



De President van de Algemene Rekenkamer  
Mw. drs. S.J. Stuiveling  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
Nederland  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**  
Scot Cowan

T +31 (0)70 348 4587

Datum 29 oktober 2013  
Betreft Bestuurlijke reactie 'Monitoring beleid voor ontwikkelings-  
samenwerking 2012'

**Onze referentie**  
FEZ- 2013/440

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw vierde rapport in het kader van het meerjarig onderzoek "Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking". Het toezicht op de monitoring van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking ervaar ik als een waardevolle bijdrage aan het streven naar meer effectiviteit en het sturen op resultaten.

Het rapport bevestigt dat het ministerie erin is geslaagd om de voor 2012 geplande bezuinigingen te realiseren op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Het rapport laat ook zien dat de door het kabinet afgesproken focus op de vijftien partnerlanden zichtbaar wordt. Bovendien heeft het ministerie de doelstelling van minder activiteiten en transacties gerealiseerd.

De conclusies en aanbevelingen in het rapport zijn echter niet altijd herkenbaar. Op een aantal punten acht ik nuancering of aanvulling noodzakelijk. U geeft aan in de methodologische verantwoording dat de twee *case-studies* in Benin en Ethiopië niet representatief zijn voor de 15 landenprogramma's en dat uit deze *case-studies* geen generaliserende conclusies getrokken mogen worden. Ik deel deze conclusie.

#### **"Multi-bi"-uitgaven**

U merkt op dat het aandeel van de multilaterale organisaties groter is dan wat jaarlijks over de uitgaven per kanaal aan de Tweede Kamer wordt gerapporteerd. Graag voeg ik de volgende informatie toe: de "multi-bi"-uitgaven zijn in het bilaterale kanaal opgenomen conform de internationale OESO/DAC afspraken en -definities, die leidend voor mij zijn. Het betreffen uitgaven in specifieke landen en worden daar doorgaans beheerd en bewaakt door de lokale vertegenwoordiging van één van de multilaterale organisaties. Overigens sluit deze indeling beter aan bij de door de AIV<sup>1</sup> geadviseerde "actor-oriëntatie".

#### **Intensivering op private sectorontwikkeling**

Verder signaleert u in uw rapport dat de intensivering op private sectorontwikkeling (PSD) niet gerealiseerd is in 2012. Dit beeld wil ik nuanceren

---

<sup>1</sup> Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking. AIV advies no. 82, februari 2013

omdat het een begrotingstechnische oorzaak heeft. Door de introductie van een nieuwe begroting BHOS is het begrotingsartikel voor voedselzekerheid ingevoerd. Hierdoor is een groot aantal uitgaven dat voorheen onder PSD werd verantwoord naar voedselzekerheid overgeheveld. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld. Dat is door de gewenste eenduidige begrotingsindeling lastig te ondervangen.

### Resultaatmeting en evaluaties

Over de aanbevelingen over resultaatmeting en evaluaties kan ik u meedelen dat de kwaliteit van alle evaluaties voortdurende aandacht heeft. In uw hoofdbevinding, dat inspanningen nodig zijn voor verdere verbetering van de resultaatmeting, kan ik mij slechts gedeeltelijk vinden. De formuleringen "Geen systematisch zicht op resultaten", "Nulmetingen ontbreken" en "Informatie is onbetrouwbaar" dekken mijns inziens niet de lading van uw onderzoek en doen de gezamenlijke inspanningen op dit terrein te kort. Hieronder ga ik nader in op deze inspanningen.

De door de onafhankelijke evaluatiedienst IOB uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van themabeleid (basisonderwijs, water & sanitatie, SRGR, energie) zijn al geruime tijd gebaseerd op impactmetingen. De algemene evaluatiedekking voor BZ is voldoende<sup>2</sup> en voor ontwikkelingssamenwerking specifiek is deze dekking relatief hoog (55% voor artikel 4 (armoedebestrijding) en 46% voor artikel 5 (sociale ontwikkeling) gedurende de periode 2008-2010<sup>3</sup>).

De door u geciteerde decentrale evaluaties vormen slechts een deel van alle evaluaties<sup>4</sup>. In 2011 heeft IOB gesignaleerd<sup>5</sup> dat de kwaliteit van de decentrale evaluaties verbeterd moest worden. Hierop heb ik een aantal maatregelen genomen, waaronder de methodologische ondersteuning door de *Help Desk* van IOB. IOB adviseert intensief bij decentrale evaluaties, waarbij vooral de focus ligt op *outcomes* en impact. Daarnaast is er een raamovereenkomst voor effectenonderzoek met acht instellingen afgesloten, die hun sporen hebben verdiend op het gebied van impactevaluaties. Decentrale evaluaties moeten via dit raamwerk worden uitgevoerd.

Verder is het zogenoemde *Quality@Entry* proces binnen het DGIS geïntroduceerd. Juist in dit *Quality@Entry* proces worden bij een project aan het begin van het goedkeuringstraject de doelen, interventielogica en resultaten, alsook hun meetbaarheid in kaart gebracht. Een belangrijk element is het oordeel van een *review team*, bestaande uit interne en externe experts. Overigens worden moderne methoden ook bij output en resultaatmetingen toegepast. Het ministerie is in het kader van het "open data"-proces en de jaarlijkse resultatenmeting van alle activiteiten de geocode aan het registreren.

Resultaten tellen. Sinds 2004 publiceert het ministerie resultatenrapportages met meetbare doelen en resultaten die transparant en bruikbaar worden gepresenteerd. Geleerde lessen vormen onderdeel van de rapportages en samen met de impactmetingen van IOB leiden deze tot aanpassingen in programma's. Het door u aangehaalde voorbeeld op het gebied van water en sanitatie in Benin laat dit mooi zien. Op 24 oktober 2013 is de voortgangrapportage (2012) over de

---

<sup>2</sup> Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid; AR juni 2013

<sup>3</sup> IOB Jaarbericht 2012

<sup>4</sup> In de periode van 2008-2010 ging dit over 37 eindevaluaties en een totaalbedrag van 137 miljoen euro; p. 12 Inventarisatie decentrale evaluaties; IOB 2011

<sup>5</sup> Inventarisatie decentrale evaluaties; IOB 2011

speerpunten ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer toegezonden. Over de voorlopige bevindingen van 2012 merkte u op dat dit rapport veel nuttige informatie over de resultaten van het speerpuntenbeleid bevatte<sup>6</sup>.

Onze referentie  
FEZ- 2013/440

### **Kennismanagement**

Uw tweede aanbeveling van het rapport betreft het kennismanagement. Hier liggen nog zeker uitdagingen. In de afgelopen periode hebben beleid en uitvoering en het realiseren van de bezuinigingen prioriteit moeten krijgen. U signaleert dat dit risico's met zich meebrengt.

De aanbeveling om één projectteam in te stellen met een duidelijk mandaat en een deadline neem ik graag over. In het kader van de modernisering van de diplomatie is in het plan van aanpak voor de hervormingen en bezuinigingen van BZ 2014-2016 besloten tot het oprichten van een "diplomatieke academie" met een opleidingscurriculum voor alle diplomaten en internationaal opererende ambtenaren. Hiervoor wordt een aparte projectleider met een staat van dienst op het gebied van diplomatie aangetrokken.

In het kader van dezelfde modernisering is ook recent besloten om de directeur-generaal een sterkere rol te geven in het plaatsingsbeleid, zodat aanwezige capaciteit gericht en flexibeler kan worden ingezet. Plaatsingstermijnen zullen tevens beter worden afgestemd op het brede organisatiebelang, langer waar kennis geborgd moet worden en korter waar flexibel op nieuwe ontwikkelingen ingespeeld moet worden. Het al eerder genoemde *Quality@Entry* proces richt zich op effectief gebruik van interne en externe kennis in de programmering. Ook is het interne gebruik van *social media* als platform voor uitwisseling van kennis en ervaring de laatste jaren fors toegenomen.

Voorts ben ik van mening dat de operationalisering van de kennisplatforms een belangrijke bijdrage kan leveren aan externe en interne uitwisseling van kennis en informatie. Voor de totstandkoming van die kennisplatforms heeft het ministerie een initiërende rol gespeeld met de intentie om die platforms te laten uitgroeien tot zelfstandig opererende organisaties.

### **Informatie-uitwisseling**

Tenslotte signaleert u dat de informatie-uitwisseling over de beleidsuitvoering tussen centrale en decentrale onderdelen van het ministerie verbeterd kan worden. De ambassades met een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking hebben dit al eerder intern gesignaleerd. Daarom zijn concrete afspraken tussen ambassades en departement gemaakt en wordt een actieplan uitgevoerd om in het kader van themasturing de samenwerking te verbeteren en het gebruik van informatiesystemen te optimaliseren. Belangrijk onderdeel daarvan betreft het verbeteren van de registratie van begunstigde landen per activiteit en het aan posten en directies verlenen van toegang tot het nieuwe managementinformatiesysteem ("*dashboard*"). Onderzocht wordt verder op welke wijze voortgangsrapportages en informatiesystemen van de belangrijkste partnerorganisaties in dit kader gebruikt kunnen gaan worden (koppeling van gegevens). Eind 2014 zal de uitvoering van het actieplan zijn afgerond.

  
Lillianne Ploumen  
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 400 V nr. 9 14 november 2012



## **Bijlage bij de bestuurlijke reactie op het rapport 'Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking 2012'**

In het rapport zijn de volgende feitelijke onjuistheden geconstateerd:

### **Deel 1**

#### **Focus op beleidsprioriteiten (p.7)**

- 3<sup>e</sup> alinea: *"Voor het overige financiert Nederland niet veel andere activiteiten dan vorige jaren"*. Deze algemene stelling is alleen onderbouwd met het voorbeeld SRGR en gezondheid en dit voorbeeld wordt mijns inziens ten onrechte gegeneraliseerd. Het ministerie is weldegelijk activiteiten aan het afbouwen en nieuwe activiteiten aan het starten. Er zijn activiteiten die elementen hebben van meerdere thema's en dat is zeker het geval bij SRGR en gezondheid. Om die reden is gezondheid ook in de begroting ondergebracht bij het speerpunt SRGR.
- 3<sup>e</sup> alinea: Het MDG fonds is een multi-donor programma om de uitvoering van het Health Sector Development Programme te ondersteunen (geen sectorale begrotingssteun). De Nederlandse bijdrage (€ 30.538.000) valt onder de budgeteenheid "Gezondheidszorg: Algemeen" maar zou ook prima onder "Reproductieve gezondheid (decentraal)" kunnen vallen. De keuze voor het MDG fonds, namelijk systeem versterking (*Health Systems Strengthening*), is een noodzakelijke voorwaarde voor onder andere het verminderen van moedersterfte en het verhogen van de toegang tot kwalitatief goede gezondheidszorg. Het sluit als zodanig geheel aan op de doelen zoals vastgesteld onder SRGR. Dus in dit geval ondersteunt de posterioriteit de prioriteit. Het ontwikkelingsdoel kan niet strikt gescheiden gerealiseerd worden. Zie ook op pagina 32 sectorale begrotingssteun: het MDG fonds kan niet als sectorale begrotingssteun worden gekwalificeerd daar het budget uit bepaalde activiteiten bestaat die geormerkt aan bepaalde donoren worden gekoppeld. Bij sectorale begrotingssteun is dit niet het geval.

#### **Interne hervormingen (p.10)**

- 3<sup>e</sup> alinea: *"Het ministerie heeft in 2011 ook een ambitieuze kennisagenda geformuleerd en een nulmeting uitgevoerd. In deze nulmeting zijn een aantal knelpunten in het kennismanagement vastgesteld"*.: In deze nulmeting is echter ook geconstateerd dat er in de praktijk veel gebeurt binnen het departement op het gebied van kennis; veel initiatieven en horizontale netwerken. De inrichting van het systeem van circuitdeskundigen: de relatie, die wordt gelegd met het gebrek aan regie, is niet correct. Het systeem van circuitdeskundigen is niet in deze vorm ingevoerd vanwege het feit dat de afbakening van circuits onvoldoende recht deed aan de benodigde expertise en in de praktijk niet goed werkbaar bleek. En niet vanwege het gebrek aan regie. In de huidige hervormingen van personeelsmanagement ligt de focus op professionaliteit, kwaliteit, kennis en expertise.

#### **Deel 2.1.5 Verdeling over kanalen**

- p.21 1<sup>e</sup> alinea *"Het manco van de kanaalverdeling is dat de percentages niets zeggen over de ontvangers van het geld."* Dit is feitelijk onjuist. De kanaalverdeling geeft een indicatie over hoe de middelen besteed worden en wie daarvan de begunstigde is. Middelen die via landenprogramma's worden besteed komen immers ten gunste van de bevolking van het desbetreffende land. Hooguit zou gesteld kunnen worden dat de percentages niet alles zeggen over de uitvoerders van de activiteiten via welke de middelen worden besteed.

#### **3.1 De focus op landen en thema's**

- (p.30) 2<sup>e</sup> alinea: *"...de landenlijst die landen indeelt naar partnerland, transitieland en exit-land."* Transitielanden bestaan niet meer, dit zijn exit-landen dan wel handelslanden geworden.
- Correctie in voetnoot 15: Ambassade Ethiopië is bezig het aantal activiteiten van 90 naar 45 terug te brengen
- p.31 laatste alinea: *"Multi-bi financiering vereist namelijk meer beheerskosten dan financiering via een jaarlijkse bijdrage aan een multilaterale organisatie"*. Het rapport biedt geen cijfers om deze conclusie te staven. De conclusie wordt alleen gestaafd door een theoretische benadering, een empirische onderbouwing ontbreekt.

#### **3.3 Algemene en sectorale begrotingssteun (p. 32)**

- 4<sup>e</sup> alinea: AR stelt dat bij Sectorale Begrotingssteun (SBS) het ontvangende land het geld aan striktere voorwaarden moet uitgeven dan Algemene Begrotingssteun (ABS). Dit is feitelijk onjuist.

De criteria voor ABS en SBS dienen even strikt te worden toegepast. Er zijn wel verschillen tussen ABS en SBS (zie brief aan de Tweede Kamer van 15 mei 2013<sup>1</sup>). Ook in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken staat omschreven hoe en wanneer begrotingssteun kan worden ingezet.

#### **4.2 Capaciteitsinzet en flexibilisering personeel (p.39)**

- 3<sup>e</sup> alinea: *"Het valt echter op dat het departement geen actueel overzicht heeft van het aantal themadeskundigen/specialisten dat in dienst is"*. Dit is feitelijk onjuist; uiteraard weten we wel welke themadeskundigen/specialisten we in dienst hebben.
- 4<sup>e</sup> alinea: In het rapport staat vermeld dat het Ministerie de oprichting van een flexibele schil van 15% het personeelsbestand nog niet heeft gerealiseerd. Sinds deze zomer beschikt het departement over een flexibele schil van 17%. Dit is een cijfer dat is afgezet tegen de formatie. Dus van de beschikbare formatieplaatsen heeft 83% van de medewerkers momenteel een vaste aanstelling en 17% een tijdelijke aanstelling<sup>2</sup>. In het kader van de ingezette hervormingen van het personeelsbeleid waarbij de nadruk ligt op professionaliteit en flexibiliteit wordt ingezet op een verdere vergroting van de flexibele schil naar circa 25% in 2018.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 271 nr 11 15 mei 2013

<sup>2</sup> Noot: cijfer is inclusief uitgezonden BZ-medewerkers op de posten en uitgezonderd lokaal aangenomen staf en attachés.