



Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking

Stand van zaken april 2011

2011



Vergaderjaar 2010–2011

32 803

**Monitoring beleid voor
ontwikkelingssamenwerking**

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 2011

Hierbij bieden wij u het op 20 juni 2011 door ons vastgestelde rapport «Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking; Stand van zaken april 2011» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2010–2011

32 803

Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking

Nr. 2

RAPPORT STAND VAN ZAKEN APRIL 2010

Inhoudsopgave

	blz
Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel en reikwijdte van de rapportage	5
1.3 Opzet rapportage	6
2 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking	7
3 Analyse van het voorgenomen kabinetsbeleid	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Beleidsvoornemens	10
3.2.1 Meer focus en minder versnippering	10
3.2.2 Meerjarige bezuinigingen	11
3.3 Onze aandachtspunten	11
3.4 Stand van zaken	12
4 Kanalen	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Verdeling middelen tussen kanalen	15
4.3 Bilaterale kanaal	19
4.3.1 Beleidsvoornemens	19
4.3.2 Onze aandachtspunten	19
4.3.3 Stand van zaken	19
4.4 Het multilaterale kanaal	22
4.4.1 Beleidsvoornemens	22
4.4.2 Onze aandachtspunten	22
4.4.3 Stand van zaken	23
4.5 Maatschappelijk middenveld	25
4.5.1 Beleidsvoornemens	25
4.5.2 Onze aandachtspunten	25
4.5.3 Stand van zaken	26
4.6 Bedrijfsleven	26
4.6.1 Beleidsvoornemens	26

4.6.2	Onze aandachtspunten	27
4.6.3	Stand van zaken	27
5	Interne organisatie en sturing	29
5.1	Beleidsvoornemens	29
5.2	Onze aandachtspunten	29
5.3	Stand van zaken	30
6	Reactie staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en nawoord Algemene Rekenkamer	32
	Bijlage partnerlanden, uitfaserende landen en landen met transitiefaciliteit	34
	Bijlage methodologische verantwoording	35
	Gebruikte afkortingen	36
	Literatuur	38

SAMENVATTING

Het kabinet-Rutte/Verhagen zet in op het vergroten van de focus en samenhang in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Er is sprake van te veel thema's die zijn uitgewaaierd over te veel partnerlanden, te veel partnerorganisaties en te veel instrumenten, zo stelt dit kabinet in de Basisbrief voor ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010). Deze versnippering van het beleid doet afbreuk aan de mogelijkheden om te specialiseren, belemmert het leren van opgedane ervaringen en zorgt voor een grote beheerslast.

De probleemanalyse van het kabinet sluit aan op rapportages die wij eerder hebben uitgebracht, zoals *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking* en *Drinkwater in ontwikkelingslanden* en onze brief aan de Tweede Kamer over transparantie ontwikkelingssamenwerking (Algemene Rekenkamer, 2010b, 2008, 2010a), en bij het rapport *Minder pretenties, meer ambities* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2010).

Wij zullen gedurende deze kabinetsperiode monitoren in welke mate het kabinet erin slaagt de focus en samenhang te vergroten en zullen hierover periodiek rapporteren. In deze eerste monitorrapportage brengen we de uitgangssituatie in beeld: wat was de mate van versnippering in het beleid voordat het kabinet aantrad? Vervolgens geven we aan wat de aandachtspunten zijn die we de komende jaren gaan volgen.

In volgende rapportages zullen we de beleidsuitvoering afzetten tegen de uitgangssituatie zodat de geboekte voortgang inzichtelijk wordt en brengen we de verdere uitwerking van het beleid in beeld. Hierbij beoordelen wij niet de inhoud van het beleid, zoals de juistheid van de gekozen speerpunten of partnerlanden. Wel beoordelen wij of er sprake is van een consistente vertaling van de ambitie om de focus en samenhang te vergroten. Besteedt het kabinet bijvoorbeeld daadwerkelijk minder geld aan de gestelde posterioriteiten, bouwt het expertise op voor de gestelde prioriteiten en zijn deze leidend voor de activiteiten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) financiert via de verschillende kanalen?

De afgelopen maanden heeft het kabinet-Rutte/Verhagen de hoofdlijnen van de ontwikkelingssamenwerking bepaald. Het heeft vier prioriteiten voor het beleid opgesteld en ook posterioriteiten benoemd. Daarnaast is ervoor gekozen het aantal partnerlanden te verminderen van 33 naar 15. Het beleid voor het multilaterale kanaal is het kabinet op dit moment aan het uitwerken. Onduidelijk is nog hoe de hoofdlijnen van het beleid doorwerken naar het bedrijfslevenkanaal en naar de activiteiten in het maatschappelijke kanaal die niet vallen onder het medefinancieringsstelsel. Verder vormt in de verdere uitwerking van het beleid de afstemming tussen de verschillende kanalen een aandachtspunt.

Voor de komende jaren is er een reeks van uitdagingen voor het kabinet. In de eerste plaats, om de vier prioriteiten van de ontwikkelingssamenwerking (veiligheid en rechtsorde; voedselzekerheid; water en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten) inhoudelijk scherp af te bakken en te combineren met forse bezuinigingen. Wanneer een zeer breed scala aan activiteiten onder deze prioriteiten wordt gebracht, zal de focus per saldo nauwelijks toenemen. Daarnaast is het ook van belang de gekozen prioriteiten te laten doorwerken in het personeelsbeleid, de interne sturing en de financiële administratie van het Ministerie van BuZa.

Het realiseren van deze uitdagingen zal bijdragen aan meer focus en samenhang in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en een slanker, efficiënter en deskundiger Ministerie van BuZa dat helder verantwoording kan afleggen aan de Tweede Kamer over het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

In zijn reactie gaf de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan ons rapport en het onderzoekstraject waarvan het deel uit maakt te verwelkomen. Hij geeft aan dat monitoring door de Algemene Rekenkamer het ministerie scherp kan houden bij de uitvoering van beleid. De belangrijkste uitdagingen die wij identificeren, zoals een scherpe afbakening van de vier speerpunten en de doorvertaling hiervan naar de interne sturing en het personeelsbeleid, worden door hem gedeeld. De staatssecretaris geeft aan dat ons rapport duidelijkheid verschaft over de aandachtspunten die leidend zullen zijn voor ons onderzoekstraject en dat op onderdelen nadere concretisering nodig is. Hij stelt voor na te gaan hoe de beschikbare informatie bij het ministerie eenduidig ontsloten kan worden en hiervoor een monitoringskader te ontwerpen.

Dat de staatssecretaris ons beeld van de belangrijkste uitdagingen deelt, betekent dat er een goede basis is om de koersvastheid van het beleid te beoordelen. Wij zijn graag bereid in te gaan op zijn voorstel om in overleg te treden over ons monitoringskader.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft een herziening van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aangekondigd met meer focus, minder thema's en minder partnerlanden. Volgens het kabinet zijn er op dit moment te veel thema's die vervolgens zijn uitgewaaierd over te veel partnerlanden, te veel partnerorganisaties en te veel instrumenten. Deze manier van werken zorgt voor een te grote beheerslast en belemmert mogelijkheden om te verdiepen en te specialiseren. Het nieuwe beleid moet zowel de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking als de interne organisatie van het Ministerie van BuZa efficiënter en effectiever maken. Daarnaast zijn er ook omvangrijke bezuinigingen gepland op het budget van ontwikkelingssamenwerking oplopend van € 400 miljoen in 2011 naar gemiddeld € 800 miljoen per jaar tot 2015. Het kabinet streeft ernaar om de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van koers te veranderen en deze complexe operatie tussen 2011 en 2015 te realiseren (Ministerie van BuZa, 2010).

Het voorgenomen kabinetsbeleid sluit zowel wat betreft de probleembeschrijving als de voorgenomen oplossingsrichting goed aan bij de eerdere conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In vorige publicaties (Algemene Rekenkamer, 2008, 2010a, 2010b) concludeerden we dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking zich kenmerkte door een opeenstapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en door een veelheid aan betrokken organisaties en landen. Er was weinig inzicht in de onderlinge samenhang tussen deze elementen en de bestede middelen. Dit bemoeilijkt het zicht op de resultaten en ontnemt de minister een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. De WRR trok onlangs vergelijkbare conclusies in zijn rapport over ontwikkelingssamenwerking (WRR, 2010).

In onze brief van 7 oktober 2010 aan de Tweede Kamer deden wij de aanbeveling aan het toenmalige kabinet om:

1. de versnippering van het beleid te verminderen door een eenduidige set van doelen te kiezen en naast prioriteiten ook posterioriteiten te benoemen;
2. meer samenhang in de beleidscyclus aan te brengen. Onder meer door gestelde prioriteiten leidend te laten zijn voor de uitwerking van het beleid voor de kanalen, en door keuzen voor de inzet van instrumenten goed te onderbouwen (Algemene Rekenkamer, 2010a).

In de periode 2010–2015 volgen wij het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking en informeren we de Tweede Kamer periodiek over de mate waarin onze aanbevelingen door het kabinet zijn opgevolgd.

1.2 Doel en reikwijdte van de rapportage

Het kabinet heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten van het nieuwe beleid in de basisbrief van december 2010 (Ministerie van BuZa, 2010, 2011a). De verdere uitwerking van een aantal thema's heeft plaatsgevonden in de focusbrief en de reactie op het WRR-rapport (Ministerie van BuZa, 2011a, 2011c).

In deze rapportage richten we ons op de beleidsdoelstellingen die de eerste fase zijn van de beleidscyclus en leggen we de huidige stand van zaken vast van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. We geven weer wat in 2010 de mate van versnippering was van het beleid, zodat we

in toekomstige rapportages de vooruitgang bij het aanbrengen van focus en verminderen van versnippering in beeld kunnen brengen. Deze versnippering manifesteert zich in de veelheid aan thema's en activiteiten, organisaties en landen die Nederland financiert. Daarnaast besteden we in deze rapportage aandacht aan de afstemming tussen de gestelde prioriteiten en de interne organisatie van het Ministerie van BuZa.

In de volgende rapportages kijken we naar de samenhang tussen de volgende fases van de beleidscyclus: de beleidsuitvoering, de interne organisatie en de sturing, de monitoring en evaluatie van het beleid.

De beleidsuitgangspunten die het kabinet geformuleerd heeft, vormen de eerste ijkpunten op basis waarvan we een aantal aandachtspunten formuleren die we relevant achten om de realisatie van de beleidsdoelstellingen te kunnen volgen. We zullen de ontwikkelingen in het beleid blijven volgen. In de volgende monitorrapportages zullen we kijken naar de

- uitvoering en organisatie van het beleid;
- de monitoring en evaluatie; en
- de verantwoording over het beleid.

We gaan met dit onderzoek in de eerste plaats na of de voorgenomen focus en samenhang bereikt worden in combinatie met de budgettaire krimp. We kijken daarbij vooral of de geformuleerde ambities over «prioriteiten» en «posterioriteiten» consequent worden doorvertaald in het beleid tijdens deze kabinetsperiode. Daarnaast dient deze rapportage om de Tweede Kamer inzicht te geven in de instrumenten en kanalen van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking en in de voortgang van de beleidsvoornemens van het kabinet.

We richten ons in de eerste plaats op de activiteiten van het Ministerie van BuZa die gericht zijn op ontwikkelingssamenwerking. Waar gegevens voorhanden zijn, plaatsen we deze activiteiten in het totale Nederlandse buitenlandse beleid en nemen we ook gegevens op over de samenhang met ontwikkelingsactiviteiten van andere ministeries.

1.3 Opzet rapportage

In hoofdstuk twee geven we een algemeen overzicht van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op hoofdlijnen. Vervolgens analyseren we de beleidsdoelen van het huidige kabinet in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier maken we onderscheid tussen het strategisch niveau van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de uitvoering van het beleid via vier kanalen:

1. het bilaterale kanaal;
2. het multilaterale kanaal;
3. het maatschappelijke kanaal;
4. het bedrijfslevenkanaal.

Daarbij presenteren we een analyse op hoofdlijnen van de verschillende kanalen aan de hand van cijfers en grafieken. Steeds vermelden we eerst de beleidsvoornemens van het kabinet, vervolgens onze aandachtspunten daarbij en tot slot de cijfers over de actuele stand van zaken. In hoofdstuk vijf gaan we in op de gevolgen van het beleid voor de interne organisatie en sturing van het Ministerie van BuZa.

2 NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Het kabinet-Rutte/Verhagen beschouwt ontwikkelingssamenwerking, meer dan in het verleden, als onderdeel van het buitenlandse beleid van het gehele kabinet (Ministerie van BuZa, 2011c). Binnen de rijksbegroting bestaat er een aparte budgettaire constructie van de buitenlandactiviteiten van de verschillende ministeries, de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Jaarlijks wordt er een HGIS-nota gepresenteerd voor het Nederlandse buitenlandse beleid. De minister van BuZa is coördinator en eindverantwoordelijk voor het buitenlandse beleid en daarmee ook voor de HGIS-middelen.

HGIS is bedoeld om de samenwerking en afstemming tussen de ministeries te bevorderen en om te komen tot een geïntegreerd en coherent buitenlands beleid. De totale uitgaven hiervoor bedroegen € 6,4 miljard in 2010. Het grootste deel hiervan werd besteed aan ontwikkelingssamenwerking (€ 4,9 miljard in 2010), de rest onder meer aan apparaatskosten en uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties vrede, veiligheid en conflictbeheersing (Ministerie van BuZa, 2011b).

We spreken over «officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking» als het gaat om de bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Indien die bijdragen vallen onder de internationale criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden ze beschouwd als *Official Development Assistance* (ODA). De rijke landen hebben afgesproken 0,7 % van hun Bruto Nationaal Product (BNP) te besteden aan ODA-uitgaven. Dit percentage staat bekend als de OESO-norm. In 2010 bedroeg de Nederlandse ODA bijna € 4,9 miljard. Dit bedrag was ruim 0,8% van het BNP en dus hoger dan de OESO-norm. Nederland gaf de afgelopen jaren extra geld uit om het milieu, de natuur en de waterkwaliteit in ontwikkelingslanden te verbeteren. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft bepaald dat vanaf 2012 de Nederlandse ODA-uitgaven teruggaan naar 0,7 % van het BNP via een tussenstap van 0,75% in 2011.

Figuur 1 geeft weer hoe het ODA-budget is verdeeld over de kanalen en overige categorieën. Het bilaterale kanaal (€ 1 466 miljoen) bestaat uit de middelen voor individuele ontwikkelingslanden die grotendeels worden beheerd door de ambassades. ODA-middelen voor individuele landen uit centrale fondsen (zoals bijvoorbeeld het stabiliteitsfonds) lopen ook via het bilaterale kanaal.

De bilaterale ontwikkelingssamenwerking verloopt gedeeltelijk met overheden in ontwikkelingslanden, maar ook met bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en multilaterale organisaties die actief zijn in die landen. Bij multilaterale organisaties betreft het de zogeheten «multi-bi financiering» van projecten of cofinanciering van sectorprogramma's. Een bilateraal gefinancierde activiteit uit laten voeren door een multilaterale organisatie gebeurt vaak als de uitvoerings- of beheerscapaciteit van de overheid tekort schiet.

Het multilaterale kanaal (€ 1 179 miljoen) bestaat uit contributies en bijdragen van het Ministerie van BuZa aan internationale organisaties. Het gaat hier vooral om de instellingen van de Verenigde Naties (zoals UNICEF), de internationale financiële instellingen (zoals de Wereldbank), de Europese instituties (zoals de Europese Commissie) en de mondiale fondsen (zoals GFTAM en GAVI). Daarnaast financiert Nederland ook een aantal intergouvernementele organisaties (zoals IOM). Binnenkort brengt het kabinet een beleidsbrief uit met betrekking tot het multilaterale kanaal.

Het maatschappelijke kanaal (€ 1 100 miljoen) omvat de middelen voor samenwerking met Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties en een aantal subsidieprogramma's voor uitvoeringsorganisaties (zoals NUFFIC). Ongeveer de helft van de financiële middelen in dit kanaal betreffen bijdragen aan Nederlandse maatschappelijke organisaties die betaald worden via het Medefinancieringsstelsel (MFS). Het MFS is een subsidiekader voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich structureel inzetten voor duurzame armoedebestrijding.

Via het bedrijfslevenkanaal (€ 252 miljoen) wordt er geld besteed aan het ontwikkelen van infrastructuur (bijvoorbeeld via ORIO), het stimuleren van investeringen in ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld via FMO), de marktontwikkeling (CBI) en het investeringen in opkomende markten (bijvoorbeeld via PSOM).

Daarnaast zijn er bijdragen voor exportkredietverzekeringen (EKI)¹ en de categorie «overige» met onder meer de apparaatskosten en kosten voor de opvang van asielzoekers (Figuur 1).

De ODA-uitgaven vallen grotendeels onder de begroting van het Ministerie van BuZa (79%).

¹ Exportkredietverzekeringen (EKI): als het Nederlandse bedrijfsleven wil exporteren naar ontwikkelingslanden kan het de betalingsrisico's van zijn transacties herverzekeren bij de overheid. Indien een ontwikkelingsland zijn verplichtingen niet nakomt, neemt Nederland de schuld over en treft het een schikking met het land of scheldt het de schuld van het land kwijt. Het totaal van de gederfde inkomsten door de schikkingen en de kwijtscheldingen komt ten laste van de ODA-uitgaven.

Figuur 1: Verdeling ODA-uitgaven over verschillende kanalen
 uitgaven van alle departementen, in miljoen €

ODA-uitgaven 2010 4.879*	Bilaterale kanaal 1.466*	Ambassades 934	
		Overige 533	
	Multilaterale kanaal 1.179	EU 461	
		VN 345	
		Overig 219	
		Internationale financiële instellingen 154	
	Maatschappelijke kanaal 1.100	MFS/TMF 573	
		Overige 527	
	Bedrijfslevenkanaal 252	ORIO 96	
		FMO 50	PSOM 38
Overige 44		CBI 23	
Overige 532	Apparaatsuitgaven 273		
	Opvang asielzoekers 258		
Exportkrediet-verzekeringen (EKI) 350			



*Door afrondingsverschillen tellen de afzonderlijke bedragen niet op tot dit totaalbedrag

3 ANALYSE VAN HET VOorgenomen KabinetSBELEID

3.1 Inleiding

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft een aantal belangrijke beleidsvoornemens voor ontwikkelingssamenwerking geformuleerd. In dit hoofdstuk vatten we deze voornemens samen en bespreken we onze aandachtspunten bij het voorgenomen beleid en de huidige stand van zaken.

3.2 Beleidsvoornemens

3.2.1 Meer focus en minder versnippering

Het kabinet wil aanzienlijk meer focus aanbrengen in de ontwikkelingssamenwerking om zo geconcentreerder, effectiever en professioneler bij te dragen aan ontwikkeling. Het wil deze focus vooral realiseren door een beperkt aantal prioriteiten centraal te stellen, te weten:

- veiligheid en rechtsorde;
- voedselzekerheid;
- water;
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

Doelstelling van het kabinet is om de middelen voor deze prioriteiten in 2014 te verdubbelen ten opzichte van de begroting voor 2011 (Ministerie van BuZa, 2010).

Bij de uitwerking van deze vier prioriteiten bevordert het kabinet private sectorontwikkeling en een goed ondernemingsklimaat, en investeert het in samenwerking met het bedrijfsleven. Dit is onderdeel van de belangrijke verschuiving in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van sociale naar economische factoren (Ministerie van BuZa, 2010, 2011a). Verder fungeren de onderwerpen milieu, goed bestuur en gender als themadoorsnijdende aandachtsgedebieden die vooral in dienst van de prioriteiten worden ingezet.

Bij de uitwerking van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hanteert het kabinet de volgende vier uitgangspunten:

- *Selectiviteit*
Scherpe keuzes maken om het aantal prioriteiten te beperken tot vier. Andere thema's staan in dienst van de prioriteiten.
- *Samenhang*
Bij de keuze van de prioriteiten wordt aangesloten bij de Nederlandse prioriteiten van het buitenlandse beleid en de prioriteiten van ontwikkelingslanden.
- *Meerwaarde*
De meerwaarde wordt gedefinieerd door de Nederlandse deskundigheid, de Nederlandse positie ten opzichte van andere donoren en het belang van de bilaterale samenwerking voor Nederland.
- *Effectiviteit*
Gewenste effecten moeten meetbaar zijn en vooraf helder geformuleerd zijn. De uitgangssituatie moet ook duidelijk zijn zodat voortgang kan worden aangetoond. De interventie moet bovendien *evidence-based* zijn, dus onderbouwd met bewijzen of veronderstellingen.

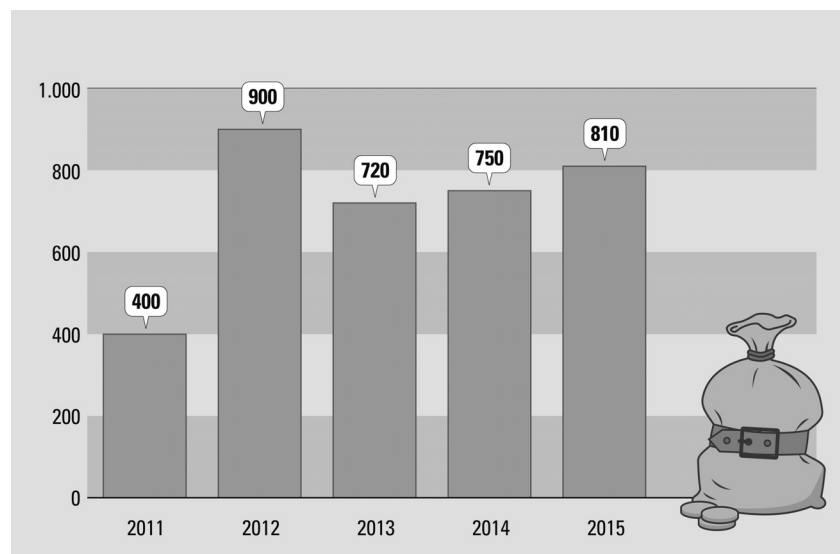
Het kabinet heeft de thema's onderwijs en gezondheid als posterioriteiten aangeduid. Deze thema's zullen niet verdwijnen uit het Nederlandse bilaterale kanaal, maar ondersteunen voortaan de vier prioriteiten.

Ontwikkelingssamenwerking verschuift in de kabinetsplannen van hulp naar investeren. Het beleid wordt in nauwe samenhang gebracht met andere vormen van buitenlands beleid waardoor niet alleen de mondiale maar ook de bredere nationale belangen beter worden gediend (Ministerie van BuZa, 2011d).

3.2.2 Meerjarige bezuinigingen²

Naast de bovengenoemde inhoudelijke ambities gaat het kabinet fors bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking: van 0,8% BNP naar 0,7 vanaf 2012. In 2011 moet een bezuiniging van € 400 miljoen op de ODA-middelen gerealiseerd worden en daarna jaarlijks een bedrag van gemiddeld € 800 miljoen (Figuur 2).³ Hierbij moet opgemerkt worden dat het jaarlijkse bezuinigingen zijn op basis van de huidige raming van het Bruto Nationaal Product (BNP) voor elk van de jaren tussen 2011 en 2015. Dit houdt in dat een hoger of lager BNP dan de raming in de volgende jaren gevolgen heeft voor de hoogte van de te realiseren bezuinigingen.

Figuur 2: uitgaven van alle departementen, tussen 2011 en 2015, in miljoen €



3.3 Onze aandachtspunten

Wij gaan de komende jaren volgen of het kabinet de vier prioriteiten voldoende helder definieert en vervolgens ook inhoudelijk concretiseert. Zonder die definities en concretisering is niet goed vast te stellen of het beleid zich concentreert op de gekozen prioriteiten en bij een zeer brede interpretatie van de prioriteiten bestaat het risico dat er per saldo geen vermindering van de versnippering optreedt.

Het kabinet streeft naar een verdubbeling van het aandeel van de prioriteiten in het totale ODA-budget in 2014. We gaan na of het kabinet de budgettaire ombuigingen realiseert in 2014.

De inzet op de vier prioriteiten en de verschuiving van hulp naar investering vereisen ook afstemming met andere ministeries, vooral met het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) voor de thema's voedselzekerheid en private sectorontwikkeling, en met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) voor het thema water. We gaan na hoe het Ministerie van BuZa zijn coördinerende rol waarmaakt

² De Algemene Rekenkamer volgt de voortgang van de kabinetsbezuinigingen en rapporteert hier jaarlijks over in de zogenoemde Bezuinigingsmonitor, die voor het eerst is gepubliceerd op verantwoordingsdag 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011).

³ De uitschieter van € 900 miljoen bezuinigingen in 2012 is te verklaren door een extra bezuiniging van € 200 miljoen zodat de uitgaven van ontwikkelingssamenwerking in 2012 niet meer zullen zijn dan 0,7% van het BNP. Met deze maatregelen draait het kabinet -Rutte/Verhagen een maatregel terug van het kabinet-Balkenende IV dat voor 2012 € 200 miljoen extra had gereserveerd voor de verbetering van het milieu in ontwikkelingslanden.

om te komen tot een coherent en effectief Nederlands buitenlands beleid voor de genoemde thema's.

Het Ministerie van BuZa heeft aangekondigd de begroting 2012 zo in te richten dat de operationele doelstellingen (OD's) beter aansluiten bij de prioriteiten en posterioriteiten van het huidige kabinet. In de aangepaste begroting 2011 weerspiegelen de huidige OD's nog niet volledig de nieuwe prioriteiten en posterioriteiten. We gaan na of het ministerie de OD's in de begroting 2012 zodanig inricht dat zichtbaar wordt hoeveel geld aan welke prioriteit of posterioriteit besteed wordt.

3.4 Stand van zaken

In Figuur 3 is aangegeven welke verschuiving het kabinet-Rutte/Verhagen heeft aangebracht bij elke OD in de begroting 2011 van het Ministerie van BuZa.⁴

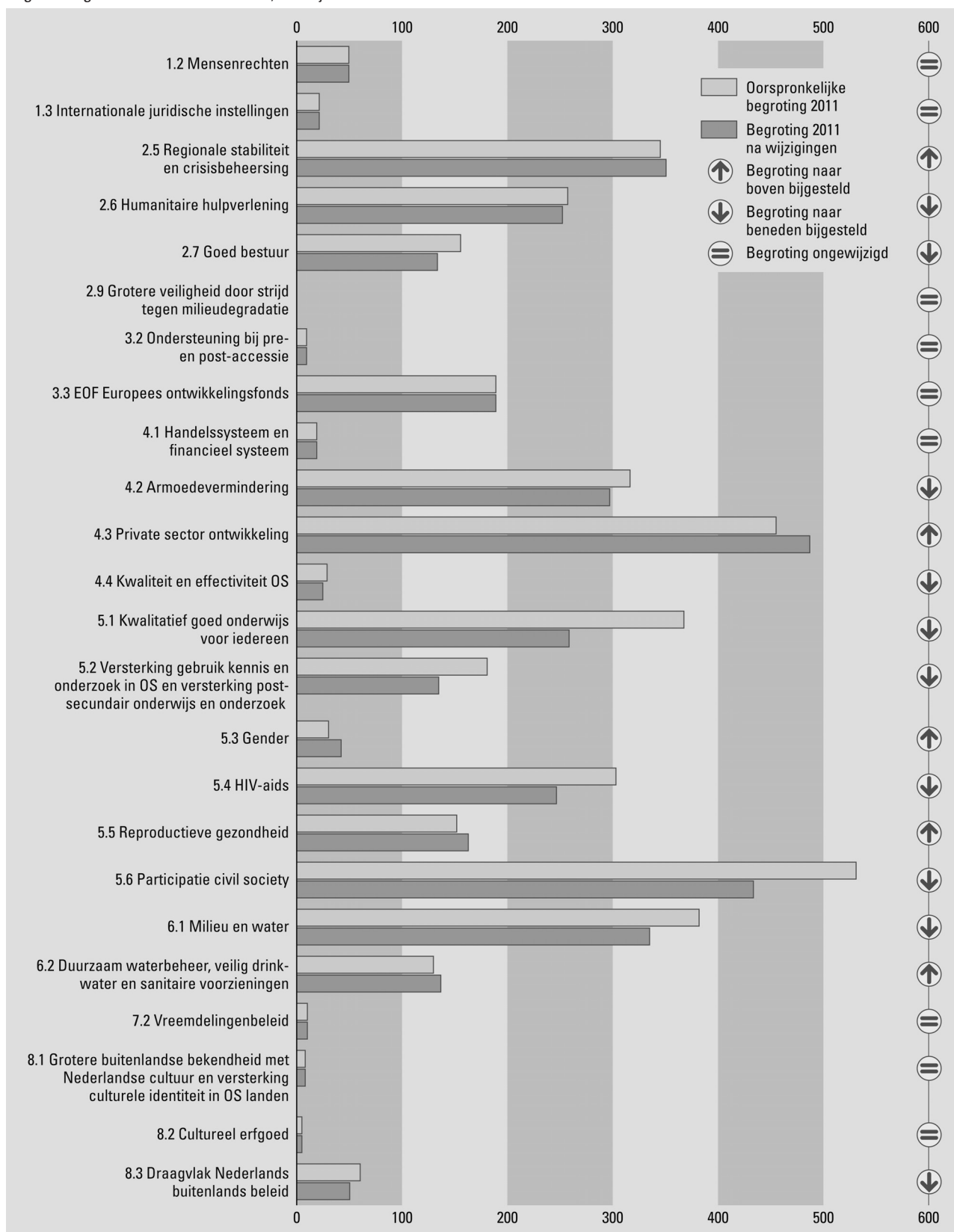
In de begroting 2011 weerspiegelen de verschuivingen reeds gedeeltelijk de gestelde prioriteiten en posterioriteiten. Het kabinet-Rutte/Verhagen verhoogt het budget van de operationele doelstellingen voor stabiliteit en crisisbeheersing (OD 2.5), SRGR (OD 5.5), water (OD 6.2) en bezuinigt op onderwijs (OD 5.1) en gezondheid (OD 5.4). Voor de thema's goed bestuur (OD 2.7) en milieu (OD 6.1) wordt minder besteed aan programma's die de prioriteiten niet ondersteunen. Voor private sectorontwikkeling (OD 4.3) is er sprake van een intensivering.

De grafiek toont aan dat de grootste bedragen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zullen gaan naar private sectorontwikkeling (OD 4.3), participatie civil society (OD 5.6), regionale stabiliteit (OD 2.5), en milieu en water (OD 6.1) – elk meer dan € 300 miljoen per jaar. (Ministerie van BuZa, 2011a).

⁴ Het betreft verschuivingen in de begroting 2011 van het Ministerie van BuZa die werd ingediend door het demissionaire kabinet-Balkenende IV en is gewijzigd door het kabinet-Rutte/Verhagen middels de incidentele suppletore begroting.

Figuur 3: Budgettaire verschuivingen als gevolg van de aanpassingen in de begroting voor 2011 per operationele doelstelling (Ministerie van BuZa, 2011f)

begrote uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €

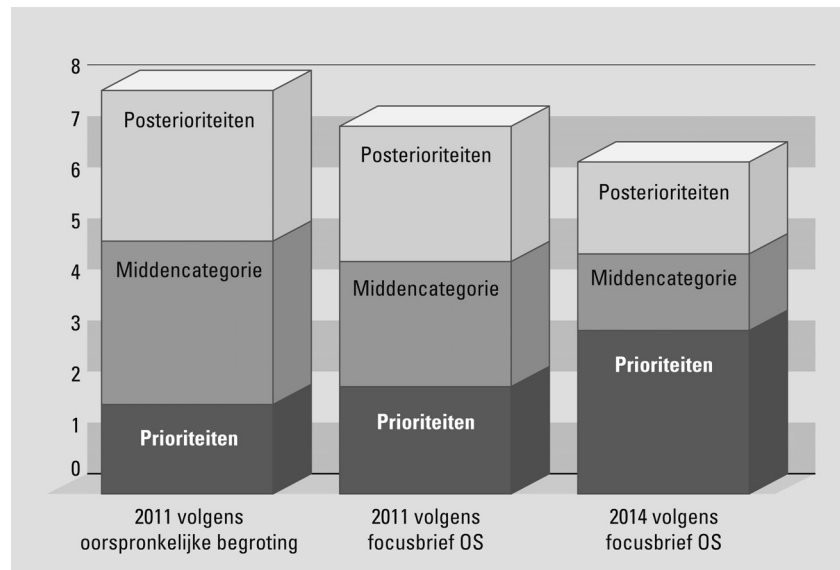


Afgaand op de beschikbare informatie bedraagt het aandeel van de OD's dat de vier prioriteiten omvat 20% van het totale ODA-budget van het Ministerie van BuZa van 2011. Dit is echter een voorlopige indicatie omdat het ministerie voor het thema voedselzekerheid nog geen concreet bedrag kan aangeven. In de huidige financiële administratie is dit thema geclusterd met een aantal andere thema's waardoor geen specifieke uitsplitsing mogelijk is.

Het kabinet streeft er naar het aandeel van de vier prioriteiten in het totale ODA-budget tussen 2011 en 2014 te verdubbelen. In de focusbrief heeft het kabinet deze ambitie weergegeven in een figuur zonder de bedragen per OD of thema te specificeren (Figuur 4).

Figuur 4: Voorgenomen verschuivingen binnen ODA-budget (Ministerie van BuZa, 2011a)

uitgaven van alle departementen, tussen 2011 en 2014



In de focusbrief is er een begin gemaakt met de uitwerking van de vier prioriteiten (Ministerie van BuZa, 2011a). In een aparte brief aan de Tweede Kamer is het thema «Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)» verder uitgewerkt en is de samenhang met de bestrijding van HIV/Aids benadrukt (Ministerie van BuZa, 2011e).

4 KANALEN

4.1 Inleiding

Er zijn vier belangrijke kanalen waarin de middelen voor ontwikkelingssamenwerking worden uitgegeven.⁵ We bespreken in dit hoofdstuk eerst de onderlinge verdeling van deze kanalen. Vervolgens bespreken we voor elk kanaal de beleidsvoornemens van het kabinet, onze aandachtspunten en de huidige stand van zaken.

4.2 Verdeling middelen tussen kanalen

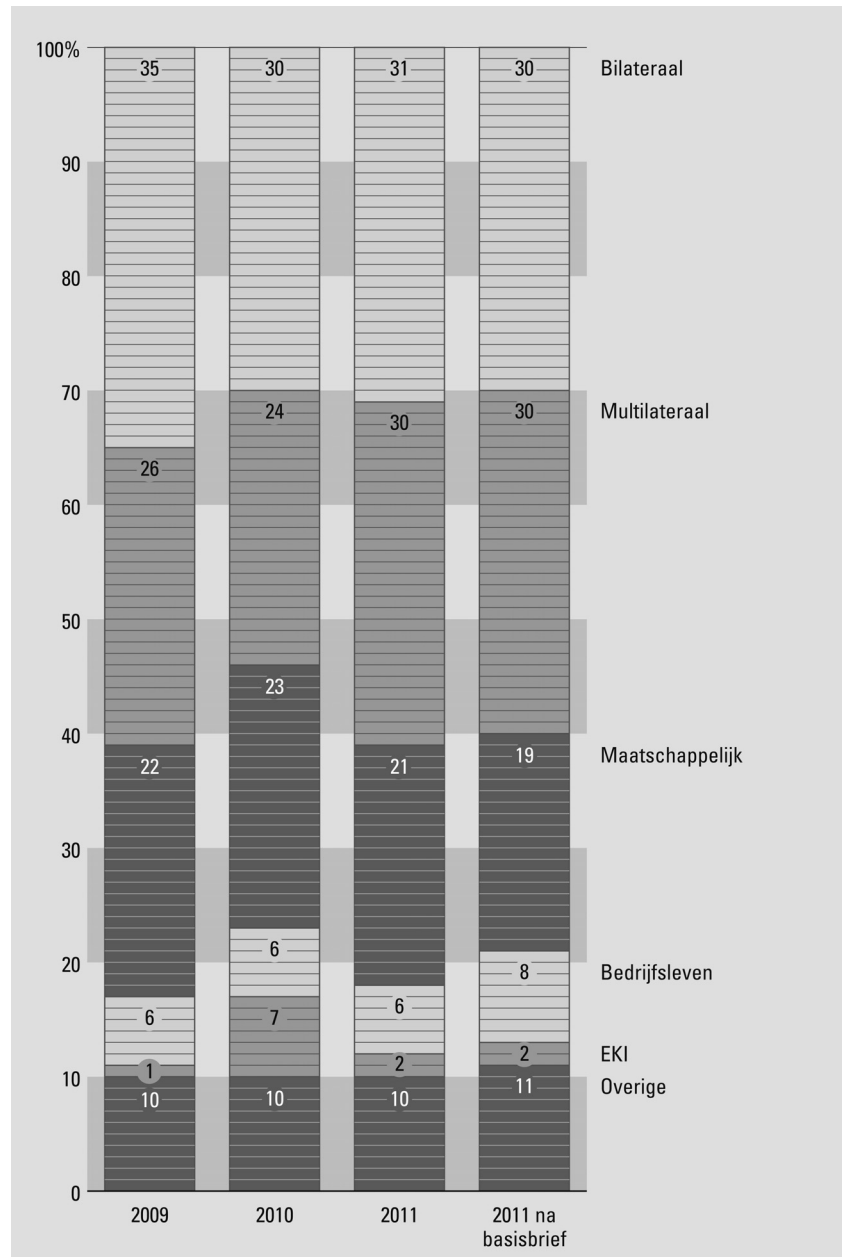
Figuur 5 laat de procentuele verdeling zien van de OS-uitgaven over de vier kanalen en de overige uitgavencategorieën. De figuur laat zien dat het aandeel van het bilaterale en het maatschappelijke kanaal de afgelopen jaren is afgenomen en dat het aandeel van het multilaterale kanaal is toegenomen. In 2011 verwacht het Ministerie van BuZa evenveel aan het bilaterale als aan het multilaterale kanaal (30%) te besteden, 19% aan het maatschappelijke kanaal en 8% aan het bedrijfslevenkanaal.

In de komende jaren gaan we na of de kanaalverdeling zal evolueren in lijn met de vier prioriteiten. Te verwachten is dat het aandeel van de uitgaven via het bedrijfslevenkanaal zal toenemen. We zullen ook kijken hoe het Ministerie van BuZa de kanalen afstemt tijdens de beleidsuitvoering om te komen tot meer samenhang.

⁵ Naast de vier kanalen zijn er de EKI-regeling en een categorie «overige» die o.a. de apparaatskosten en de kosten voor de opvang van asielzoekers omvat (zie hoofdstuk 2).

Figuur 5: Ontwikkeling in de verdeling van de ODA-uitgaven over de verschillende kanalen (Tweede Kamer, 2010)

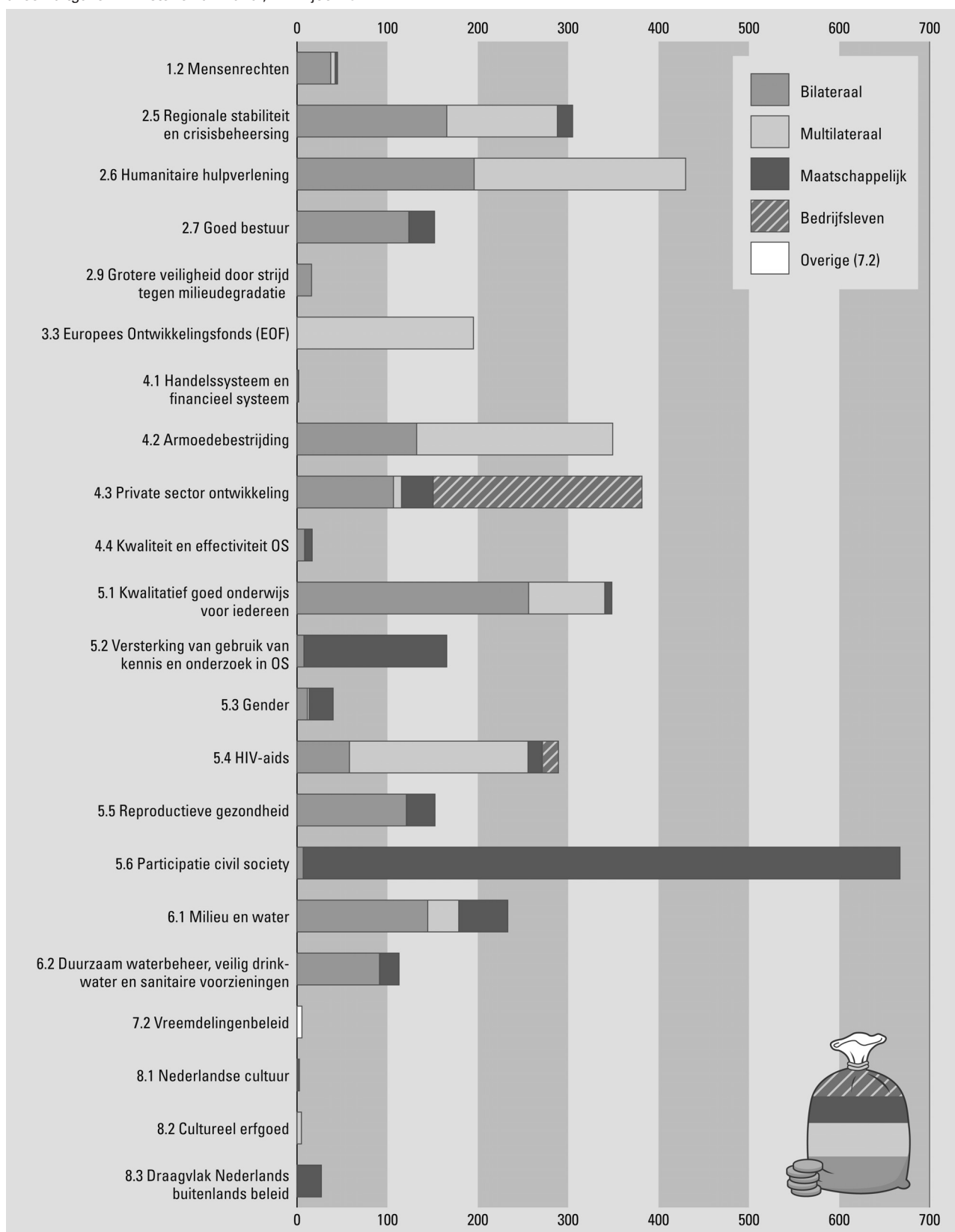
uitgaven van alle departementen, tussen 2009 en 2011, in percentage van de totale ODA



Figuur 6 geeft aan hoe de middelen die het Ministerie van BuZa inzet via de verschillende kanalen verdeeld worden over de OD's in de begroting. Voor de meeste OD's verloopt de financiering via meerdere kanalen, maar bij een aantal OD's ligt de nadruk op een specifiek kanaal. Dat is bijvoorbeeld het geval bij «participatie civil society» (OD 5.6) waar het maatschappelijk middenveld onder valt. Daarnaast is er een aantal OD's zoals «goed bestuur» (OD 2.7), «reproductieve gezondheid» (OD 5.5) en «duurzaam waterbeheer» (OD 6.2) waarbij er geen geld via het multilaterale kanaal gaat. Voor «onderwijs» (OD 5.2) loopt de financiering voornamelijk via het bilaterale kanaal. Het Europese ontwikkelingsfonds

vormt een apart OD 3.3. Uit dit fonds financieren de Europese instituties een breed scala aan ontwikkelingsthema's.

Figuur 6: ODA-uitgaven 2010 per operationele doelstelling verdeeld over de verschillende kanalen
alleen uitgaven Ministerie van BuZa , in miljoen €



4.3 Bilaterale kanaal

4.3.1 Beleidsvoornemens

Het kabinet noemt drie voordelen van het bilaterale kanaal ten opzichte van de andere kanalen die in de toekomst leidend zullen zijn voor de inzet van middelen:

- er kan maximaal gebruik gemaakt worden van de Nederlandse kennis en kunde;
- het bilaterale kanaal biedt mogelijkheden voor een politieke dialoog en een volwassen, gelijkwaardige relatie die tot een wederzijds profijtelijke economische relatie kan groeien;
- via het bilaterale kanaal worden de tastbare resultaten van de Nederlandse inzet zichtbaar (Ministerie van BuZa, 2011a).

Om de versnippering tegen te gaan, heeft het kabinet het aantal partnerlanden gereduceerd van 33 naar 15. In de 18 voormalige partnerlanden wordt de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uitgefaseerd. Voor drie landen – Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika – is een zogeheten «transitiefaciliteit» ingesteld: een instrument om de overgang naar een wederzijds profijtelijke economische samenwerking mogelijk te maken (Ministerie van BuZa, 2011a). Op de lange termijn streeft het kabinet naar een verdere reductie tot tien partnerlanden, zoals het WRR-rapport aanbeveelt. Het kabinet heeft aangekondigd aanzienlijk te gaan bezuinigen op het bilaterale kanaal door te focussen op de nieuwe partnerlanden en het gebruik van het instrument «algemene begrotingssteun»⁶ drastisch te verminderen.

De regering hanteert voor het totale Nederlandse bilaterale programma in elk partnerland een financiële ondergrens van € 15 miljoen per jaar (Ministerie van BuZa, 2011a).

4.3.2 Onze aandachtspunten

De komende jaren gaan wij na in welke mate en in welk tempo de inzet van de financiële middelen wordt afgestemd op de geselecteerde partnerlanden. Voor de 18 afgevalen partnerlanden gaan we na of het kabinet een uitfaseringsplan opstelt en uitvoert.

We gaan ook na of de verschuiving in OD's zichtbaar wordt in de verdeling van de uitgaven per OD.

Op basis van de prioriteiten zal de relatie met de partnerlanden in de komende jaren verschuiven van algemene begrotingssteun naar meer samenwerking met bedrijven. Wij zullen volgen in welke mate die verschuiving ook budgettair optreedt.

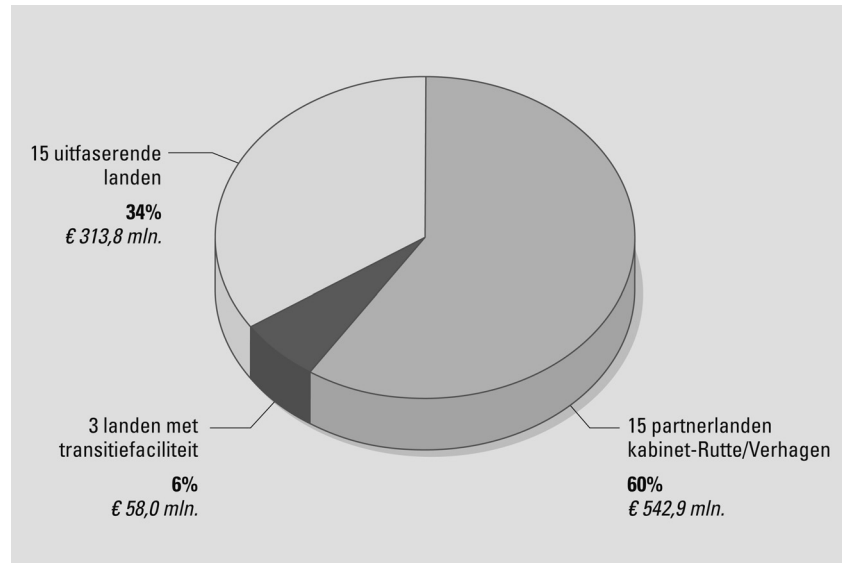
4.3.3 Stand van zaken

In 2010 gaf het kabinet-Balkenende IV in totaal € 935 miljoen uit aan landenprogramma's.⁷ Hiervan ging € 915 miljoen naar de 33 partnerlanden van het kabinet-Balkenende IV en € 19 miljoen naar de 7 uitfaserende landen. Van de 33 partnerlanden van het kabinet-Balkenende IV houdt het kabinet-Rutte/Verhagen 15 partnerlanden aan. Deze ontvingen in 2010 € 536 miljoen, ofwel 60% van de totale uitgaven aan landenprogramma's. De 15 landen die zullen worden uitgefaseerd ontvingen 34% van de totale uitgaven aan landenprogramma's en de landen met transitiefaciliteit 6% (Figuur 7).

⁶ Algemene begrotingssteun: de overdracht van financiële middelen die niet specifiek geoormerkt zijn aan een ontvangende overheid ter financiering van het door haar voorgestane beleid.

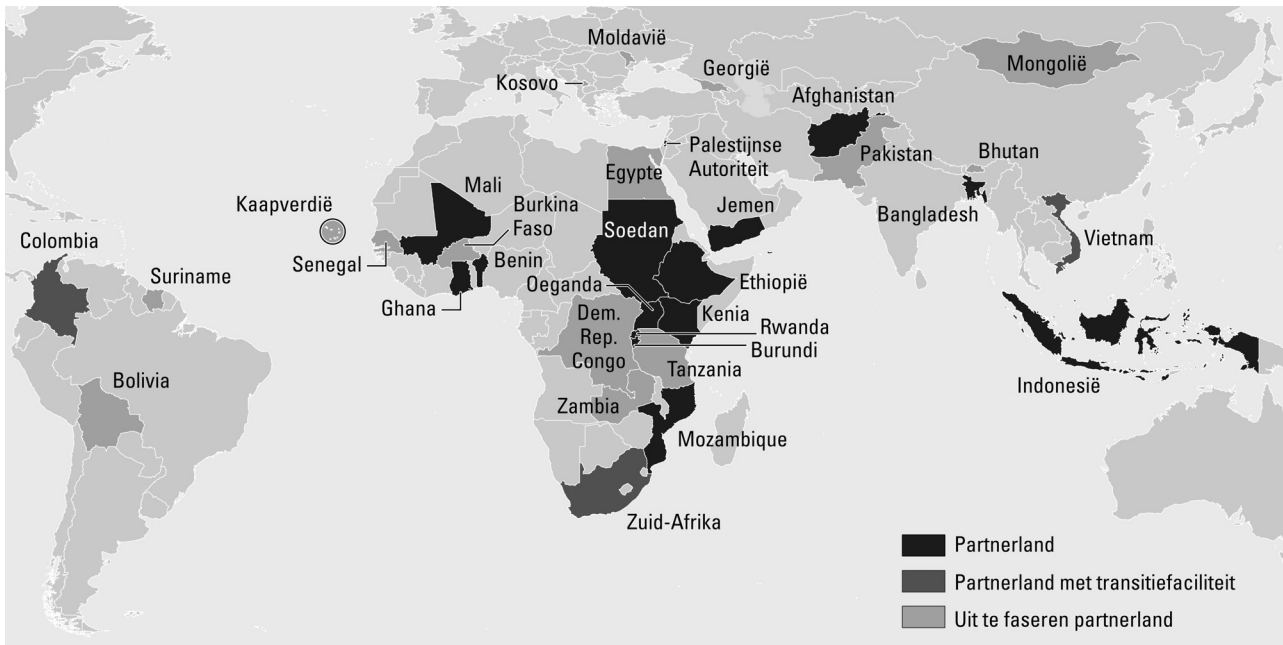
⁷ Een landenprogramma bevat het totaal aan bilaterale activiteiten in een land waarmee het Ministerie van BuZa een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt. De activiteiten worden gefinancierd met aan de ambassade gedelegeerde financiële middelen.

Figuur 7: Verdeling ODA-uitgaven 2010 op basis van de nieuwe selectie partnerlanden van het kabinet-Rutte/Verhagen¹ (Ministerie van BuZa, 2011b)
alleen uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €



Figuur 8 toont de geografische spreiding van partnerlanden en maakt duidelijk dat het kabinet-Rutte/Verhagen de versnippering heeft verminderd door de steun aan landen in Azië en Zuid-Amerika te schrappen. Er is nu een grotere concentratie van partnerlanden in Afrika dan bij het kabinet-Balkenende IV.

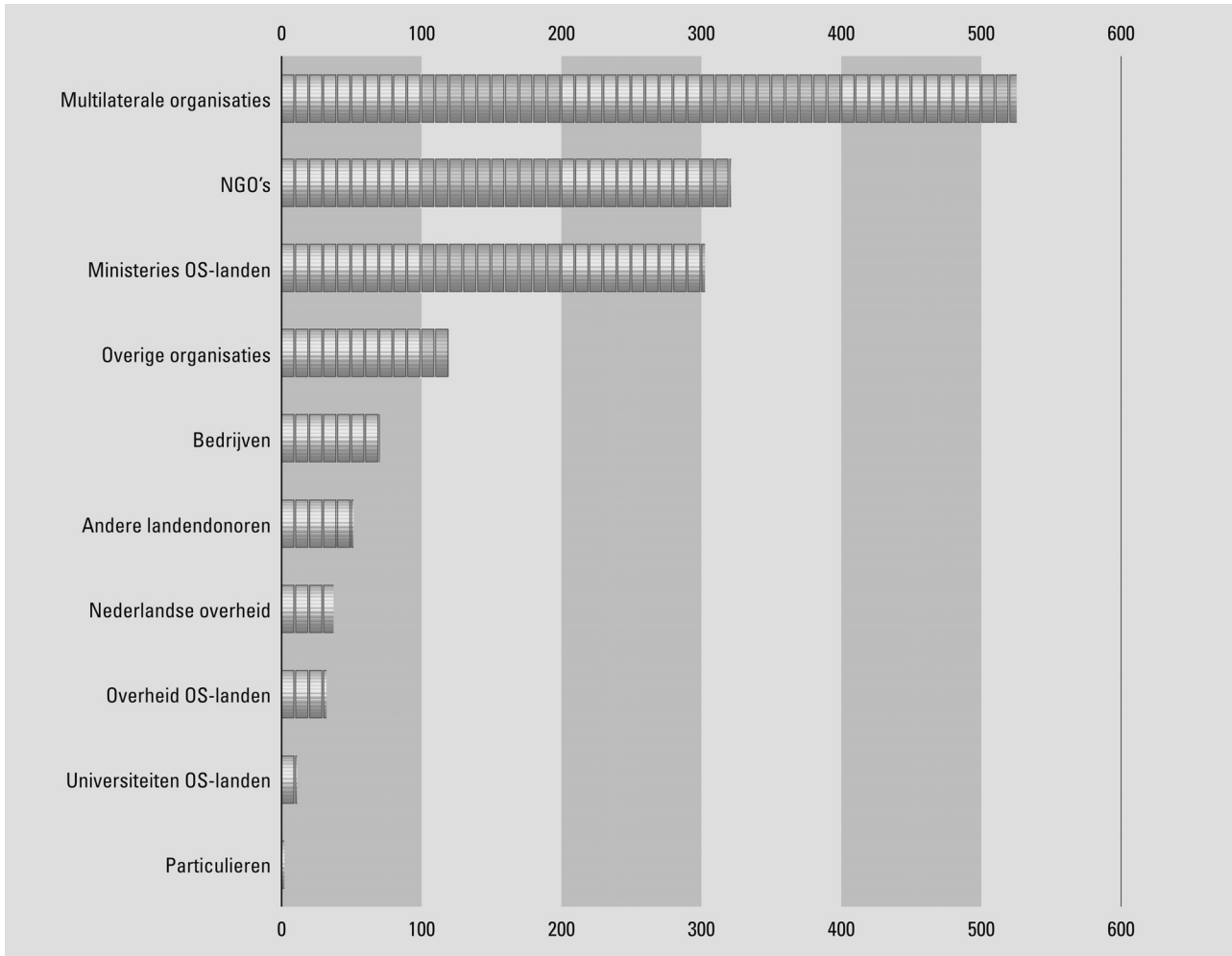
Figuur 8: Wereldkaart met de partnerlanden van het kabinet-Rutte/Verhagen.



Figuur 9 geeft aan wie de ontvangers zijn van de financiële middelen in het bilaterale kanaal. De grootste groep ontvangers zijn multilaterale organisaties die van het departement of van ambassades geormerkte bijdragen krijgen voor activiteiten op landenniveau. Dit wordt ook wel «multi-bi financiering» genoemd. Vervolgens gaat het meeste geld uit het

bilaterale kanaal naar NGO's in ontwikkelingslanden en naar ministeries in ontwikkelingslanden. Voor deze laatste categorie gaat het voornamelijk om algemene en sectorale begrotingssteun.⁸ We verwachten onder meer dat het streven om minder gebruik te maken van de hulpmodaliteit algemene begrotingssteun leidt tot een afname van de financiële middelen aan ministeries en dat de financiële middelen bestemd voor bedrijven zullen toenemen.

Figuur 9: ODA-uitgaven 2010 per type ontvanger binnen het bilaterale kanaal
alleen uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €

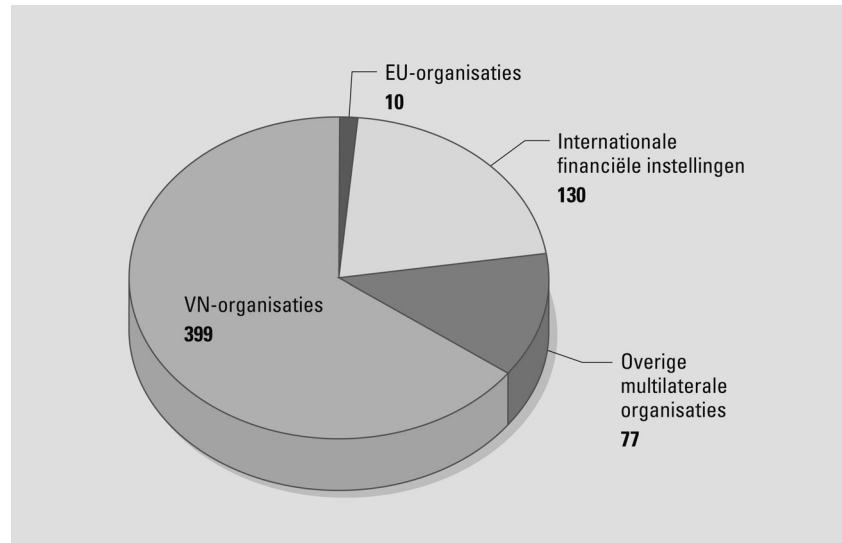


Figuur 10 laat zien hoe de activiteiten die binnen het bilaterale kanaal via multilaterale organisaties worden uitgevoerd zijn verdeeld over VN-organisaties, internationale financiële instellingen (IFI) zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), EU-organisaties en overige multilaterale organisaties. Door middel van deze multi-bi financiering voerden multilaterale organisaties in 2010 610 activiteiten uit. Hiervan werden veruit de meeste activiteiten (399) door VN-organisaties uitgevoerd. Figuur 10 laat de versnippering zien als gevolg van de activiteiten van multilaterale organisaties gefinancierd met Nederlandse multi-bi financiering.

⁸ Bij sectorale begrotingssteun gaat het om geld dat rechtstreeks naar een bepaalde sector gaat, bijvoorbeeld onderwijs, en deze steun kan ook geoormerkt zijn.

Figuur 10: Aantal activiteiten 2010 via multilaterale organisaties binnen het bilaterale kanaal

alleen activiteiten Ministerie van BuZa



Het kabinet heeft verder aangegeven te gaan bezuinigen op algemene begrotingssteun. In 2011 zal het budget voor algemene begrotingssteun verminderd worden van € 128 miljoen naar € 84 miljoen.

4.4 Het multilaterale kanaal

4.4.1 Beleidsvoornemens

Het kabinet-Rutte/Verhagen zet sterk in op behoud en vernieuwing van multilaterale organisaties. De meerwaarde van het multilaterale kanaal ligt volgens het kabinet vooral in schaalvergroting en het tegengaan van ongecoördineerde en versnipperde activiteiten (Ministerie van BuZa, 2010).

Het kabinet stelt dat de Nederlandse bijdrage via het multilaterale kanaal te gefragmenteerd is en dat het de versnippering van het multilaterale beleid gaat aanpakken. Verder zal in 2011 ongeveer de helft van de multilaterale organisaties een lagere Nederlandse bijdrage ontvangen. De Nederlandse bijdragen zullen gebaseerd worden op de effectiviteit van de organisaties en de meerwaarde voor de vier prioritaire thema's. Nederland zal in elk geval een betrouwbare partner blijven en meerjarige verplichtingen nakomen (Ministerie van BuZa, 2010).

4.4.2 Onze aandachtspunten

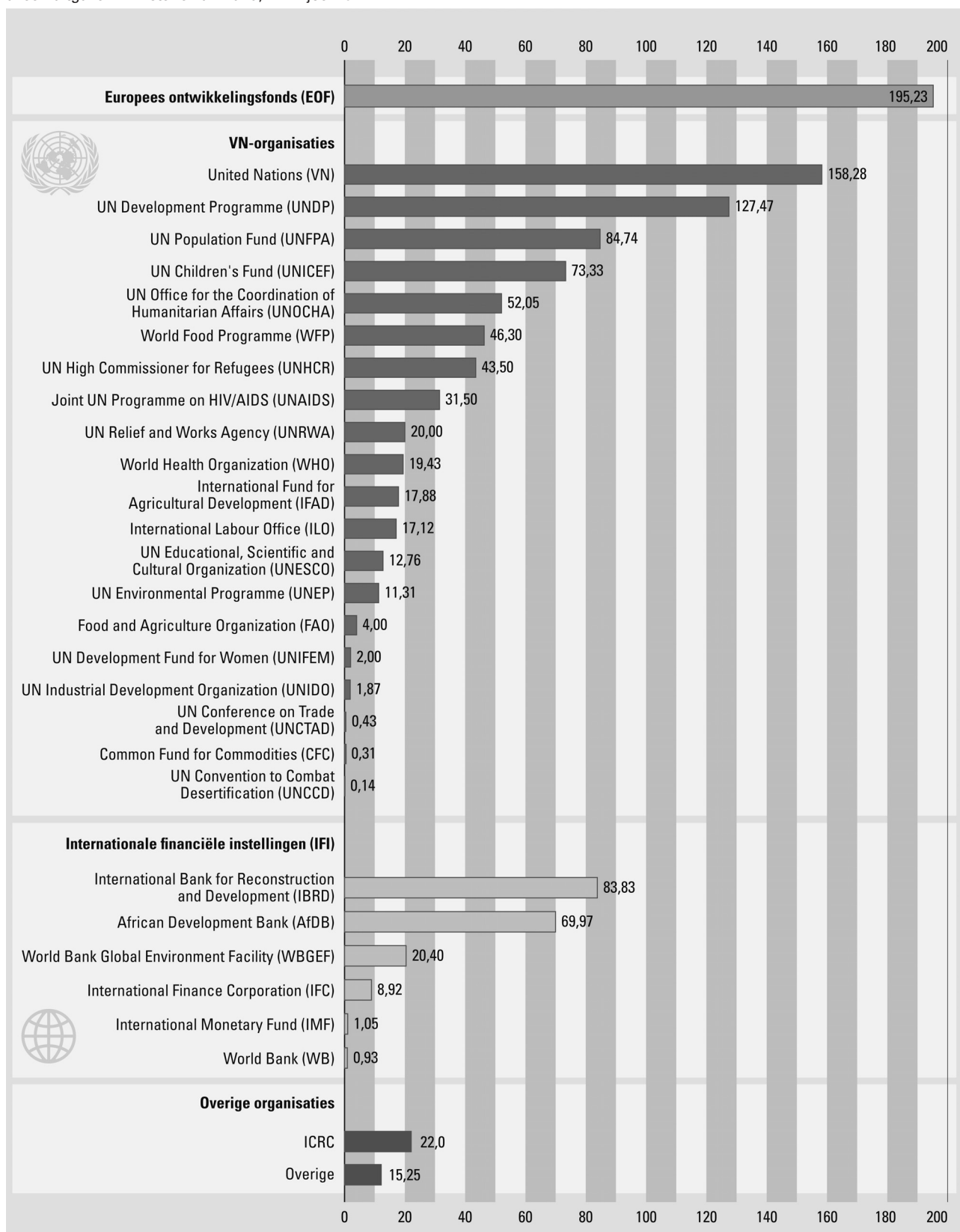
De aandachtspunten die we de komende jaren gaan volgen hangen af van de concrete beleidsvoornemens die het kabinet voor het multilaterale kanaal gaat formuleren. We zullen in ieder geval nagaan of de versnippering zal afnemen in termen van aantal te financieren organisaties en activiteiten en of de activiteiten meer in lijn komen te liggen van de vier gestelde prioriteiten.

4.4.3 Stand van zaken

Nederland gaf in 2010 binnen het multilaterale kanaal contributies en bijdragen aan multilaterale organisaties waaronder de Europese instituties, een aantal VN-organisaties en multilaterale ontwikkelingsbanken. In 2010 ging het om financiering van 88 afzonderlijke bijdragen.

Figuur 11 toont de uitgaven binnen het multilaterale kanaal per organisatie. De grote bijdrage aan de Europese instituties is samengesteld uit de Nederlandse vaste inbreng in het ontwikkelingsbudget van de Europese Unie (als onderdeel van het centrale EU-budget) en een vrijwillige bijdrage aan het Europese ontwikkelingsfonds (EOF).

Figuur 11: ODA-uitgaven 2010 per organisatie binnen het multilaterale kanaal
alleen uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €



4.5 Maatschappelijk middenveld

4.5.1 Beleidsvoornemens

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft de gemaakte afspraken in het kader van het medefinancieringsstelsel II (MFS II) met maatschappelijke organisaties zoveel mogelijk ongemoeid gelaten. Er wordt wel bezuinigd op MFS II door een korting van 12,5 % op het budget en door het extra geld dat beschikbaar was voor «zeer goede voorstellen» niet uit te geven. In totaal komt dit neer op een jaarlijkse bezuiniging van € 87 miljoen.

Om de versnippering tegen te gaan binnen MFS II heeft het vorige kabinet reeds een bepaling opgenomen waardoor maatschappelijke organisaties 60% van hun MFS-middelen in partnerlanden moeten hebben besteed bij de afrekening in 2015. Op die manier wil het kabinet de maatschappelijke organisaties aanzetten om meer focus aan te brengen in hun landenkeuze en de focus ook te stroomlijnen met de lijst van partnerlanden van het kabinet.

Het kabinet streeft ernaar dat maatschappelijke organisaties in de toekomst minder afhankelijk worden van overheidssteun. Op dit moment mogen de MFS-inkomsten van de maatschappelijke organisaties niet meer dan 75% zijn van hun totale inkomsten. De overige 25% moeten ze financieren met andere middelen (Ministerie van BuZa, 2010).

4.5.2 Onze aandachtspunten

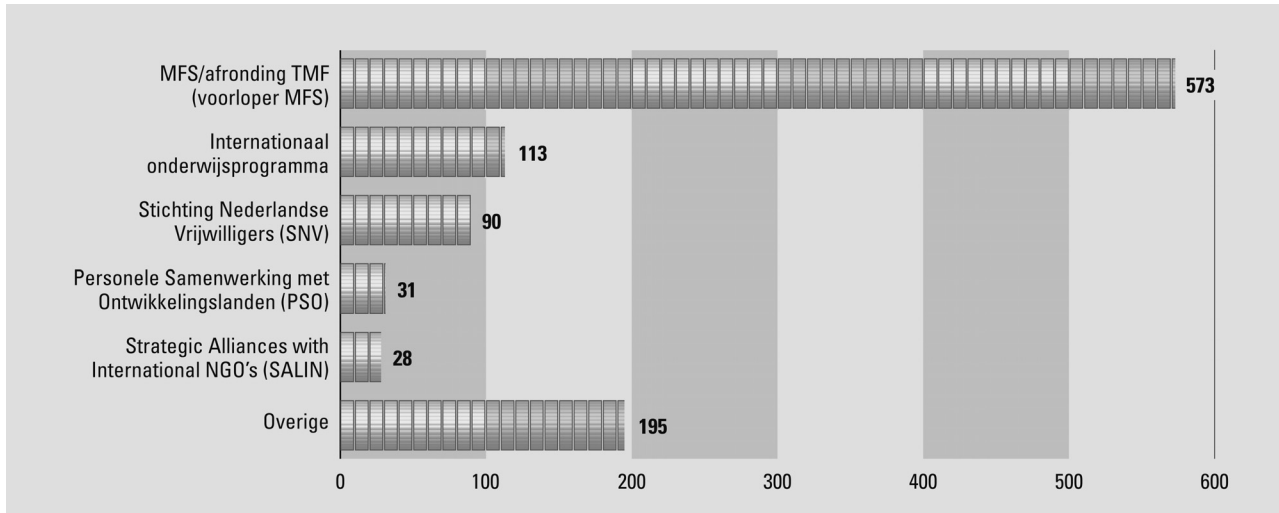
We gaan de komende jaren na of het ministerie toeziet dat de partnerorganisaties geleidelijk hun bijdragen in partnerlanden zullen verhogen om uit te komen op 60 % in 2015 en hieraan consequenties verbindt.

We kijken ook of het streven om de versnippering te verminderen zijn weerslag heeft op het aantal activiteiten dat naast het MFS II in dit kanaal gefinancierd wordt. Verder volgen wij of verschuivingen in deze activiteiten te relateren zijn aan de vier prioriteiten uit het kabinetsbeleid.

4.5.3 Stand van zaken

Figuur 12 geeft weer hoe de financiële middelen in 2010 in het maatschappelijk kanaal zijn verdeeld over verschillende subsidieprogramma's.

Figuur 12: ODA-uitgaven 2010 binnen het maatschappelijk kanaal
alleen uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €



In 2010 liep meer dan de helft van de financiering (56%) voor maatschappelijke organisaties via de bijdragen uit het MFS I. Het vorige kabinet heeft de versnippering reeds teruggedrongen door bij het vormgeven van het MFS voor de periode 2011–2015 het aantal te financieren organisaties terug te brengen van 73 organisaties (MFS I) naar twintig samenwerkingsverbanden. Elk van deze verbanden wordt vertegenwoordigd door een penvoerder.

De andere grote uitgavenposten binnen het maatschappelijke middenveld zijn het internationale onderwijsprogramma (11%), de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV, 9%), en de Vereniging Personele Samenwerking (PSO, 3%). Daarnaast bestaat er nog een veelheid aan ontvangers en programma's.

Bij de begrotingsbehandeling 2011 van het Ministerie van BuZa heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen waardoor de voorgenomen bezuiniging van € 87 miljoen op MFS II uitkomt op € 77 miljoen per jaar.⁹

4.6 Bedrijfsleven

4.6.1 Beleidsvoornemens

In de komende jaren geeft het kabinet prioriteit aan de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden en bijgevolg zullen er extra financiële middelen vloeien via dit kanaal. Het Ministerie van BuZa zal de relatie met het bedrijfsleven verdiepen en richt zich meer op de uitbreiding en vooral schaalvergroting van de publiek-private partnerships (PPP's) tussen overheid, bedrijfsleven en andere partners. Economische levensvatbaarheid op lange termijn is hierbij de leidraad. Er komen ook innovatieve financieringsinstrumenten om private investeringen voor

⁹ Aangenomen gewijzigd amendement van der Staaij en Voordewind, 32 500 V, nr. 116

ontwikkelingsdoelen te stimuleren met overheidsgaranties en –leningen (Ministerie van BuZa, 2010, 2011a).

Het kabinet streeft ook naar geïntegreerd werken om meer samenhang te krijgen tussen diplomatie, economie en ontwikkelingssamenwerking. Hierbij staan Nederlandse belangen centraal in het handelen, vooral de economische belangen (Ministerie van BuZa, 2011d).

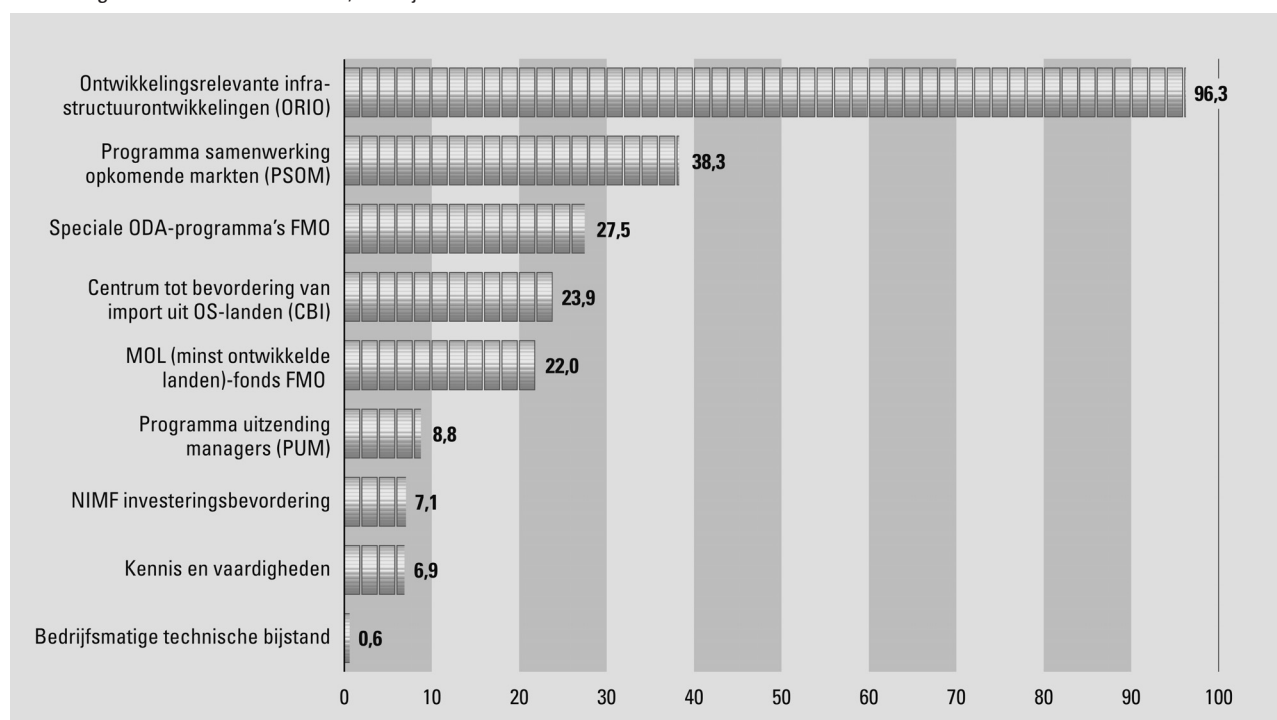
4.6.2 Onze aandachtspunten

We besteden de komende jaren aandacht aan de beheersbaarheid van de activiteiten in dit kanaal. We zullen vooral letten op hoe de uitbreiding van de PPP's en de ontwikkeling van innovatieve financieringsinstrumenten gestandaardiseerd wordt en of deze niet met nieuwe versnippering gepaard gaat. De voorgenomen uitbreiding van de PPP's en het vereiste maatwerk hierbij contrasteert met meer uniformiteit in de contractafspraken om de beheersbaarheid en de transparantie van het instrument PPP te garanderen.

4.6.3 Stand van zaken

Het bedrijfslevenkanaal bevat activiteiten voor economische groei en privatesectorontwikkeling. Hierbij is het programma voor Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) een van de belangrijkste onderdelen (Figuur 13).

Figuur 13: ODA-uitgaven 2010 binnen het bedrijfslevenkanaal
alleen uitgaven Ministerie van BuZa, in miljoen €



Daarnaast is er het PSOM/PSI¹⁰-programma voor ondersteuning aan ondernemers met investeringsplannen in opkomende markten en het Infrastructure Development Fund van de ontwikkelingsbank FMO. Daarnaast zijn er bijdragen aan het Centrum tot bevordering van import

¹⁰ PSOM: Programma Samenwerking Opkomende Markten; PSI: Private Sector Investeringsprogramma

uit ontwikkelingslanden (CBI) en het Project Uitzending Managers (PUM) voor de bevordering van het ondernemingsklimaat en de marktontwikkeling.

Er zijn inmiddels 75 PPP's actief waarin het Ministerie van BuZa samenwerkt met het bedrijfsleven (Ministerie van BuZa, 2010).

5 INTERNE ORGANISATIE EN STURING

5.1 Beleidsvoornemens

Het kabinet stelt dat de stapeling van doelen en de versnippering hebben geleid tot een beheerslast die niet spoort met de wens meer kwaliteit te realiseren met een kleiner apparaat (Ministerie van BuZa, 2010). Het kabinet heeft ook gereageerd op de kritiek in het WRR-rapport over de geringe professionaliteit van de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking bij het Ministerie van BuZa. Het voornemen is om meer te investeren in het opbouwen, delen en toepassen van kennis. In het personeelsbeleid komt meer ruimte om versneld de deskundigheid op de vier prioriteiten te versterken (Ministerie van BuZa, 2011c).

Als gevolg van de algemene taakstelling bij de rijksoverheid zal het Ministerie van BuZa in de periode 2012–2015 € 74 miljoen bezuinigen op de budgetten voor personeel en materieel. Directies en ambassades moeten efficiënter en goedkoper gaan werken, worden in aantal verminderd en er komt meer samenwerking tussen de ministeries die betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van BuZa, 2011c).

De professionalisering van het personeelsbeleid en de kennisopbouw worden bewerkstelligd door een gerichte instroom van personeel, meer inzet op detachering en uitwisseling met het bedrijfsleven en een verdere flexibilisering van arbeidscontracten (Ministerie van BuZa, 2011a).

5.2 Onze aandachtspunten

Voor de samenhang tussen de gekozen prioriteiten en de interne organisatie kijken we primair naar vijf aspecten.

In de eerste plaats de beheersbaarheid van de activiteiten. Een groot aantal activiteiten staat niet per definitie gelijk aan een grote mate van versnippering, maar het kan hier wel een indicatie voor zijn. De komende jaren zullen wij nagaan of het aantal activiteiten toe- of afneemt. Daarnaast zullen wij ook nagaan of het aandeel van de activiteiten met een kleine financiële omvang toe- of afneemt. Bij een substantiële verandering zullen we vervolgens analyseren wat hiervoor de oorzaken zijn en wat de gevolgen zijn voor de beheersbaarheid voor het ministerie.

In de tweede plaats de capaciteitzet. In de komende jaren volgen we in welke mate het Ministerie van BuZa de inzet van de personele capaciteit aanpast aan de gestelde prioriteiten en de geselecteerde partnerlanden.

In de derde plaats de kennisopbouw binnen het Ministerie van BuZa. Het ministerie werkt aan een professionalisering van het personeelsbestand en de opbouw van kennis over de geselecteerde prioriteiten. We zullen volgen wat de voortgang is die het ministerie op dit terrein boekt.

In de vierde plaats de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het ministerie. Dit kabinet heeft ervoor gekozen in de sturing van het beleid de vier in 3.1 genoemde thematische prioriteiten centraal te stellen. Logischerwijs dient dit door te werken in de interne spelregels en bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende directies binnen het ministerie. De themadirecties zullen naar verwachting een meer sturende

rol krijgen ten opzichte van directies die zich bijvoorbeeld bezighouden met een kanaal of een regio.

In de vijfde plaats de afstemming met andere departementen. Het Ministerie van BuZa zet in op een effectieve samenwerking met andere departementen. We zullen volgen welke voortgang hierbij wordt geboekt.

Een meer concrete uitwerking van onze aandachtspunten zal plaatsvinden wanneer het ministerie concreet heeft aangegeven welke doelen het ten aanzien van deze aspecten van organisatie en sturing nastreeft.

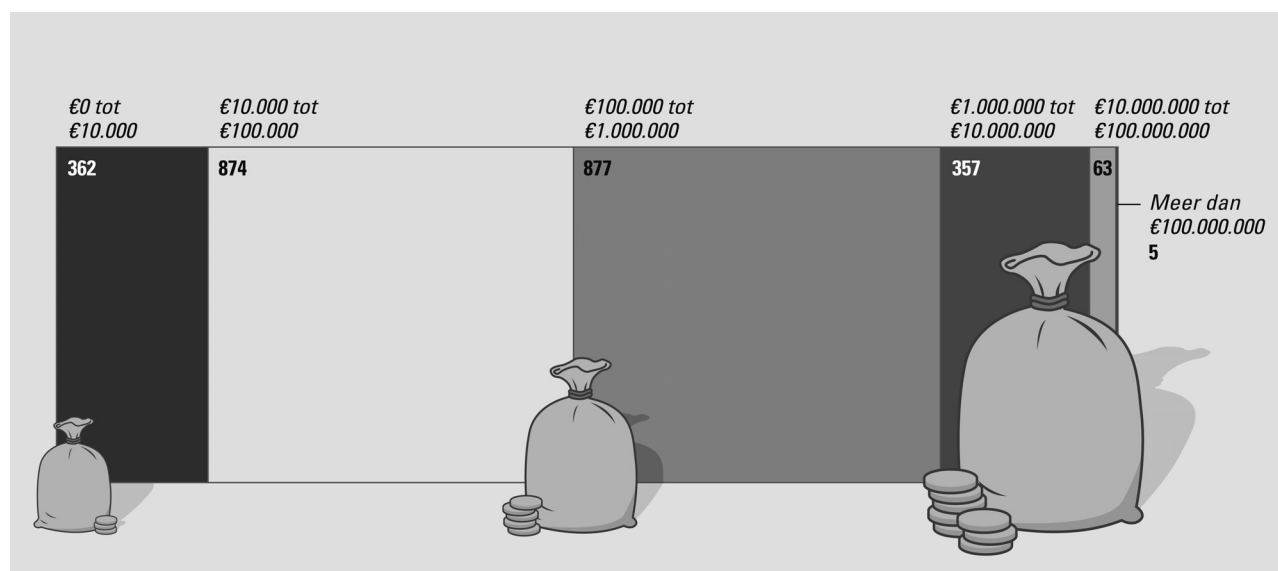
5.3 Stand van zaken

Wat betreft de organisatie en het personeel van het Ministerie van BuZa zijn de bezuinigingen vastgelegd tot 2014 en is er een uitvoeringsplan opgesteld.

Aantal en omvang van de activiteiten

De totale uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking (voor alle kanalen gezamenlijk) werden in 2010 uitgevoerd via 3 084 lopende activiteiten. In Figuur 14 zijn de transacties in 2010 geordend naar hun financiële omvang. Dit is een indicatie voor de beheerslast.

Figuur 14: Aantal ODA-transacties in 2010 in €, geordend naar financiële omvang
alleen ODA-transacties Ministerie van BuZa



Capaciteitsinzet

Het Ministerie van BuZa heeft nog geen gegevens beschikbaar over de capaciteitsinzet per thema.

Kennisopbouw

Het Ministerie van BuZa heeft de afgelopen jaren het personeelsbeleid en de opleidingen vooral gericht op het vormen van «generalisten» en minder op «deskundigen». Dat heeft ondermeer geleid tot de problemen die het WRR-rapport signaleert.

Verantwoordelijkheden

Op dit moment hebben de themadirecties geen grote sturende bevoegdheid ten opzichte van de andere directies. Door de keuze van het kabinet om vier prioritaire thema's als leidend te maken voor het beleid is het van belang deze prioriteitstelling consistent te vertalen in een heldere bevoegdheidsverdeling.

6 REACTIE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 1.1 Reactie staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken verwelkomt ons rapport en het onderzoekstraject waarvan het deel uit maakt. Hij geeft aan dat monitoring door de Algemene Rekenkamer het ministerie scherp kan houden bij de uitvoering van het beleid. Hij beschouwt dit rapport als een tijdige en nuttige bijdrage aan een ingrijpend veranderingstraject. De belangrijkste uitdagingen die de Algemene Rekenkamer identificeert, onderschrijft de staatssecretaris. Hij wijst op de opdracht om de vier gekozen speerpunten scherp af te bakenen én deze gestalte te geven in een tijd van bezuinigingen. Ook benadrukt hij het belang om de inhoudelijke focus te vertalen in de interne sturing en het personeelsbeleid.

De staatssecretaris plaatst een aantal kanttekeningen bij enkele passages in het rapport om daarmee mogelijke misverstanden over zijn beleidsvoornemens te voorkomen. Zo merkt hij op dat het niet zeker is dat er bezuinigd gaat worden op het bilaterale kanaal, omdat de effectiviteit van het kanaal voor een bepaald speerpunt medebepalend is bij de kanaalkeuze.

Ook wijst hij erop dat steun aan de ontwikkeling van de private sector niet gelijkgesteld kan worden aan de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium. Samenwerking met het bedrijfsleven kan ook op andere manieren worden bevorderd.

Met betrekking tot het bedrijfslevenkanaal is aandacht voor het voorkomen van nieuwe versnippering volgens de staatssecretaris inderdaad van belang, maar hij wijst erop dat publiekprivate partnerschappen ook maatwerk eisen. Om versnippering tegen te gaan streeft hij bij het bedrijfslevenkanaal naar grootschaliger publiekprivate partnerschappen en een zo eenduidig mogelijke vormgeving van de contractuele relaties.

Verder geeft de staatssecretaris aan dat de stroomlijning van de maatschappelijke organisaties met de lijst van partnerlanden betrekking heeft op de oude lijst van partnerlanden. De besluitvorming over de MFS-subsidies ging immers vooraf aan de beperking van het aantal partnerlanden.

De staatssecretaris schrijft dat ons rapport duidelijkheid verschaft over de aandachtspunten die leidend zullen zijn voor het onderzoekstraject van de Algemene Rekenkamer en dat op onderdelen een nadere concretisering nodig is. Hij stelt voor de komende maanden in goed overleg na te gaan hoe de beschikbare gegevens bij het ministerie op een eenduidige manier kunnen worden ontsloten en hiervoor een monitoringskader te ontwerpen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris geeft aan dat hij de belangrijkste uitdagingen deelt die wij identificeren, zoals een scherpe afbakening van de vier speerpunten en de doorvertaling hiervan naar de interne sturing en het personeelsbeleid. Een gedeeld beeld van deze uitdagingen betekent dat er een goede basis is om de koersvastheid van het beleid te beoordelen.

De staatssecretaris stelt voor de komende maanden in overleg te treden over het monitoringskader dat wij in dit onderzoekstraject zullen toepassen. Wij zijn hiertoe graag bereid en zullen mede op basis hiervan waar nodig ons monitoringskader verder aanscherpen.

BIJLAGE PARTNERLANDEN, UITFASERENDE LANDEN EN LANDEN MET TRANSITIEFACILITEIT

Tabel 1 toont de lijst met partnerlanden, uitfaserende landen en landen waarmee een transitiefaciliteit is afgesproken door het kabinet-Rutte/Verhagen. De beschikbare cijfers in kolom 2 zijn de uitgaven voor 2010 die grotendeels gerealiseerd werden tijdens het kabinet-Balkenende IV. Deze cijfers dienen als een nulmeting waarmee de uitgaven van het kabinet-Rutte/Verhagen in de komende jaren vergeleken kunnen worden.

Tabel 1: Uitgaven 2010 in 15 partnerlanden kabinet-Rutte/Verhagen (Ministerie van BuZa, 2011b).

Uitgaven 2010 in 15 partnerlanden Rutte/Verhagen	in miljoen €
Afghanistan	34,8
Bangladesh	60,9
Benin	23,5
Burundi	12,3
Ethiopie	37,5
Ghana	55,0
Indonesië	56,8
Jemen	19,2
Kenia	13,3
Mali	42,5
Mozambique	59,9
Oeganda	26,2
Palestijnse gebieden	18,8
Rwanda	28,4
Soedan	53,8
Totaal	542,9

Tabel 2: Uitgaven 2010 in 15 uitfaserende landen kabinet-Rutte/Verhagen (Ministerie van BuZa, 2011b).

Uitgaven 2010 in de 15 uitfaserende landen	in miljoen €
Bolivia	35,0
Burkina Faso	41,0
Congo, Dem. Republiek	5,1
Egypte	8,0
Georgië	2,4
Guatemala	15,6
Kosovo	0,4
Moldavië	4,2
Mongolië	6,6
Nicaragua	17,4
Pakistan	27,0
Senegal	23,0
Suriname	56,7
Tanzania	44,4
Zambia	26,9
	313,8

Tabel 3: Uitgaven 2010 in landen met transitiefaciliteit kabinet-Rutte/Verhagen (Ministerie van BuZa, 2011b).

Landen met transitiefaciliteit	in miljoen €
Vietnam	16,4
Zuid-Afrika	24,5
Colombia	17,0
	58,0

BIJLAGE METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De meeste figuren in deze rapportage zijn gebaseerd op gegevens afkomstig uit het administratieve systeem *Piramide* van het Ministerie van BuZa. In dit systeem zijn op activiteitsniveau onder meer weergegeven: de naam van de activiteit, de operationele doelstelling uit de begroting waarop de activiteit wordt geboekt, de naam van de ontvanger en de omvang van de uitgaven. Een activiteit is het laagste aggregatieniveau in het administratieve systeem en representeert een afzonderlijke subsidiebeschikking, bijdragen aan multilaterale en maatschappelijke organisaties of begrotingssteun. De juistheid en volledigheid van deze gegevens zijn door ons niet gecontroleerd.

Voor de uitsplitsing naar kanalen hanteert het Ministerie van BuZa een coderingstabel waarbij activiteiten op basis van classificatiecodes verdeeld zijn over de kanalen. Wij hebben dezelfde tabel als het Ministerie van BuZa gebruikt voor de uitsplitsing naar kanalen.

Daarnaast is gebruik gemaakt van verschillende openbare publicaties zoals begrotingen en antwoorden op Kamervragen.

Beleidsvoornemens en actuele aanpassingen zijn overgenomen uit de verschillende beleidsbrieven en de suppletore begroting die tussen december 2010 en april 2011 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AfDB	African Development Bank
BNP	Bruto Nationaal Product
BuZa	Buitenlandse Zaken
CBI	Centre for Promotion of Imports from developing countries
CFC	Common Fund for Commodities
EKI	Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organization
FOPP	Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
MATRA	(Programma) Maatschappelijke Transformatie
MFS	Medefinancieringsstelsel
MOL	Minst ontwikkelde landen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisaties
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy
NIMF	Nederlands Investerings Matching Fonds
NUFFIC	Netherlands Universities Foundation for International Cooperation
OD	Operationele Doelstelling
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORIO	Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PPP	Publiek Private Samenwerking
PSO	Vereniging Personele Samenwerking
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PUM	Project Uitzending Managers
SALIN	Strategic Alliance with International NGOs
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
TMF	Thematische medefinanciering?
UN	United Nations
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNOCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
VMP	VakbondsMedefinancieringsProgramma
VN	Verenigde Naties
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2008). *Drinkwater in ontwikkelingslanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 484, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Aandachtspunten voor de transparantie van en verantwoording over de middelen voor ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 nr. 6. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 318, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011a). *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 605, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Lijst van vragen en antwoorden. Vaststelling begroting Ministerie van BuZa voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 53. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011c). *Kabinetsreactie op het WRR rapport: minder pretentie, meer ambitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 605, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011d). *Modernisering Nederlandse diplomatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 734, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011e). *Nadere uitwerking van het beleid op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en hiv/aids*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, nog niet bekend. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011f). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 609 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Lijst van vragen en antwoorden. Vaststelling begroting Ministerie van BuZa voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 53. Den Haag: Sdu.

WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. Hink-Jan Oosterveld (projectleider)
Dhr. dr. H.M.R.H. Cleuren
Mevr. S.J. Trienekens MSc.

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Hollandse Hoogte

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57239 2

NUR 823



9 789012 572392