de vraag vanuit deze landen. Overigens zal dit laatste onderwerp in een komende nota over ontwikkelingsamenwerking en werkgelegenheid aan de orde worden gesteld.

Hoezeer deze vragen op zich interessant zijn om aan een nadere analyse te onderwerpen, zal op deze plaats de aandacht worden gericht op een kwestie van een meer procedurele aard. Met name zal hier worden ingegaan op de mogelijkheden voor het parlement om de efficiency en de effectiviteit van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking te bewaken. De opbouw van dit artikel is als volgt: eerst wordt een overzicht gegeven van de huidige begrotingsopbouw van Ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens komen kanttekeningen ten aanzien van de systematiek van de begroting aan de orde. Ten derde wor-

den elementen ten behoeve van doelmatigheidsanalyse vanuit de normatief gerichte literatuur naar voren gehaald. Enkele slotopmerkingen ronden dit artikel af.

De begroting in hoofdlijnen

De reeds langer bestaande algemene doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid betreffen bestrijding van armoede en bevordering van economische zelfstandigheid. In toenemende mate worden meeromvattende programma's als instrument hiervoor gezien. Deze doelstellingen zijn gebaseerd op de gedachte dat alle wereldburgers recht op ontwikkeling hebben en dat hulp van met name rijke landen aan arme landen daarom een morele plicht is 2). Naast dit nobele streven zijn tevens elementen in de geformuleerde beleidslijn te

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

vinden die niet geheel zijn ontbloeit van eigenbelang. De Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1984 wijst op het verband dat werd aangetoond tussen de economische groei van ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Ook het streven naar het verder betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven in de ontwikkelingshulp kan in dit verband worden genoemd. De sporen van een reeds langer bestaande discussie omtrent de motieven achter ontwikkelingsamenwerking tekenen zich hierbij af.

Ondanks de in de Memorie van Toelichting genoemde beleidsaccenten is een breuk met het beleid dat door vorige kabinetten werd gevoerd niet waarschijnlijk. De tweeledige doelstelling (economische zelfstandigheid en armoedebestrijding) blijft onverkort gehandhaafd. De zwaartepunten in de beleidsvoornemens betreffen nadruk op de armste landen, een meer pluriforme aanpak van problemen die zeer verschillend van aard kunnen zijn, de al genoemde inschakeling van de particuliere sector en een vergroting van de effectiviteit van de ontwikkelingsamenwerking.

Sedert 1976 ligt het plafond van middelen voor ontwikkelingsamenwerking op 1½% van het netto nationaal inkomen tegen factorkosten. Deze doelstelling werd geformuleerd in de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl 3). Dit plafond voor ontwikkelingsamenwerking bestaat

uit begrotingsmiddelen en kapitaalmarkt-middelen 4). De kapitaalmarkt-middelen worden via de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden van de kapitaalmarkt betrokken en vervolgens, onder „zachte” voorwaarden, doorgegeven aan ontwikkelingslanden. Het renteverlies dat daarbij optreedt wordt gedekt door rentesubsidies. De omvang van deze rentesubsidies stijgt zeer snel, zodat sedert enkele jaren het beleid erop is gericht het aandeel van de kapitaalmarkt-middelen terug te dringen.

De uitgaven voor ontwikkelingshulp zijn onder te verdelen in zogenaamde ODA- en non-ODA-uitgaven. De ODA-uitgaven („Official Development Assistance”) zijn door de „Development Assistance Committee” (DAC) van de OECD geformuleerd als die middelenoverdrachten door de overheid aan ontwikkelingslanden en aan multilaterale organisaties welke aan een tweetal voorwaarden voldoen, te weten:

- de hoofddoelstelling van de overdracht moet zijn de bevordering van de economische ontwikkeling en van de welvaart van ontwikkelingslanden;
- de overdracht dient ten minste een schenkingselement van 25% te omvatten en dient concessioneel van aard te zijn 5).

Om een indruk te geven van de zogenoemde categoriegewijze indeling van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking wordt hier de begroting voor 1984 en het meerjarenprogramma voor 1985 t/m 1988 weergegeven (zie tabel 1).

Bij de door Ontwikkelingssamenwerking gebruikte presentatie zijn enkele opmerkingen te maken. In de eerste plaats valt op dat de begrotingsopbouw door de indeling in categorieën afwijkt van wat

* De auteur is verbonden aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) J.C. Breman, Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: de daden achter de woorden, *Beleid en Maatschappij*, 1983, nr. 7, blz. 195-201; Meer geld naar derde wereld vergroot problemen daar en hier, interview met G.J. Huizer, *Aspecten*, 7 september 1983, blz. 269; L.H. Klaassen, De kloof tussen arme en rijke landen, *ESB*, 27 januari 1982, blz. 88-89; H. van der Burg en W.M. Riegen, Betalingsbalansproblemen van ontwikkelingslanden, *ESB*, 6 april 1983, blz. 290 e.v.; R. Ackx en M. Quintyn, De toepassing van het monetarisme in Chili, *ESB*, 26 januari 1983, blz. 82, e.v.; C. Klijs, De derde wereld als afzetmarkt voor machines, *ESB*, 2 februari 1983, blz. 118; L.M. Bakker en M.C. Quist, De structuur van de Nederlandse export en de importvraag van de ontwikkelingslanden, *ESB*, 2 november 1983, blz. 1018 e.v.

2) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 74.

3) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 41e vergadering, 28 mei 1973, blz. 1573.

4) B. Steunenberg, Het plafond voor ontwikkelingsamenwerking, *Openbare Uitgaven*, jg. 13, nr. 3, juni 1981, blz. 120; aandeel kapitaalmarkt-middelen voor 1984: 11,8%.

5) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 67; zie tevens B. Steunenberg, op.cit., blz. 111.

Tabel 1. Meerjarenplan voor de Nederlandse hulpverlening, in mln. gld.

Afdeling A(ODA)	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
I. Bilaterale projecten- en programmahulp	1395.2	31.7	1348.5	30.9	1392.0	31.1	1395.0	30.4	1395.0	29.5		
II. Ontwikkelingsfinanciering via Internationale Organisaties	769.6	17.5	766.4	17.6								
III. Directe hulp aan armste landen en groepen en speciale programma's	445.6	10.1	441.0	10.1	1443.8	32.3	1530.0	33.4	1612.0	34.1		
IV. Sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma's	254.2	5.8	220.5	5.1								
V. Medefinanciering van projecten van particuliere organisatie en vrijwilligersprojecten	308.3	7.0	297.4	6.8	308.0	6.9					3900.0	80.2
VI. Onderzoek- en Onderwijsprogramma	204.1	4.6	208.0	4.8	208.0	4.7	574.5	12.5	585.0	12.4		
VII. Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden	71.0	1.6	67.0	1.5	67.0	1.5						
VIII. Hulp aan de Nederlandse Antillen	205.1	4.7	204.1	4.7	205.0	4.6	200.0	4.4	205.0	4.3		
Totaal Afdeling A (ODA)	3653.6	83.0	3552.9	81.4	3623.8	81.1	3699.5	80.7	3797.0	80.4	3900.0	80.2
Afdeling B (non-ODA)	747.4	17.0	812.5	18.6	845.0	18.9	885.0	19.3	925.0	19.6	965.0	19.8
(waarvan rente subsidies)	(328.8)	(7.4)	(364.4)	(8.3)	(400.0)	(9.0)	(435.0)	(9.5)	(465.0)	(9.8)	(500.0)	(10.3)
Totaal Ontwikkelingssamenwerking a)	4401.0	100.0	4365.4	100.0	4468.8b)	100.0	4584.5b)	100.0	4722.0b)	100.0	4865.0b)	100.0

a) De meerjarencijfers 1983 tot en met 1985 wijken naar boven af van de 1½ procent nni. In overeenstemming met het vermoedelijke uitgaventempo van de onverbonden overloop op de hulp aan de Nederlandse Antillen zijn de meerjarencijfers 1983 tot en met 1985 verhoogd met respectievelijk 53,4; 44,1 en 17,9 miljoen gulden, waardoor de middelen voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar blijven.
Bron: Tweede kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 92.

b) Op basis van de rekenveronderstelling dat het nni voor de jaren 1984 tot en met 1987 nominaal groeit met 3,0 procent. De verwerking van het zogenaamde herschattingseffect (na 1984 maar in ieder geval nog in deze regeerperiode) is hierin niet begrepen.

doorgaans gebruikelijk is bij begrotingen van andere departementen. Dit heeft tot gevolg dat steun aan een bepaald land kan zijn opgebouwd uit middelen vanuit verschillende categorieën of zelfs afkomstig kunnen zijn uit andere begrotingshoofdstukken. De oorzaak van dit laatste verschijnsel is o.a. gelegen in de toedeling van de non-ODA-component, welke gedeeltelijk wordt overgeheveld naar andere begrotingshoofdstukken, zoals kolom 5 van tabel 2 laat zien.

Voor een goed inzicht in de samenstelling van ontwikkelingsgeld is derhalve inzage in de begrotingshoofdstukken van

het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken (hfst. IV), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hfst. XV) en het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (hfst. XVI) noodzakelijk. Daarmee is het beeld echter nog niet compleet. Ook ODA-uitgaven kunnen worden overgeheveld naar andere begrotingshoofdstukken. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd de overheveling van middelen vanuit categorie VIII (Hulp aan de Nederlandse Antillen) naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (6).

In de tweede plaats blijkt dat elders in de begroting van Ontwikkelingssamenwer-

king geheel andere bedragen voor de verschillende categorieën uitgaven worden genoemd, hetgeen leidt tot een totaal voor Ontwikkelingssamenwerking van ruim f. 2,7 mrd. in plaats van de in tabel 1 genoemde f. 4,3 mrd. 7). Globaal gesteld komt het bedrag van f. 2.7 mrd. als volgt tot stand. Na de zogenaamde herschatting van het netto nationaal inkomen tegen factorkosten worden de begrotingsmiddelen geïsoleerd (80% van de begroting met het nni, waarbij ca. f. 350 mln. wordt opgeteld). Daarvan wordt afgetrokken de bijdrage aan de Europese Gemeenschap terwijl de „onverbonden overloop” (zie toelichting bij tabel 1) hierbij wordt opgeteld. Vervolgens worden de overhevelingen naar andere begrotingshoofdstukken weer afgetrokken waarna men op het totaal van f. 2.7 mrd. aan uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking komt.

Ten slotte een opmerking met betrekking tot de in tabel 1 gepresenteerde meerjarenraming. Vanwege de koppeling met het netto nationaal inkomen kunnen de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking in de komende jaren slechts worden geraamd op basis van een veronderstelling over de groei van het nationaal inkomen. Dit heeft tot gevolg dat de uitgavenramingen aanzienlijk kunnen verschillen met de realisaties. Zo werd in het meerjarenplan 1983 voor 1984 een bedrag van f. 424 mln. méér geraamd dan de begroting van 1984 aangeeft. In tabel 1 werd de rekenveronderstelling gebruikt dat het nationaal inkomen in de jaren 1984-1987 zal groeien met 3 procent, hetgeen als optimistisch zou kunnen worden beschouwd 8).

Tabel 2. Afdeling B (non-ODA), overige uitgaven in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, in mln. gld.

	Uitgaven 1982	Stuwmeer 1982	Begroting 1983	Begroting 1984	Begrotingshoofdstuk en artikel
a. Internationale arbeidsverdeling: bevordering industrialisatie in ontwikkelingslanden en structuurverbetering in Nederland	11,8	0,5	6,4	8,9	XIII
b. Subsidies en bijdragen t.b.v. opvang en begeleiding buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijksgenoten	117,5	—	117,5	117,5	XV, XVI
c. Remigratie naar Suriname	5,7	—	4,8	8,3	XV
d. Rentesubsidies en apparaatskosten NIO en FMO	269,7	10,5	325,8	364,4	V - 91 IX 8
e. Internationale apparaatskosten ten laste van de hulpverlening					
— VN	38,1	—	54,1	67,1	V, XII, XIV
— OESO	1,0	—	1,0	1,0	V - 51,1
f. Nationale apparaatskosten					
— personele en materiële uitgaven					
— Ministerie van Buitenlandse Zaken	93,2	—	94,5	101,4	V - div.
— kosten Buitenlandse Dienst	72,9	—	79,9	82,0	V - div.
g. Infrastructuur Internationaal Onderwijs en Onderzoek					
— investeringen	7,9	0,1	4,9	3,0	zie Annex 1
h. — Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO)					
— Overige voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten	2,4	3,2	4,5	4,0	V - 94.3
i. Overige hulpverlening aan de Nederlandse Antillen	27,1	0,5	39,6	40,9	IV + VIII
	662,3	19,6	747,4	812,5	

Bron: Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 128.

6) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 128.

7) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 1, blz. 4.

8) H.J.B. Aarts, De financiële soliditeit van de ontwikkelingsbegroting, *Christen Democratische Verkenningen*, 1984, nr. 2, blz. 99.

Zoals reeds werd gesteld, kan commentaar worden geleverd op verschillende elementen van het beleid alsmede op de begrotingssystematiek inzake Ontwikkelingssamenwerking. Wat betreft de mogelijke kanttekeningen met betrekking tot begrotingstechnische kwesties zal hier een nadere uitwerking worden gegeven. Deze uitwerking valt uiteen in een drietal elementen waarbij wordt ingegaan op respectievelijk de stuwmeerproblematiek, het beleidsaccent „vergroting effectiviteit” en de categoriegewijze begrotingsindeling.

In de eerste plaats wordt Ontwikkelingssamenwerking geconfronteerd met een aanzienlijk *stuwmeer* van begrote, maar niet bestede middelen die krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet naar een volgend dienstjaar worden overgeboekt. Het ontstaan van het stuwmeer vindt een belangrijke oorzaak in het grillige verloop van een aantal externe factoren, waardoor kasramingen voor een bepaald dienstjaar soms aanzienlijk kunnen afwijken van de feitelijke realisaties. Een tweede oorzaak kan worden gezocht in de koppeling tussen het plafond voor ontwikkelingssamenwerking en het netto nationaal inkomen. Deze koppeling heeft tot gevolg dat de jaarlijkse begrotingsafweging over het totaalbedrag dat aan ontwikkelingshulp wordt uitgegeven ontbreekt. De totale ruimte wordt niet bepaald door de behoefte aan middelen die voortvloeit uit de planning van projecten en programma's, maar door het nationale inkomen. Bij de invoering van deze 1½-norm in 1976 ontstond om deze reden een schoksgewijze toename van het budget van f. 953 mln. 9). Als andere oorzaken voor de stuwmeervorming kunnen worden genoemd:

- vertragingen ontstaan door kwaliteits-toetsing van projecten en programma's;
- moeilijkheden met betrekking tot identificatie en uitvoerbaarheid van direct doelgroepgerichte activiteiten.

De stuwmeerproblematiek is overigens niet alleen een Nederlands probleem. Ook andere landen, zoals bij voorbeeld Canada, hebben te maken met soortgelijke problemen, die soms van een grotere omvang zijn dan in het Nederlandse geval 10).

Interen op het stuwmeer dient met voorzichtigheid te geschieden. Een snelle interring op het stuwmeer zou leiden tot een sterke opwaartse druk op het financieringstekort. Om dit te voorkomen en toch de omvang van het stuwmeer terug te brengen, zijn afspraken gemaakt tussen de ministers van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking, kortweg aangeduid met het „stuwmeerbeleid”. Het stuwmeerbeleid is erop gericht het stuwmeer van ontwikkelingsgeldens stapsgewijs in te krimpen. Met betrekking tot 1984 is besloten de stuwmeeringering vast te stellen op f. 205 mln. 11). Overigens kan stuwmeervorming nooit geheel worden vermeden. Nog afgezien van voortgangsstoringen in de projecten en programma's zal het niet zo kunnen zijn dat alle begrote bedragen altijd in het-

zelfde jaar kunnen worden uitgegeven. Daarnaast kan de afroep voor de bijdrage aan multilaterale kanalen op een tijdstip in het volgende begrotingsjaar vallen 12).

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat het in de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1984 genoemde beleidsaccent „vergroting effectiviteit” tot nu toe op zijn minst pover is uitgewerkt. Volstaan wordt met een (onduidelijke) verwijzing naar de hoofdlijnen waarlangs een grotere effectiviteit bereikt zou moeten worden, terwijl hierbij niet wordt ingegaan op de vraag hoe daarmee de effectiviteit gediend zou zijn 13). In de Memorie van Toelichting vindt men tevens onder de kop „Financiële controle” nog enige zinnen over de ontwikkeling van het financiële projectbeheer. Ook hier zou een nadere uitwerking op zijn plaats zijn geweest. Voor een verdere analyse is de hoop daarom gevestigd op de Herijkingsnota. Daarnaast kan in dit verband worden genoemd dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde aanzienlijk blijkt te zijn versterkt. Verwacht mag worden dat de kwaliteit van de hulpverlening hierbij is gebaat. Hierbij kan nog worden gewezen op de opmerkingen ten aanzien van het functioneren van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, die worden gemaakt door de Algemene Rekenkamer in haar jaarverslag 1982. De Inspectie kampte kennelijk met enkele problemen die voor een deel zijn terug te voeren op aanloopproblemen sedert haar oprichting in 1977. De rapportages droegen voornamelijk een projectgericht karakter. In mindere mate werden samenvattende rapporten opgeleverd, hetgeen te wijten zou zijn aan een geringe ervaring. Tevens maakte de Rekenkamer melding van een tekort aan arbeidskracht; een probleem dat door een ruimer budget zou kunnen worden opgelost. Ten slotte bleek dat de mate waarin adviezen van de Inspectie worden opgevolgd beperkt is 14).

In de derde plaats valt bij de bestudering van de begroting en de Memorie van Toelichting op, dat de omschrijvingen van de begrotingsposten doorgaans van een andere aard zijn dan gebruikelijk is bij begrotingen van andere departementen. De begrotingsposten voor ontwikkelingssamenwerking zijn ruwweg te verdelen in posten waarbij „kanalen” voor geldstromen worden aangegeven en posten die „budgetten” aangeven waaruit vervolgens verschillende uitgaven binnen een meer algemeen omschreven doel kunnen plaatsvinden. Als voorbeeld van de kanalen kunnen de bijdragen aan de multilaterale organisaties worden genoemd, waaronder de verschillende instellingen van de Verenigde Naties kunnen worden gerekend. Als voorbeeld van de budgetten kunnen begrotingsposten worden aangehaald zoals „Economische noodsituaties van landen” (art. 79), „Humanitaire noodsituaties” (art. 80) en „Sociaal-economische noodsituaties” (art. 81).

Het blijft echter zeer onduidelijk hoeveel middelen aan welke landen, projecten, programma's en/of groepen ten goede komen. Evenmin wordt een systematisch in-

zicht geboden in de totale omvang van de hulp per land, welke inkomensgroepen met name profiteren van de hulp en in de aard van de programma's of projecten 15). De al eerder genoemde overheveling van begrotingsmiddelen naar andere begrotingshoofdstukken draagt eveneens niet bij tot een beter inzicht hierin. Indien een grotere effectiviteit en doelmatigheid noodzakelijk is, zoals de Memorie van Toelichting stelt, dan is een inzicht in de feitelijke verdeling van middelen over de uiteindelijke ontvangers een eerste stap om deze doelstelling te bereiken 16).

Begrotingssystematiek en doelmatigheid

Welke mogelijkheden staan het parlement ter beschikking om de doelmatigheid en de effectiviteit van de middelen die in het kader van ontwikkelingssamenwerking worden besteed te beoordelen? Voor het beantwoorden van die vraag ligt het voor de hand aan te sluiten bij de leer van de openbare financiën.

Wellicht de belangrijkste functie van de begroting, de staatsrechtelijke- of wel de autorisatiefunctie 17), heeft betrekking op de controle door het parlement van het begrotingsproces. Deze controle is gebaseerd op het grondwettelijk budgetrecht van de volksvertegenwoordiging. De autorisatiefunctie brengt met zich mee dat de begrotingsmiddelen worden toebedeeld volgens een classificatie naar het doel van de uitgaven. Op deze wijze kan worden nagegaan of de vastgestelde verdeling van middelen ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Anders gesteld, de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven zal op deze wijze controleerbaar dienen te zijn. Een dergelijke benadering impliceert derhalve een nadruk op de „input” en de rechtmatigheid bij de begrotingsopbouw.

Indien men een uitspraak moet doen over doelmatigheid en effectiviteit van aangewende middelen, dan zal enig inzicht in de uiteindelijke „output”, de realisaties als gevolg van de uitgaven, noodzakelijk zijn. Immers, het begrip doelmatigheid wijst op de verhouding tussen input en output terwijl effectiviteit de relatie tussen doelstelling en output legt. De tegenstelling

9) B. Steunenberg, op.cit., blz. 124-125 en H.J.B. Aarts, op.cit., blz. 97.

10) B. Steunenberg, op.cit., blz. 123.

11) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 88.

12) H.J.B. Aarts, op.cit., blz. 101.

13) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hfst. V, nr. 2, blz. 81.

14) Algemene Rekenkamer, *Jaarverslag 1982*, blz. 70 t/m 72.

15) Zie ter illustratie J. Verloren van Themaat, *Ontwikkelingsbegroting onduidelijk over de besteding van het geld*, *NRC Handelsblad*, 25 november 1983.

16) Zie overzicht: Eerste Kamer, 1983-1984, 17 600, hfst. V, nr. 96. Het betreft hier hulp op het gebied van informatie en telecommunicatie.

17) Zie b.v. J. Mulder, *Inleiding tot de leer der openbare financiën*, Alphen a/d Rijn, 1974, blz. 160 en C. Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 342.

tussen de inputgerichte begroting en de noodzaak tot inzicht in de output van de uitgaven brengt ons in het brede veld van het toepassen van (bedrijfs)economische inzichten in de systematiek van de rijksbegroting. Belangrijke elementen daarbij zijn de maatschappelijke kosten-batenanalyse en het meten van de overheidsproductie. Alvorens echter hierop in te gaan, dienen enkele punten naar voren te worden gebracht.

Een eerste fundamentele vraag met betrekking tot doelmatigheidsanalyse is of het doelmatigheidsstreven van de overheid in het geval van Ontwikkelingssamenwerking in input-output-relaties kan worden uitgedrukt. Vermogensoverdrachten vallen niet onder het begrip overheidsoutput. De doelmatigheid wordt in zulke gevallen beoordeeld in termen van doel-middelenrelaties zoals dit in het algemeen voor subsidiëring van toepassing is. In het geval van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking kan worden geconstateerd dat de begrotingsposten in hoofdzaak vermogensoverdrachten betreffen. De uitgevoerde projecten en programma's zijn daarom, theoretisch gezien, geen output van de Nederlandse overheid, zodat de vraag kan worden gesteld of doelmatigheidsanalyse op dit gebied ten principale zou mogen worden benaderd vanuit de theorie met betrekking tot verschillende vormen van een prestatiebegroting. In de praktijk zal echter wel een relatie tussen uitgaven en resultaten kunnen worden gelegd, getuige de arbeid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde. Doelmatigheidsanalyse in termen van input en output kan daarom een belangrijke steun vormen voor het analyseren van de resultaten van overdrachten op hun doelmatigheid en doeltreffendheid.

De inputbegrotingen bieden reeds een beperkte ingang voor doelmatigheids- en effectiviteitsbewaking. De begroting van Ontwikkelingssamenwerking draagt echter deels een input- en deels een „doorsluit“-karakter. Een belangrijk deel van de middelen wordt, zoals geconstateerd, bestemd voor budgetten van waaruit vervolgens een verdere verdeling plaatsvindt (de input). Het inzicht in de feitelijke verdeling van deze input en in de uiteindelijke output van deze gelden zal nauwelijks meer aanwezig zijn. Hetzelfde geldt voor de posten die kanalen aangeven waarlangs middelen worden „doorgesluit“. De algemene bewoordingen waarin de nota *Doelmatigheid multilaterale kanalen* is opgesteld, toont opvallend helder het gebrek aan inzicht in de output. Ofschoon de begrippen doelmatigheid en effectiviteit in deze nota wel naar voren komen, blijft het bij enkele summiere en oppervlakkige constateringingen.

Een derde punt heeft betrekking op de eisen die doorgaans aan begrotingen worden gesteld, met name de eis van eenheid. Dit houdt in dat alle uitgaven en inkomsten in één document moeten worden samengevat, zodat de afwegingsfunctie van een begroting niet in het gedrang komt (18). Het aangeven van budgetten en kanalen op de begroting zou deze afwegingsfunctie kun-

nen ondermijnen, nog afgezien van het feit dat de koppeling tussen nationaal inkomen en uitgavniveau reeds een belangrijk deel van de afwegingsfunctie wegneemt. Mulder haalt in dit verband het voorbeeld van bestemmingsfondsen aan, die in strijd zouden zijn met de eis van de eenheid van de begroting (19). Ofschoon enige overeenkomsten zichtbaar zijn, zal niet in alle gevallen een dergelijke constructie op de begroting van Ontwikkelingssamenwerking te vermijden zijn, met name in het geval van de bijdragen aan internationale organisaties.

Om een begroting toegankelijk te laten zijn voor doelmatigheids- en effectiviteitsanalyse is in de eerste plaats de formulering van operationele doelstellingen met een specifiek karakter noodzakelijk. Dergelijke doelstellingen zouden moeten worden afgeleid van de algemene beleidsdoelstellingen zoals deze in de Memorie van Toelichting bij de begroting staan omschreven. In de tweede plaats is een helder inzicht vereist in de feitelijke verdeling van de middelen. Duidelijk zal moeten zijn aan welke projecten en programma's een bepaalde hoeveelheid geld wordt uitgegeven. In de derde plaats zullen de resultaten die tot stand zijn gekomen waar mogelijk gemeten of in ieder geval kwalitatief gespecificeerd moeten worden. Aldus worden de ingrediënten verkregen voor een begroting met een meer taakstellend karakter, waarbij een zinvolle doelmatigheidsanalyse uitvoerbaar wordt of wellicht zelfs een onderdeel gaat vormen bij het proces van het opstellen van een nieuwe begroting. Het begrotingsproces, of beter het besluitvormingskader met betrekking tot beslissingen omtrent uitgaven, tendeedt dan meer naar systemen zoals deze in de normatief gerichte literatuur worden genoemd. Hierbij denke men aan de systemen van „performance budgeting“, „management by objectives“, het ambitieuze „planning programming-budgeting system“ (PPBS) of de „zero-base budgeting“ (20) waarbij een kwantitatieve en een kwalitatieve kosten-batenanalyse onmisbare elementen vormen.

Inmiddels is duidelijk geworden dat dergelijke benaderingswijzen niet al te hoge verwachtingen kunnen rechtvaardigen, zeker wat betreft de toepassing van integrale systemen zoals PPBS (21). De productie, in de zin van welvaartsvergroting in ontwikkelingslanden, die door het beschikbaar stellen van middelen door de Nederlandse overheid mogelijk wordt gemaakt, betreft een geheel van specifieke en algemene stimuleringen. Een „internationale kosten-batenanalyse“ zal daardoor een welhaast onmogelijk exercitie zijn. Maar het zou te ver voeren om alle bedrijfseconomische benaderingen te verwerpen om vervolgens de output per definitie gelijk te stellen aan de input. Mogelijkheden voor een meer bedrijfseconomische benadering moeten zeker aanwezig worden geacht (22).

Samenvattend kan worden gesteld dat voor een beoordeling door het parlement van de doelmatigheid en de effectiviteit van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking de huidige begrotingspresen-

tatie weinig mogelijkheden biedt vanwege de volgende probleemvelden:

- a. het ontbreken van operationele doelstellingen;
- b. de weinig inzichtelijke begrotingsopbouw, hetgeen wordt veroorzaakt door de categoriegewijze indeling in „kanalen“ en „budgetten“ alsmede door de overheveling naar andere begrotingshoofdstukken;
- c. het ontbreken van inzicht in de uiteindelijke realisaties, mede veroorzaakt door de complexiteit van de beoordeling van deze realisaties.

Tot slot

Nederland speelt in mondiaal verband een voortrekkersrol op het gebied van ontwikkelingsamenwerking. Wij behoren tot de groep landen die het hoogste percentage van het bruto nationaal produkt aan ontwikkelingsamenwerking besteden. Gelukkig is te constateren dat dit niet leidt tot verslapping van de aandacht op dit terrein. Vanuit het beleid komen gedachten omtrent een kritische herwaardering van de activiteiten op het terrein van de ontwikkelingsamenwerking. Vanuit diverse gelegden van de maatschappij worden punten van kritiek aangedragen o.a. op het punt van de doorzichtigheid van de begroting, de realisaties, de doelmatigheid en de effectiviteit. Wat betreft deze punten blijkt, ook vanuit de leer van de openbare financiën, dat de begrotingssystematiek op een aantal punten voor verbetering vatbaar is.

De benodigde ingrediënten om te komen tot een begrotingssystematiek die een betere toegang zou kunnen verschaffen voor doelmatigheids- en effectiviteitsanalyse werden aangegeven, evenals de moeilijkheden die daaraan zijn verbonden. Ondanks de complexiteit van de problematiek moeten verbeteringen mogelijk zijn. Niet alleen de afwegingsfunctie door het parlement zou hiermee gebaat kunnen zijn, maar ook de uiteindelijke hulpontvangers zouden kunnen profiteren. Het streven naar doelmatigheid en naar effectiviteit moet immers ertoe leiden dat uiteindelijk met dezelfde hoeveelheid middelen meer noden kunnen worden gelenigd.

René Nieuwenhuizen

18) J. Mulder, op.cit., blz. 163 e.v. en: W. Moesen en V. van Rompay, *Inleiding tot de openbare financiën*, Leuven, 1980, blz. 52.

19) Zie noot 18.

20) Zie voor een beschrijving van deze systemen: W. Moesen, op.cit., blz. 88 e.v.; C. Goedhart, op.cit., blz. 382 e.v.; L. Koopmans, op.cit., blz. 53 e.v.; M. Spreutels, *Openbare Financiën*, 1969, Gent/Leuven, blz. 146; A. Premchand, *Government budgeting and expenditure control-theory and practice*, IMF, Washington DC, 1983, hoofdstuk 11, blz. 319 e.v.

21) A. Premchand, op.cit., blz. 332 e.v.

22) N.C.M. van Niekerk, *Begrotingsbeheersing en begrotingsbeheer: Kas versus waarde als grondslag voor de Rijksbegroting*, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, nr. 7/8, 1983, blz. 299 t/m 308.