

Vergaderjaar 2011–2012

33 310

Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	blz.
Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doelstelling	5
1.2 Opzet	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 2011	8
2.1 Omvang en verdeling ODA-budget	8
2.2 Beleidsvoornemens	11
2.2.1 Meer focus en minder versnippering	11
2.2.2 Bezuinigingen	11
2.3 Uitwerking beleidsprioriteiten	12
2.4 Realisatie beleidsprioriteiten	14
3 Kanalen	17
3.1 Bilaterale kanaal	17
3.1.1 Beleid	17
3.1.2 Realisatie uitgaven	18
3.2 Multilaterale kanaal	20
3.2.1 Beleid	20
3.2.2 Realisatie uitgaven	21
3.3 Maatschappelijk middenveld	21
3.3.1 Beleid	21
3.3.2 Realisatie uitgaven	21
3.4 Bedrijfsleven	22
3.4.1 Beleid	22
3.4.2 Realisatie uitgaven	23
3.5 Verdeling middelen tussen kanalen	24
4 Interne organisatie ministerie	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Interne sturing vanuit de beleidsprioriteiten	26
4.3 Beheersbaarheid OS-activiteiten	27
4.4 Capaciteitsinzet en flexibilisering	28

4.5	Kennismanagement	blz. 28
5	Reactie staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en nawoord Algemene Rekenkamer	30
5.1	Reactie staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	30
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	30
	Bijlage 1 Aandachtspunten monitoring ontwikkelings- samenwerking	32
	Bijlage 2 Methodologische verantwoording	33
	Bijlage 3 Gebruikte afkortingen	34
	Literatuur	36

SAMENVATTING

Dit is onze derde publicatie in een reeks van monitrorapportages gericht op het in kaart brengen van de beleidsontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in 2010 bezuinigingen en meer focus en samenhang in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aangekondigd. Deze drie elementen van het regeringsbeleid hebben centraal gestaan in dit onderzoek. Het rapport kan de Tweede Kamer ondersteunen bij het beoordelen van de ontwikkelingen op het beleidsterrein.

Wij stellen vast dat:

- de voor 2011 beoogde bezuiniging is gerealiseerd. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zijn in 2011 teruggebracht van 0,8% van het Bruto Nationaal Product (bnp) tot 0,75% van het bnp (€ 4,7 miljard);
- het aanbrengen van meer focus in het beleid gedeeltelijk van de grond komt. Het kabinet is in 2011 begonnen met het uitwerken van beleidsprioriteiten op de gebieden voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, water en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Deze prioriteitenstelling heeft in 2011 nog niet geleid tot een herkenbare concentratie in de uitgaven. Het aantal partnerlanden is teruggebracht van 33 naar 15. De nieuwe plannen voor de regioprogramma's en het bedrijfsleveninstrumentarium leiden tot activiteiten in veel meer dan de vijftien partnerlanden vanaf 2012. Het risico bestaat dat door deze nieuwe plannen de focus opnieuw vermindert.

Voorts merken we het volgende op.

Het kabinet vindt multilaterale organisaties belangrijk om het beleid uit te voeren. Dat weerspiegelt zich in de relatieve grootte van het multilaterale kanaal. In 2011 is dit financieringskanaal het grootste geworden: het kabinet heeft 32% van het Nederlandse ontwikkelingsgeld betaald aan multilaterale organisaties. Hierbij merken we op dat multilaterale organisaties ook nog Nederlands ontwikkelingsgeld ontvangen via «multi-bi financiering» door het bilaterale kanaal.

Er zijn nog geen definitieve plannen voor de hervormingen van de interne organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) om de interne sturing te stroomlijnen. Het ministerie heeft wel een plan voor een nieuw kennismanagement opgesteld en is begonnen met de uitvoering. Het Ministerie is ook bezig met het flexibiliseren van de arbeidsvoorwaarden en het plaatsingsproces.

De beheerslast van de ontwikkelingsactiviteiten is in 2011 licht omlaag gegaan door een kleine afname van het aantal activiteiten en financiële transacties dat het Ministerie van BuZa beheert. Toch blijft de beheersbaarheid op termijn een risico, omdat het personeelsbestand van het ministerie aan het krimpen is door rijksbrede bezuinigingen.

In zijn reactie gaf de staatssecretaris van BuZa aan dat hij onze bevindingen herkent. Hij benadrukt dat het aanbrengen van focus op de vier prioriteiten door meer sturing op thema's, landen en activiteiten een proces is dat tijd nodig heeft. Tevens noemt hij een aantal plannen en aandachtspunten die zullen leiden tot meer focus, concentratie van de uitgaven en een verdere stroomlijning van de interne sturing van het Ministerie van BuZa. Tot slot erkent de staatssecretaris de risico's bij de

beheerslast van de activiteiten van het ministerie als gevolg van verdere bezuinigingen en krimp in het personeelbestand.

We zullen de voortgang van de plannen en uitvoering ervan met belangstelling volgen en hierover rapporteren in onze volgende monitor-rapportages over ontwikkelingssamenwerking. De eerstvolgende publiceren we naar verwachting in de tweede helft van 2013.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling

Over het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS) van het vorige kabinet (Balkenende IV, 2007–2010) concludeerden wij dat dit zich kenmerkte door een opeenstapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en door een veelheid aan betrokken organisaties en landen. Deze opeenstapeling en veelheid aan betrokkenen leidden tot weinig inzicht in de onderlinge samenhang tussen deze verschillende elementen en de bestede middelen. Hierdoor werd het zicht op de resultaten bemoeilijkt. Zonder overzicht en inzicht ontbreken belangrijke voorwaarden om te kunnen leren van het beleid.¹ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kwam tot soortgelijke conclusies in haar rapport over ontwikkelingssamenwerking, *Minder Pretentie, Meer Ambitie* (WRR, 2010).

Het kabinet-Rutte/Verhagen erkent in de basisbrief over ontwikkelingssamenwerking dat het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking meer focus en vernieuwing nodig heeft (Buitenlandse Zaken, 2010). Doordat steeds nieuwe beleidsonderwerpen zijn toegevoegd zonder oude te schrappen, is sprake van te veel thema's, te veel partnerlanden, te veel partnerorganisaties en te veel instrumenten. Deze manier van werken is volgens het kabinet weinig effectief, legt een groot beslag op de schaarse capaciteit en doet afbreuk aan de mogelijkheden om te verdiepen en te specialiseren.

Het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte/Verhagen² voert op dit moment een herziening uit om ontwikkelingssamenwerking en de interne organisatie van het Ministerie van BuZa efficiënter en effectiever te maken: meer focus, minder thema's en minder partnerlanden. Verder benadert het kabinet, meer dan in het verleden, ontwikkelingssamenwerking als onderdeel van het Nederlandse buitenlandse beleid en let daarbij dus ook op het Nederlandse belang. Naast deze inhoudelijke ambities gaat het kabinet omvangrijke bezuinigingen doorvoeren. Het kabinet streeft ernaar om deze complexe operatie van hervormingen en bezuinigingen tussen 2011 en 2015 te realiseren (Buitenlandse Zaken, 2010).

Gezien de ernst van de problemen hebben wij in onze strategie voor 2010–2015 het Nederlandse ontwikkelingsbeleid geselecteerd als één van de onderwerpen die wij de komende jaren volgen en waarover we de Tweede Kamer periodiek informeren.³ We gaan na in welke mate de uitwerking van het kabinetsbeleid in lijn is met de ambitie om het beleid te stroomlijnen en te hervormen, meer focus aan te brengen in het beleid en meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleids-cyclus aan te brengen.

We volgen de ontwikkelingen via een reeks monitorrapporten. In ons rapport «*Monitoring van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken april 2011*» (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben we de uitgangssituatie in beeld gebracht op basis van de realisatiecijfers 2010 van ontwikkelingssamenwerking. In onze brief aan de Tweede Kamer van 15 november 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011b) hebben we de beleidsvoornemens over ontwikkelingssamenwerking in de Begroting 2012 van het Ministerie van BuZa geanalyseerd. In dit rapport analyseren

¹ Zie onze rapporten «drinkwater in ontwikkelingslanden», «geldstromen», en onze brief aan de Tweede Kamer over Transparantie (Algemene Rekenkamer 2008, 2010a, 2010b).

² Op 23 april 2012 bood Minister President Rutte het ontslag aan van het kabinet Rutte/Verhagen aan de Koningin.

³ Strategie Algemene Rekenkamer 2010–2015.

we de realisatiecijfers van 2011 en kijken we naar de hervormingen van de interne organisatie binnen het Ministerie van BuZa.

We richten onze monitorrapportages vooral op de activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van BuZa. Waar gegevens voorhanden zijn zullen wij deze activiteiten plaatsen in het brede Nederlandse ontwikkelingsbeleid inclusief hulpactiviteiten door andere ministeries.

1.2 Opzet

Aandachtspunten

In ons rapport van juni 2011 (Algemene Rekenkamer 2011a) hebben we dertien aandachtspunten geformuleerd die we de komende jaren gaan volgen bij ontwikkelingssamenwerking (zie bijlage 1). Het is niet mogelijk om na één jaar alle aandachtspunten terug te zien in het beleid, omdat het om meerjarig beleid gaat. Voor elf aandachtspunten zien we in 2011 reeds acties en die komen in de vorm van de volgende onderzoeksvragen aan bod in dit rapport:

- hoe heeft het kabinet de beleidsprioriteiten uitgewerkt?
- hoe heeft het kabinet focus aangebracht in lijn met de beleidsprioriteiten?
- is het aandeel van de beleidsprioriteiten toegenomen in de uitgaven in 2011?
- welke ontwikkelingen zijn er binnen het bilaterale kanaal en met name bij de partnerlanden en de uitfasering van de achttien voormalige partnerlanden?
- welke ontwikkelingen zijn er binnen het multilaterale kanaal?
- welke ontwikkelingen zijn er binnen het maatschappelijke kanaal?
- welke ontwikkelingen zijn er binnen het bedrijfslevenkanaal?
- welke maatregelen neemt het Ministerie van BuZa om de interne sturing van het ministerie te hervormen?
- hoe is de beheersbaarheid en beheerslast van activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking?
- welke maatregelen neemt het Ministerie van BuZa voor de capaciteitsinzet en flexibilisering van het personeelsbeleid?
- hoe wordt het kennismanagement binnen het Ministerie van BuZa hervormd?

Vergelijking 2010–2011

Daarnaast vergelijken we de realisatiecijfers 2011 met de realisatiecijfers 2010. Daarmee kunnen we vaststellen welke beleidsthema's in 2011 een groter of kleiner aandeel hebben in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dan in 2010. De vergelijking tussen twee begrotingsjaren kan niet op basis van de absolute cijfers omdat de grondslag bij beide jaren niet hetzelfde is. Er zijn drie factoren – los van de meerjarige beleidsdoelen van een kabinet – die van jaar tot jaar voor verschillen zorgen in de absolute cijfers die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de beleidsdoelen van ontwikkelingssamenwerking:

1. De toerekeningen⁴ van kwijtgescholden exportkredietsschulden en uitgaven voor het asielbeleid verschillen van jaar tot jaar. De hoogte van deze toerekeningen beïnvloedt hoeveel geld er overblijft voor beleidskeuzes in een specifiek jaar, omdat de toerekeningen samen met de beleidsuitgaven moeten optellen tot het geldende percentage van het bruto nationaal product (bnp) dat we uitgeven aan ontwikkelingssamenwerking.

⁴ Toerekeningen zijn overheidsuitgaven zoals de kosten voor asielzoekersopvang en de kwijtschelding van de exportkredieten die worden toegerekend aan de Nederlandse ODA-uitgaven.

2. Het afgesproken percentage voor de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking is aangepast. In 2011 heeft het kabinet- Rutte/Verhagen bepaald dat 0,75% van het bnp als basis geldt om de uitgaven vast te stellen. In 2010 gold het oude 0,8% van het bnp van het kabinet-Balkende IV plus nog extra uitgaven voor het internationale klimaatbeleid.
3. De jaarlijkse schommelingen in het bnp zorgen ook voor een schommeling in de beschikbare middelen voor ontwikkelingssamenwerking tussen twee begrotingsjaren.

Omdat de vergelijking van de uitgaven in euro's niet juist weergeeft of het beleid is gewijzigd voor een bepaalde beleidsdoelstelling, maken we een procentuele vergelijking tussen 2011 en 2010. Zo blijft de vergelijking zuiver en maken we zichtbaar of het relatieve deel van de uitgaven voor een beleidsthema een directe afspiegeling is van de beleidskeuzes van het kabinet. Voor de figuren 1 en 3, die zich richten op het afzonderlijke begrotingsjaar 2011, hebben we wel de euro's als eenheid gebruikt.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport bespreken we onze monitoring van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. In hoofdstuk 2 analyseren we de uitwerking van de uitgangspunten van het OS-beleid die het kabinet-Rutte/Verhagen in 2011 heeft gepresenteerd. In hoofdstuk 3 analyseren we de realisatiecijfers 2011 per financieringskanaal: het bilaterale kanaal (§ 3.1), het multilaterale kanaal (§ 3.2), het maatschappelijk middenveld (§ 3.3) en het bedrijfsleven (§ 3.4). In hoofdstuk 4, ten slotte, bespreken we de belangrijkste hervormingen die het Ministerie van BuZa op dit moment uitwerkt. De aandachtspunten hierbij zijn de interne sturing (§ 4.2), de beheersbaarheid (§ 4.3), de capaciteitsinzet van medewerkers (§ 4.4) en het kennismanagement (§ 4.5).

Op onze website www.rekenkamer.nl staat een overzicht van onze rapporten en brieven over ontwikkelingssamenwerking.

2 NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 2011

2.1 Omvang en verdeling ODA-budget

We spreken over «officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking» als het gaat om de bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Als die bijdragen onder de criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vallen, worden ze beschouwd als *Official development assistance* (ODA).

Het kabinet verdeelt het ODA-budget over vier financieringskanalen: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Het bilaterale kanaal bestaat uit de middelen voor individuele ontwikkelingslanden, waarvan de ambassades de helft beheren. De bilaterale ontwikkelingssamenwerking verloopt gedeeltelijk via overheden in ontwikkelingslanden, maar ook via bedrijven, ngo's en multilaterale organisaties die actief zijn in die landen.

Het multilaterale kanaal bestaat uit contributies en bijdragen aan internationale organisaties. Het gaat hier vooral om de instellingen van de Verenigde Naties zoals United Nations Children's Fund (UNICEF), de internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, de Europese instituties zoals de Europese Commissie en de mondiale fondsen zoals GFTAM. Daarnaast financiert Nederland ook een aantal intergouvernementele organisaties zoals International Organization for Migration (IOM).

Het maatschappelijke middenveld omvat de middelen voor samenwerking met Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties en een aantal subsidieprogramma's voor uitvoeringsorganisaties zoals Netherlands Universities Foundation for International Cooperation (NUFFIC). Ongeveer de helft van de financiële middelen in dit kanaal betreft bijdragen aan Nederlandse maatschappelijke organisaties die het kabinet betaalt via het Medefinancieringsstelsel (MFS). Het MFS is een subsidiekader voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich structureel inzetten voor armoedebestrijding.

Via het bedrijfslevenkanaal besteedt het kabinet geld aan het ontwikkelen van infrastructuur (bijvoorbeeld via ORIO, het Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling), het stimuleren van investeringen in ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld via FMO, de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden), de marktontwikkeling (bijvoorbeeld via het CBI, Centre for Promotion of Imports from developing countries) en het investeren in opkomende markten (bijvoorbeeld via PSI, Private Sector Investeringsprogramma).

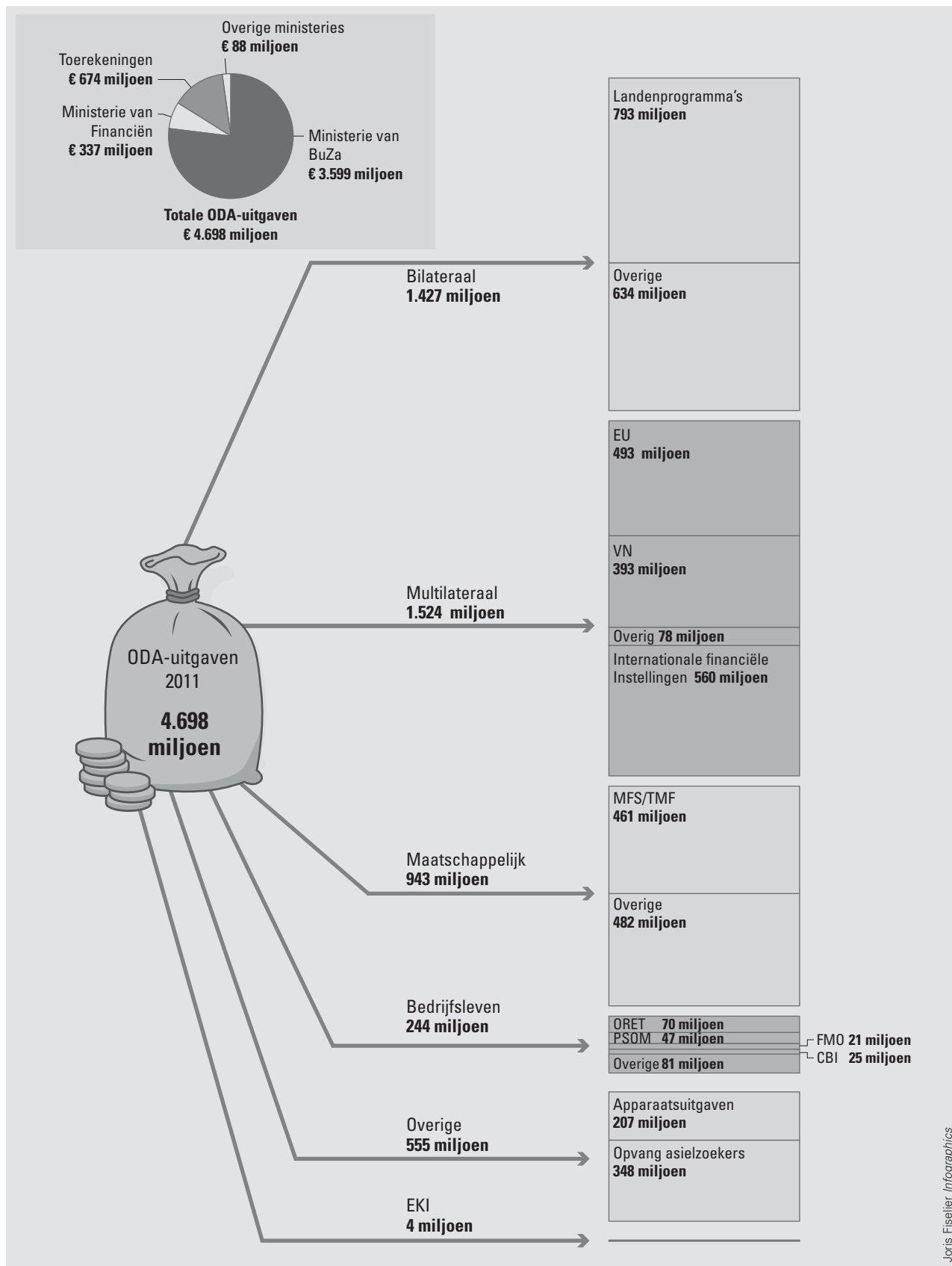
Daarnaast zijn er de uitgaven voor exportkredietverzekeringen (EKI)⁵ en de categorie «overige» met onder meer de apparaatskosten en de kosten voor de opvang van asielzoekers.

⁵ 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 de Nederlandse overheid de schuld over en treft het een schikking met het land of scheldt het de schuld kwijt. Het totaal van de kosten door de schikkingen en de kwijtscheldingen komt ten laste van de ODA-uitgaven.

Figuur 1 geeft weer hoe het kabinet het ODA-budget van 2011 van € 4,7 miljard heeft verdeeld over de vier financieringskanalen en de overige categorieën. Het bilaterale kanaal krijgt € 1 427 miljoen, het multilaterale kanaal € 1 524 miljoen, het maatschappelijk middenveld krijgt € 943 miljoen en het bedrijfsleven € 244 miljoen. De totale ODA-begroting van € 4,7 miljard is een optelsom van begrotingsartikelen die voorkomen in de begrotingen van verschillende ministeries. Het kabinet heeft het

grootste deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking uitgegeven via de begroting van het Ministerie van BuZa, namelijk € 3,6 miljard of 77% van het totaal. Het overige deel loopt via de begrotingen van de andere ministeries waarbij het Ministerie van Financiën het grootste is met 7%. De toerekeningen vertegenwoordigen 14%. Het gaat hier om bovengenoemde EKI, de opvang voor asielzoekers en de EU-toerekening (Buitenlandse Zaken, 2012e).

Figuur 1 Verdeling ODA-uitgaven alle departementen over verschillende kanalen, cijfers 2011



2.2 Beleidsvoornemens

2.2.1 Meer focus en minder versnippering

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in 2010 een aantal belangrijke beleidsvoornemens voor ontwikkelingssamenwerking geformuleerd in de basisbrief (Buitenlandse Zaken, 2010).

Het kabinet wil aanzienlijk meer focus aanbrengen in de ontwikkelingssamenwerking om zo geconcentreerder, effectiever en professioneler bij te dragen aan ontwikkeling. Het streven is om de versnippering over ten minste elf thema's gefaseerd maar substantieel terug te brengen. Het kabinet wil deze focus realiseren door vier prioriteiten centraal te stellen, te weten:

- voedselzekerheid;
- veiligheid en rechtsorde;
- 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 (Buitenlandse Zaken, 2010). Verder zijn de onderwerpen milieu, goed bestuur en gender themadoorsnijdende aandachtsgebieden die het kabinet vooral in dienst van de prioriteiten wil inzetten.

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

2.2.2 Bezuinigingen

In 2010 bedroeg de Nederlandse ODA-uitgaven bijna € 4,9 miljard. Dit bedrag was ruim 0,8% van het bnp. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft bepaald dat vanaf 2012 de Nederlandse ODA-uitgaven teruggaan naar gemiddeld 0,7% van het bnp met een tussenstap van 0,75% in 2011.^{6, 7} Voor 2011 bedroegen de ODA-uitgaven € 4 698 miljoen. Dat bedrag vertegenwoordigt 0,752% van het bnp van 2011 en is daarmee conform de gemaakte afspraak (figuur 2).

Het kabinet-Balkende IV had de ODA-begroting van 2011 geraamd op basis van 0,8% bnp en € 50 miljoen extra voor milieu in ontwikkelingslanden. De verlaging van het ODA-budget tot 0,75% van het bnp voor 2011 heeft geleid tot een gerealiseerde bezuiniging van € 409 miljoen (figuur 2). Bij het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen in 2010 was een bezuiniging van € 400 miljoen geraamd voor 2011.

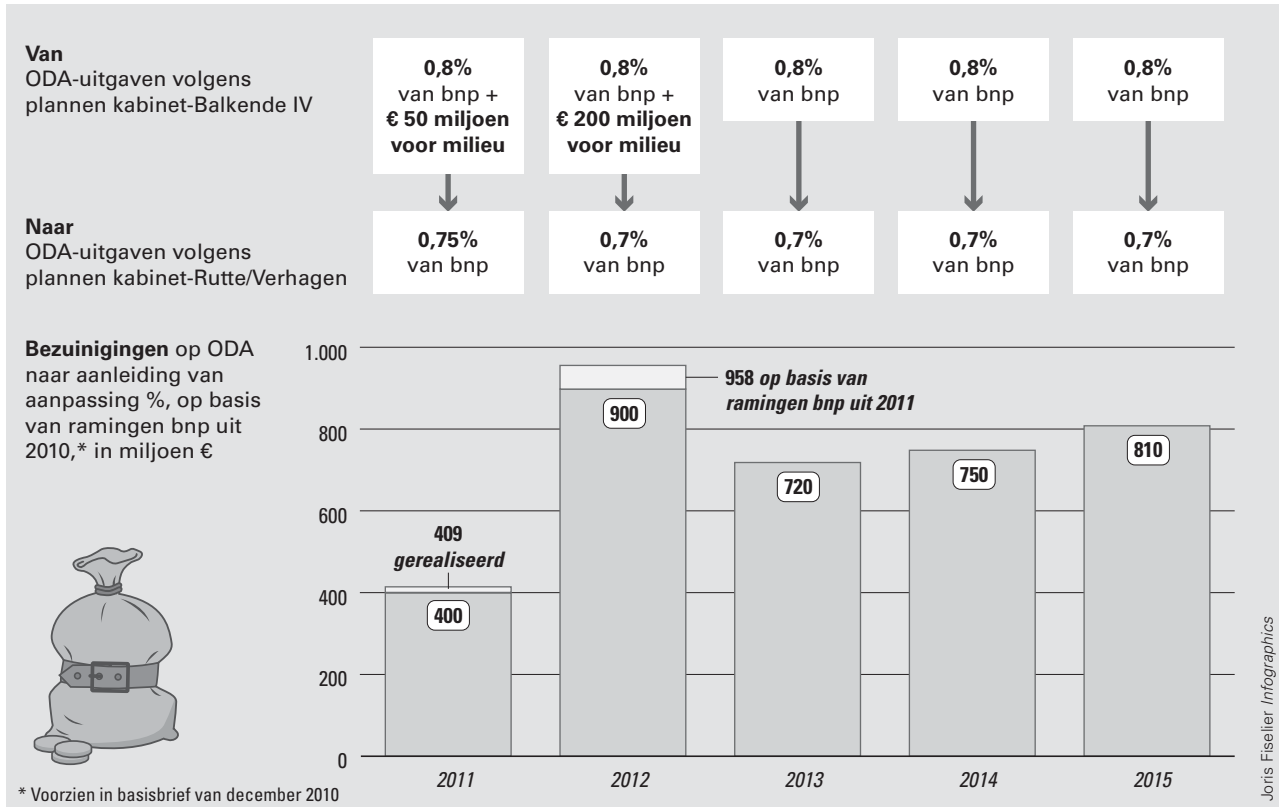
De begroting voor ontwikkelingssamenwerking voor 2012 voorziet in een bezuiniging van € 958 miljoen om uit te komen op 0,7% volgens de bnp-raming voor 2012. Dat is hoger dan de € 900 miljoen die voorzien was bij het aantreden van het kabinet.⁸

⁶ Het woord «gemiddeld» betekent hier dat het jaarlijkse budget kan afwijken van de 0,7%-norm, zolang het gemiddelde ODA-budget in de kabinetsperiode vanaf 2012 uitkomt op 0,7% bnp (Min. Van BuZa, 2011e).

⁷ Inmiddels is er een akkoord gesloten in de Tweede Kamer op grond waarvan verwacht mag worden dat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gehandhaafd blijven op 0,7% van het BNP in 2013.

⁸ De raming van het bnp komt uit de Macro Economische Verkenning, die elk jaar op Prinsjesdag wordt gepubliceerd door het Centraal Planbureau (CPB).

Figuur 2 Gerealiseerde en geraamde ODA-bezuinigingen tussen 2011 en 2015; ODA-uitgaven alle departementen¹



¹ De hoogte van de Nederlandse ODA-uitgaven wordt jaarlijks bepaald op basis van het bnp en daarmee van de economische ontwikkelingen. In de loop van het jaar worden de uitgaven op basis van de CBP-ramingen aangepast om te komen tot 0,7% bnp. Om zo precies mogelijk op dit percentage te komen, doet het kabinet aan het eind van elk kalenderjaar betalingen vooruit of stelt betalingen uit. Ook andere kasschuiven of vooruitbetalingen zijn soms nodig.

2.3 Uitwerking beleidsprioriteiten

Voedselzekerheid

De uitwerking van het voedselzekerheidsbeleid heeft plaatsgevonden in 2011 en is gebaseerd op vier pijlers: toename duurzame productie, toegang tot betere voeding, efficiëntere markten en een beter ondernemingsklimaat (Buitenlandse Zaken, 2011c). Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het Ministerie van BuZa voeren het beleid voor voedselzekerheid samen uit. Daarnaast betrekken ze het Nederlandse bedrijfsleven bij het thema voedselzekerheid.

In 2011 zijn de Ministeries van BuZa en EL&I in vijf partnerlanden begonnen met het intensiveren van bestaande voedselzekerheidsprogramma's (*Fast Track* initiatieven). Hiervoor is 14,5 miljoen uitgegeven in 2011. De ministeries hebben ook extra budget voor publiek-private partnerschappen (PPP) voor voedselzekerheid en private sectorontwikkeling vanaf 2012. Het voornemen is om de uitgaven voor voedselzekerheid te laten stijgen van € 160 miljoen in 2011 tot € 435 miljoen in 2016 (Buitenlandse Zaken, 2011c).

Veiligheid en Rechtsorde

In de focusbrief (Buitenlandse Zaken, 2011a) heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken toegelicht dat Nederland zich zal inzetten voor het bevorderen van de menselijke veiligheid in zwakke staten. Het kabinet zet

de 3D-samenwerking (*diplomacy, defense en development*) als instrument voort. Voor financiële ondersteuning zijn er het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds.

Veiligheid en rechtsorde was al een beleidsprioriteit bij het voorgaande kabinet. In 2011 is bestaand beleid voortgezet; het aandeel van deze prioriteit is echter niet omhoog gegaan in vergelijking met 2010. Het kabinet heeft in 2011 wel nieuw beleid ontwikkeld voor de volgende jaren. Zo is veiligheid en rechtsorde een speerpunt in tien partnerlanden vanaf 2012 en speelt het ook een belangrijke rol in de nieuwe regioprogramma's (Buitenlandse Zaken, 2011g en 2012d).

Water

In 2011 besteedde het kabinet ruim € 156 miljoen aan programma's die direct bijdragen aan de prioriteit water. Het aandeel van de uitgaven op artikel 6.2 Water van de totale ODA-uitgaven steeg daarmee van 3% naar 4%. Het voornemen is om de uitgaven voor water te laten stijgen van de € 156 miljoen in 2011 tot € 254 miljoen in 2015 (Buitenlandse Zaken, 2011e).

Een versnelling van het UNICEF WASH-programma in 2011 in een aantal Afrikaanse landen was de belangrijkste oorzaak van hogere uitgaven op het artikel 6.2 Water. In 2011 zijn ook de PPP's uitgebreid via opschaling van drie succesvolle PPP's. In 2011 zijn er verschillende nieuwe activiteiten ontwikkeld en hebben de ambassades in samenwerking met het Netherlands Water Partnership in vijf partnerlanden nieuwe activiteiten ontwikkeld op het gebied van water. Al deze nieuw ontwikkelde activiteiten zullen pas in 2012 tot uitgaven leiden.

In 2011 is er € 54 miljoen (16%) minder uitgegeven dan geraamd op artikel 6.1 Milieu en water. Dit werd veroorzaakt door de overheveling van uitgaven voor het Medefinancieringsstelsel II (MFS II) naar artikel 5.6 (participatie civil society), en door vertraging van de uitgaven voor hernieuwbare energieprojecten.

Het nieuwe beleid voor de prioriteit water is begin 2012 aan de Tweede Kamer gepresenteerd (Buitenlandse Zaken, 2012a). Het voornemen is om de uitgaven voor water te laten stijgen van € 156 miljoen in 2011 tot € 254 miljoen in 2015 (Buitenlandse Zaken, 2011e).

SRGR

Het kabinet heeft de prioriteit SRGR (seksuele en reproductieve gezondheid en rechten) ruim afgebakend. Deze prioriteit bevat een breed scala aan onderwerpen, zoals toegang tot prenatale en postnatale zorg, veilige bevallingen, family planning, het voorkomen en behandelen van seksueel overdraagbare aandoeningen, seksuele voorlichting, veilige abortus, vrouwenbesnijdenis en moeder en zuigelingensterfte (Ministerie van BuZa, 2011a). Belangrijke instrumenten om in te zetten bij deze prioriteit zijn bijdragen aan internationale organisaties zoals United Nations Population Fund (UNFPA), Joint United Nations Programme on HIV/aids (UNAIDS), World Health Organization (WHO) en Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM). Ook bijdragen aan PPP's voor de ontwikkeling van medicijnen, vaccins en voorbehoedsmiddelen zijn belangrijke instrumenten (Buitenlandse Zaken, 2012c).

Ondanks dat het kabinet SRGR een prioriteit heeft gemaakt, heeft het nog geen extra activiteiten in 2011 opgestart. De verdeling van de uitgaven tussen algemene gezondheid, HIV/aids en SRGR is grotendeels gelijk

gebleven in 2011. Pas in 2012 worden de intensiveringen op SRGR zichtbaar in de uitgaven en zal het aandeel van SRGR toenemen ten koste van het aandeel van HIV/aids (Buitenlandse Zaken, 2011e). Vanaf 2012 is SRGR in acht partnerlanden een prioriteit in het landenprogramma van de desbetreffende ambassades (Buitenlandse Zaken, 2012c).

2.4 Realisatie beleidsprioriteiten

We stellen vast dat het aanbrengen van focus in de beleidsprioriteiten in 2011 nog niet helemaal is gelukt: de uitgaven voor Veiligheid en rechtsorde (OD 2.5), Voedselzekerheid (OD 4.3⁹), en SRGR (OD 5.5) vallen namelijk lager uit dan begroot. De reden is dat de extra voorziene uitgaven in 2011 niet allemaal gerealiseerd zijn door vertragingen in de uitvoering. Voor de prioriteit water (OD 6.2) heeft het kabinet wel meer uitgegeven dan begroot. Figuur 3 toont de realisatie 2011 ten opzichte van de Begroting 2011 in euro's.

Er zijn twee opvallende uitschieters in figuur 3. De eerste uitschieter is het grote verschil tussen realisatie en begroting bij OD 4.3, die de prioriteit voedselzekerheid bevat en ook het instrument van private sectorontwikkeling financiert. De oorzaken hiervoor zijn:

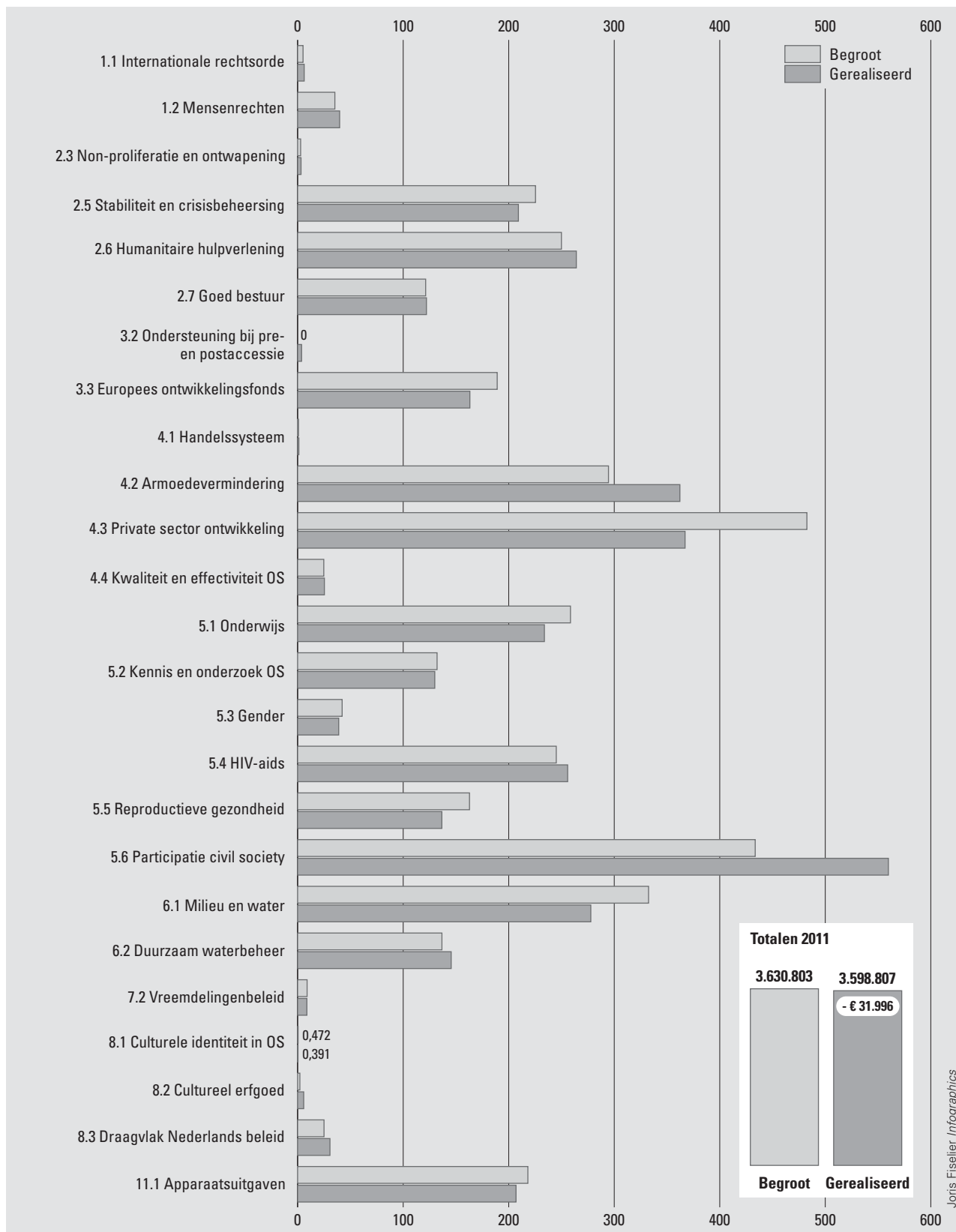
- vertraging in de uitgaven door het uitwerken van het nieuwe beleid over voedselzekerheid;
- onvoldoende nieuwe menskracht in 2011 bij de beleidsdirectie om de prioriteit voedselzekerheid vorm te geven;
- vertraagde uitvoering van activiteiten in 2011.

Daarnaast is er een uitschieter bij OD 5.6 (Participatie civil society); daar staat meer dan € 100 miljoen extra uitgave geboekt dan begroot in 2011. Dat komt doordat het kabinet thematische budgetten voor MFS-organisaties verplaatst heeft van een specifieke thematische OD naar OD 5.6, waarin de financiering van het MFS-stelsel nu is ondergebracht. Deze verplaatsing leidt tot meer stroomlijning in de sturing, omdat de beleidsdirectie die zich richt op MFS nu meer zicht heeft op de budgetten en daardoor de activiteiten beter kan coördineren.

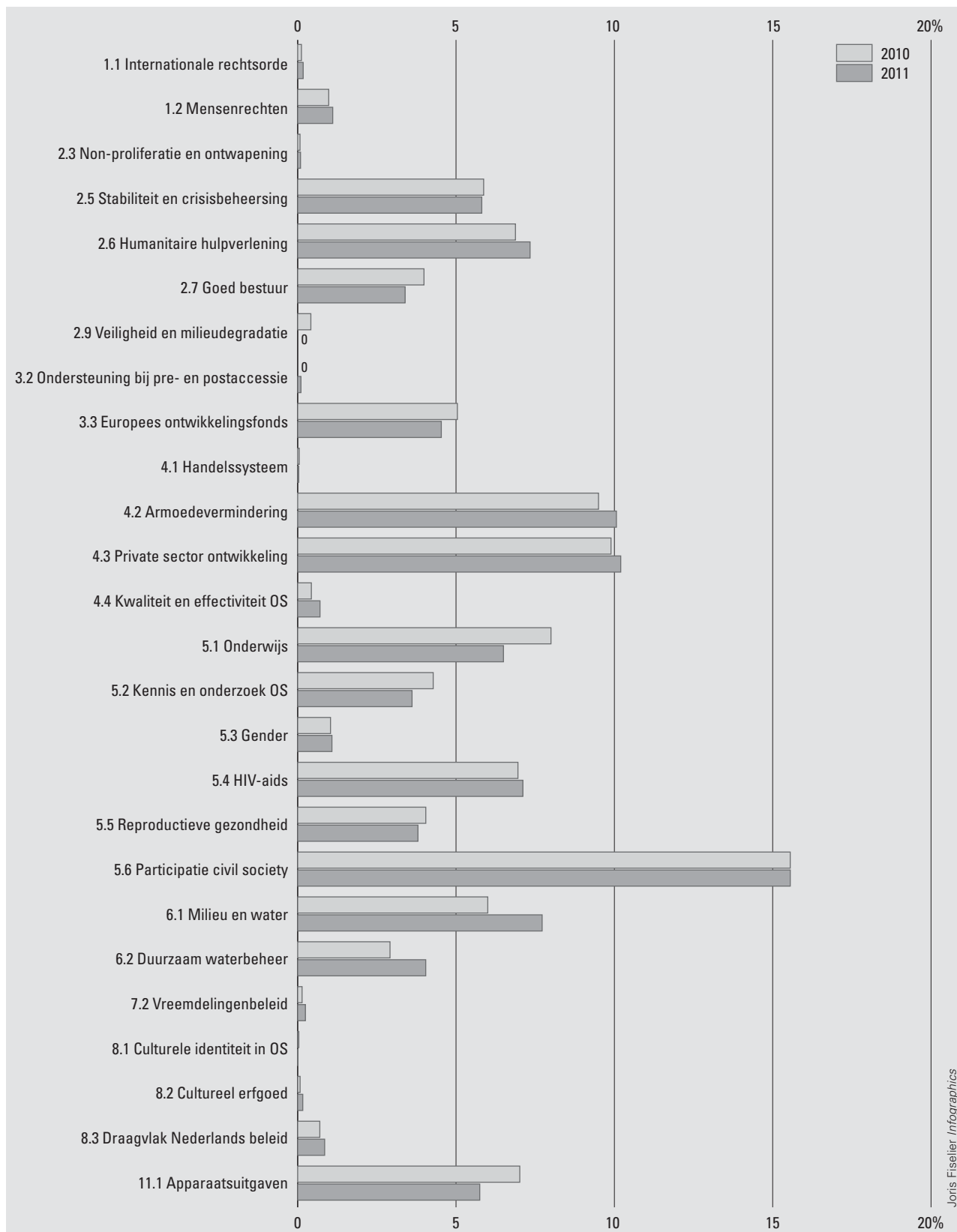
In figuur 4 vergelijken we het procentuele aandeel van de beleidsprioriteiten van het kabinet-Rutte/Verhagen in 2011 met het aandeel dat het kabinet-Balkende IV eraan besteedde in 2010. We zien nog geen toename van de focus in 2011 bij drie van de vier prioriteiten (OD 2.5, OD 4.3, OD 5.5), maar wel bij water (OD 6.1+ OD 6.2). Het aandeel van de posterioriteit onderwijs is in 2011 afgenomen conform de beleidsdoelstelling.

⁹ In 2011 vallen voedselzekerheid en private sectorontwikkeling allebei nog onder OD 4.3. In 2012 hebben beide onderwerpen een eigen OD, respectievelijk OD 4.1 en 4.3.

Figuur 3 Begrote en gerealiseerde ODA-uitgaven 2011 van Ministerie van BuZa (per OD, in miljoen €)



Figuur 4 Procentueel aandeel gerealiseerde ODA-uitgaven van Ministerie van BuZa per OD in 2010 en 2011



Joris Fiselier Infographics

3 KANALEN

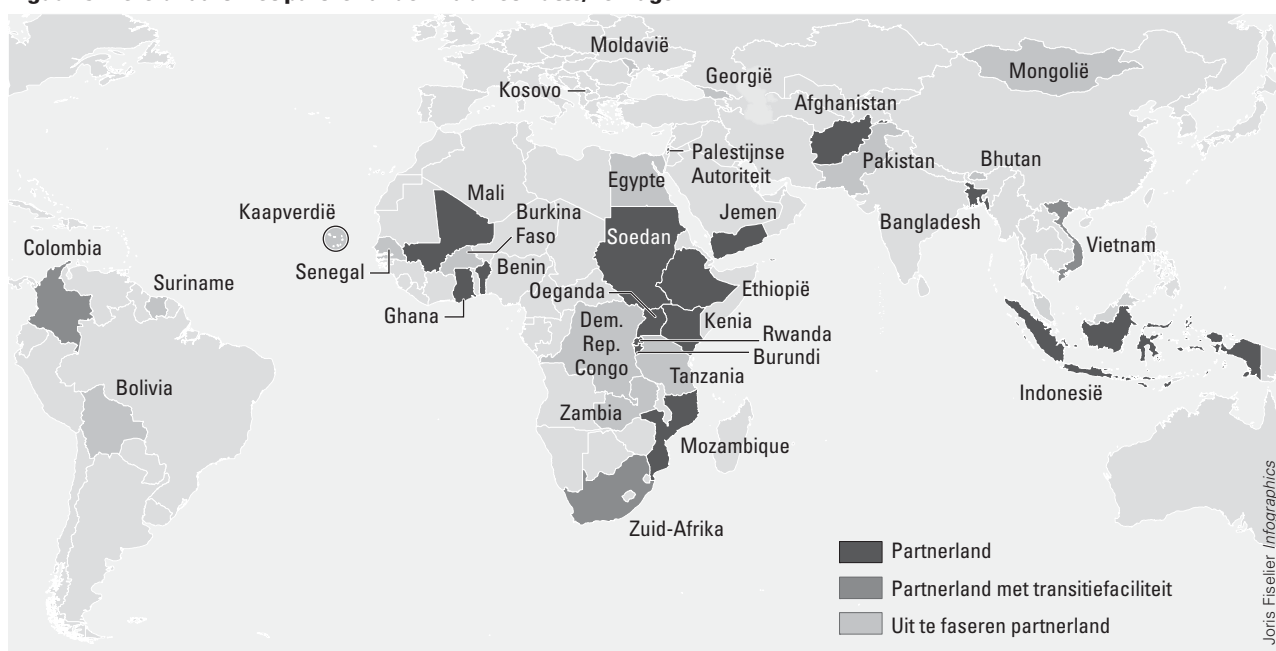
3.1 Bilaterale kanaal

3.1.1 Beleid

De bilaterale ontwikkelingssamenwerking verloopt gedeeltelijk via overheden in ontwikkelingslanden, maar ook via bedrijven, ngo's 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 (geormerkte bijdragen aan multilaterale organisaties voor activiteiten in een bepaald land).

In maart 2011 heeft het kabinet besloten in welke vijftien partnerlanden Nederland nog landenprogramma's uitvoert via het bilaterale kanaal. In vijftien andere, voormalige partnerlanden faseert Nederland de bilaterale ontwikkelingssamenwerking geleidelijk uit tot 2015 (zie figuur 5). Voor drie landen – Zuid-Afrika, Colombia en Vietnam – is er een transitiefaciliteit ingesteld waarbij de financiering van de samenwerking met deze landen geleidelijk wordt gewijzigd van ODA naar non-ODA. Dat houdt in dat het kabinet deze programma's niet langer financiert uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking maar uit de reguliere begroting van het Ministerie van BuZa of het Ministerie van EL&I (Buitenlandse Zaken, 2012b).

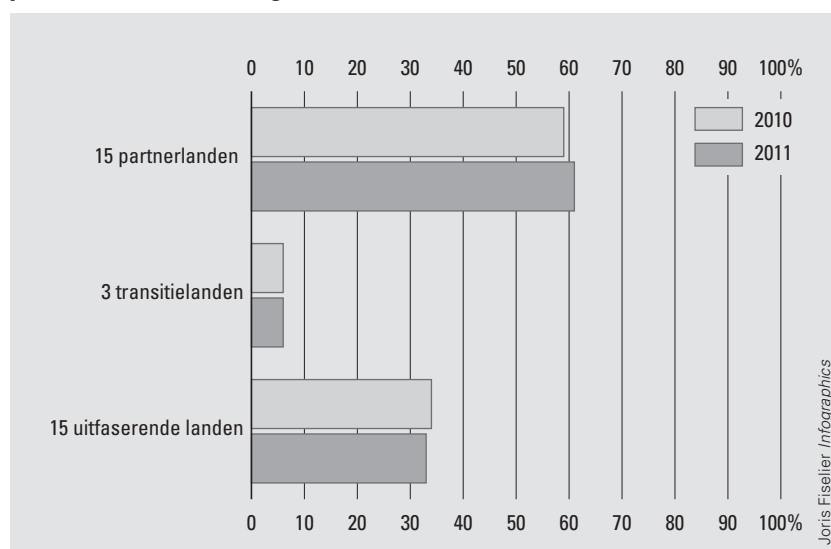
Figuur 5 Wereldkaart met partnerlanden kabinet-Rutte/Verhagen



3.1.2 Realisatie uitgaven

De focus op partnerlanden is zichtbaar in de meerjarige begroting van de bilaterale programma's. Het procentuele aandeel van de ex-partnerlanden gaat geleidelijk naar 0% in 2015 en het aandeel van de partnerlanden naar 100% in 2015. In 2011 bleef de procentuele verdeling tussen de drie categorieën landen (partnerlanden, partnerlanden met transitiefaciliteit en ex-partnerlanden) nagenoeg gelijk aan 2010 (zie figuur 6). De kabinetskeuze voor de partnerlanden vond namelijk plaats, nadat de Begroting 2011 was goedgekeurd. Nederland wil een betrouwbare partner blijven; het kabinet heeft daarom geen grote wijzigingen meer doorgevoerd in het begrotingsjaar 2011 (Buitenlandse Zaken, 2010 en 2011a).

Figuur 6 Procentuele verdeling bilaterale ODA-uitgaven 2010 en 2011 over partnerlanden; alleen uitgaven Ministerie van BuZa



In november 2011 heeft het kabinet aangekondigd dat het een specifieke regionale inzet zal ontwikkelen naast de bilaterale focus op de vijftien partnerlanden (Buitenlandse Zaken, 2011g). Het gaat hierbij om twee regionale programma's in Midden-Amerika en het grote Merengebied in Centraal-Afrika. Bij het uitvoeren van deze regioprogramma's bestaat het risico dat het kabinet nieuwe activiteiten gaat financieren in ex-partnerlanden. Dat kan ertoe leiden dat de focus weer afneemt die het kabinet wil bereiken door de bilaterale hulp in ex-partnerlanden stop te zetten.

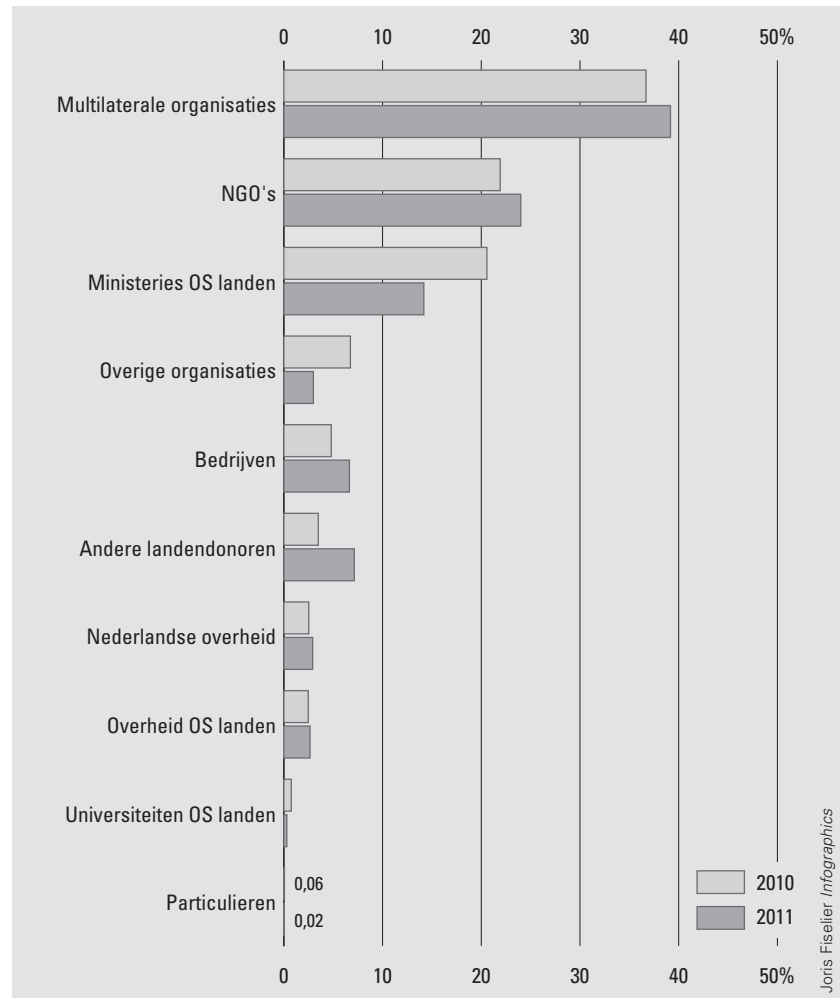
Uitgaven

De ontvangers van het geld dat vloeit via het bilaterale kanaal zijn niet alleen overheden in de ontwikkelingslanden; het gaat om een heterogene groep van organisaties (zie figuur 7). De grootste groep daarbinnen zijn multilaterale organisaties die geormerkte bijdragen ontvangen – de zogenoemde «multi-bi financiering» – voor activiteiten in een bepaald land¹⁰. In 2011 ging het om een bedrag van € 587 miljoen. Daarnaast ging via dit bilaterale kanaal € 359 miljoen naar ngo's en € 99 miljoen naar bedrijven.

¹⁰ Binnen het bilaterale kanaal rekenen wij alle bijdragen van ambassades en directies in Den Haag aan multilaterale instellingen als multi-bi financiering.

Figuur 7 laat zien dat het aandeel van deze «multi-bi financiering» in 2011 is toegenomen in vergelijking met 2010. Ook het aandeel van de uitgaven aan ngo's, bedrijven en overheidsorganisaties van andere westerse landendonoren die actief zijn in ontwikkelingslanden is toegenomen. De bilaterale samenwerking met ministeries in ontwikkelingslanden, die grotendeels verloopt via het instrument begrotingssteun, is minder belangrijk geworden. Ook de uitgaven aan een restcategorie van «overige organisaties» zijn met meer dan de helft afgenomen.

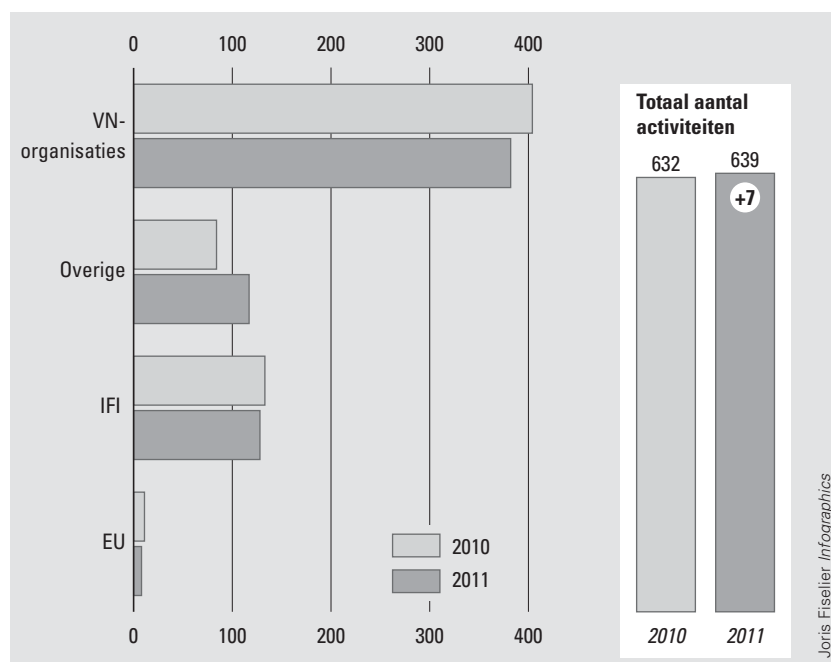
Figuur 7 Procentueel aandeel ODA-uitgaven 2010 en 2011 van Ministerie van BuZa per type ontvanger binnen het bilaterale kanaal



Activiteiten

Om de versnippering over organisaties binnen het bilaterale kanaal in kaart te brengen hebben we de grootste categorie (multilaterale organisaties) uitgesplitst. Figuur 8 toont het aantal activiteiten dat multilaterale organisaties uitvoeren en dat via het bilaterale kanaal wordt betaald. Het geld gaat voornamelijk naar VN-organisaties en in mindere mate naar internationale financiële instellingen (IFI), zoals de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds (IMF), EU-organisaties en overige multilaterale organisaties. De «multi-bi financiering» was in 2011 verspreid over 639 activiteiten; dat aantal is nagenoeg gelijk gebleven aan dat van 2010: 632 activiteiten. In de categorie «overige» is de versnippering gestegen in 2011 door uitgaven aan 39 nieuwe fondsen van Westerse donorlanden. De versnippering in haar geheel blijkt nauwelijks afgenomen.

Figuur 8 Aantal ODA-activiteiten van Ministerie van BuZa in 2010 en 2011 via multilaterale organisaties binnen het bilaterale kanaal



3.2 Multilaterale kanaal

3.2.1 Beleid

Het Ministerie van BuZa heeft in 2011 de belangrijkste multilaterale instellingen waaraan Nederland geld geeft via een scorekaart beoordeeld op relevantie en effectiviteit. Het ministerie duidt de Wereldbank, United Nations Development Programme (UNDP) en UNICEF als systeemorganisaties aan, waar Nederland niet omheen kan vanwege hun omvang, kennis, *convening power*, brede betrokkenheid en coördinerende taak. Deze organisaties blijven daarom centraal staan in de Nederlandse multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast blijft er een grote groep van organisaties waarmee Nederland intensief zal samenwerken, omdat deze organisaties goed scoren op het criterium effectiviteit en hun activiteiten aansluiten bij de OS-prioriteiten.¹¹ Er zijn drie organisaties waarvan het Ministerie van BuZa de ODA-bijdrage tot het uiterste minimum zal terugbrengen: United Nations Industrial Development

¹¹ De groep van multilaterale organisaties voor intensieve samenwerking zijn onder andere AsDB, AfDB, IFAD, IFC, GFATM, UNHCR, UNOCHA en WFP, UNFPA en UNAIDS.

Organization (UNIDO), UN-Habitat en Inter-American Development Bank (IDB). Over deze organisaties stelt het ministerie dat de relevantie voor Nederland of de effectiviteit van de organisatie te laag is.

3.2.2 Realisatie uitgaven

Het Ministerie van BuZa had de intentie in 2011 om € 220 miljoen te bezuinigen op het multilaterale kanaal ten opzichte van de geraamde begroting 2011. De bedoeling was de bezuinigingen te laten plaatsvinden bij instellingen die onvoldoende effectief functioneren, een marginale rol spelen of gespecialiseerd zijn in thema's die niet tot de Nederlandse prioriteiten behoren (Buitenlandse Zaken, 2011b). De realisatie van dit voornemen hebben we niet kunnen achterhalen.

Het kabinet let bij zijn keuze van organisaties ook op de positie van Nederland als donor binnen de groep donoren van een organisatie. Een vooraanstaande positie als donor geeft namelijk ook invloed om het beleid te bepalen van de organisatie (Buitenlandse Zaken, 2011b). Bij een aantal organisaties zoals UNDP, UNFPA en UNICEF is de Nederlandse bijdrage zo substantieel dat Nederland één van de top vijf donoren is.

3.3 Maatschappelijk middenveld

3.3.1 Beleid

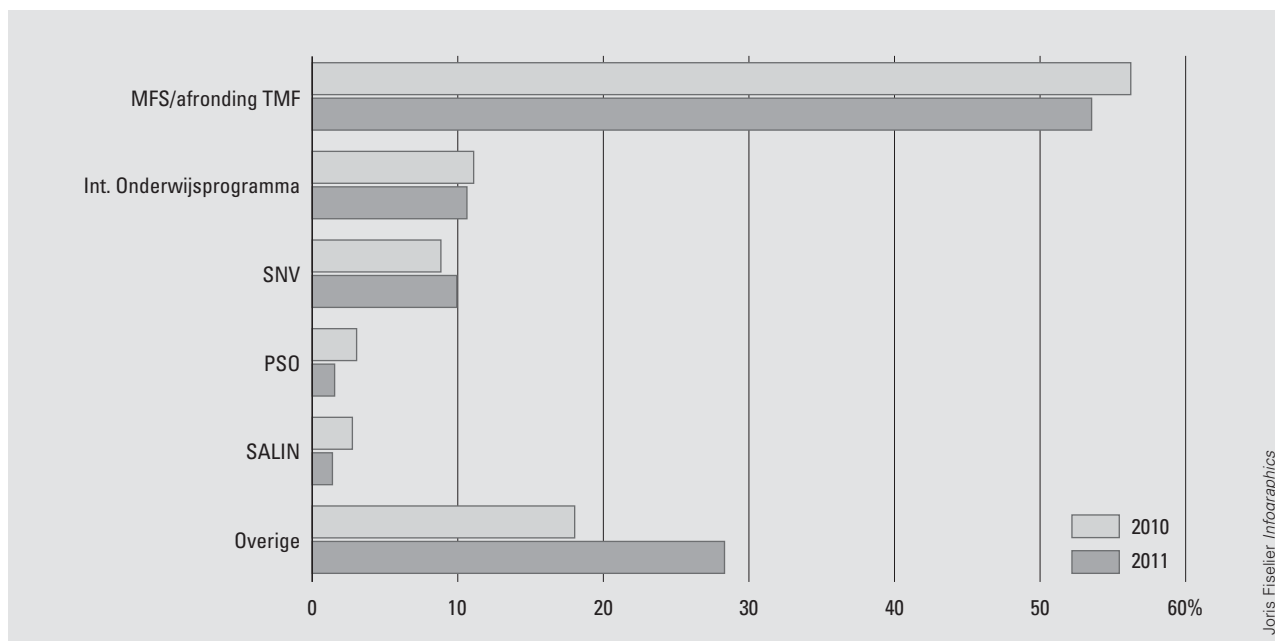
Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft de gemaakte afspraken met de maatschappelijke organisaties in het kader van het medefinancieringsstelsel II (MFS II) zoveel mogelijk ongemoeid gelaten, maar bezuinigde wel € 77 miljoen in 2011 op MFS II.

Om de versnippering over landen 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 hun focus ook te stroomlijnen met de lijst van partnerlanden van het kabinet (Buitenlandse Zaken, 2010).

3.3.2 Realisatie uitgaven

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft de aangekondigde bezuinigingen op de MFS-middelen in 2011 gerealiseerd. Figuur 9 toont dat het aandeel van de categorie «overige» het meeste steeg. Deze toename is een gevolg van een grote stijging van de uitgaven aan programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen: van 1,6% (€ 16 miljoen) naar 6% (€ 53 miljoen) van de totale uitgaven binnen het maatschappelijke kanaal tussen 2010 en 2011 (cijfers Ministerie van BuZa). De toename is conform de beleidsprioriteit voor water. Cijfers over hoe de maatschappelijke organisaties hun bestedingen verdelen over de partnerlanden zijn nog niet bekend voor 2011.

Figuur 9 Procentueel aandeel ODA-uitgaven voor subsidieprogramma's van totale uitgaven binnen maatschappelijke kanaal in 2010 en 2011; alleen uitgaven Ministerie van BuZa



3.4 Bedrijfsleven

3.4.1 Beleid

Het kabinet bevordert private sectorontwikkeling en een goed ondernemingsklimaat, en het investeert in samenwerking met het bedrijfsleven. Dit is onderdeel van de belangrijke verschuiving in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van sociale naar economische factoren (Buitenlandse Zaken, 2010 en 2011a).

In de brief over de private sector in ontwikkelingslanden van november 2011 (Buitenlandse Zaken, 2011d) zien we dat het kabinet de plannen rond het financieringskanaal bedrijfsleven verder heeft uitgewerkt. Een belangrijk instrument hierbij is de ORIO-regeling, vanwege het belang van betrouwbare infrastructuur voor economische ontwikkelingen. Vanaf 2012 verhoogt het kabinet het ORIO-budget van € 140 miljoen naar € 180 miljoen per jaar.

Het kabinet schaaft in lijn met zijn plannen de bestaande publiek-private samenwerking op. Er komen twee nieuwe PPP-faciliteiten, een voor duurzaam ondernemen en voedselzekerheid en een voor water, Fonds Duurzaam Water. In totaal komt er € 275 miljoen extra beschikbaar tot 2015 voor nieuwe publiek-private partnerschappen, met name in de partnerlanden en ondersteunend aan de topsectoren *agrofood*, tuinbouw en water.

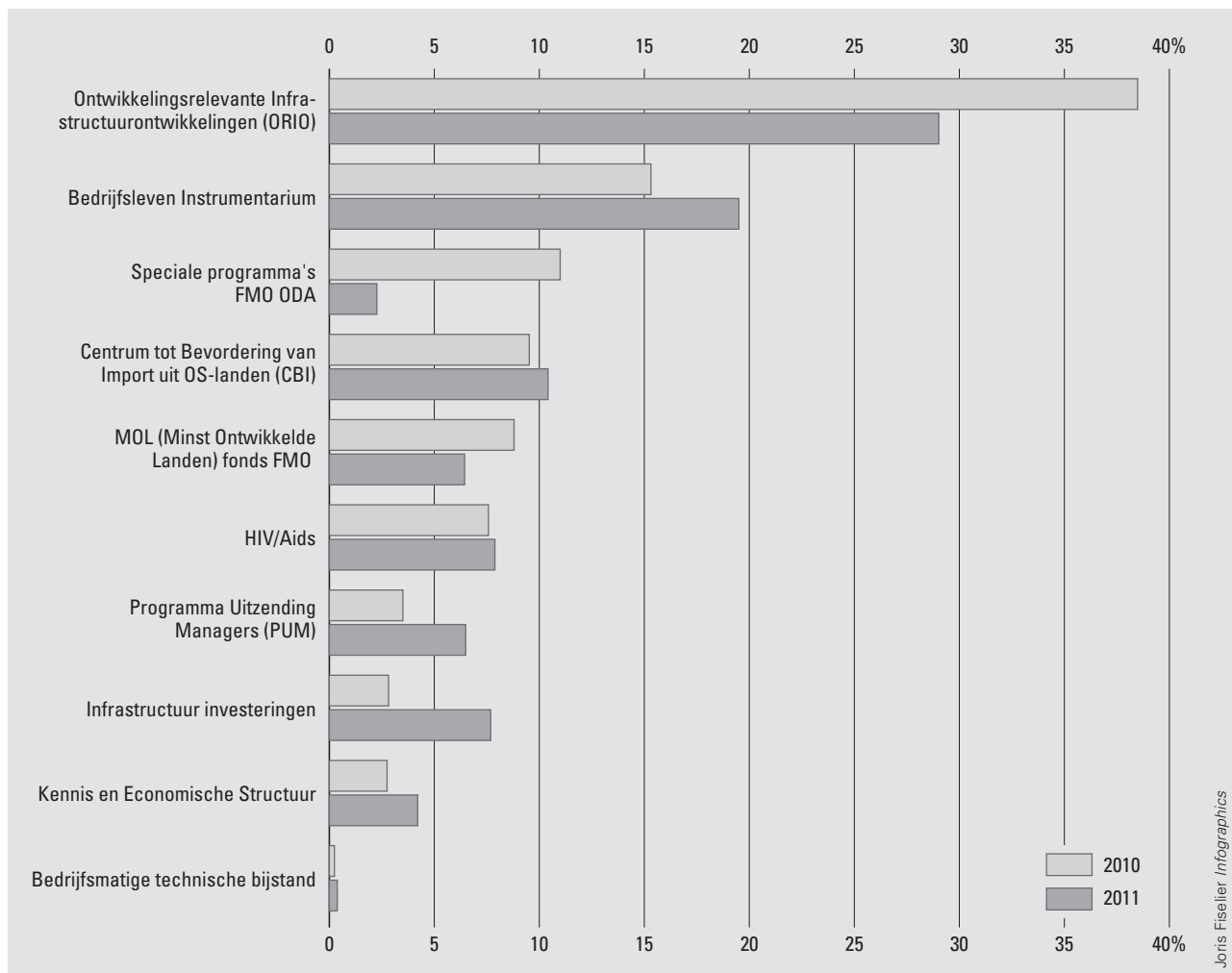
We vinden het opvallend dat het kabinet de inzet van de verschillende instrumenten voor het bedrijfsleven mogelijk heeft gemaakt in 45 andere ontwikkelingslanden dan de partnerlanden. Daardoor ontstaat er een lijst van 60 landen. Bovendien mogen de private sectorinstrumenten ook nog maximaal 15% van de middelen besteden buiten de genoemde 60 landen (Buitenlandse Zaken, 2011d). Laatstgenoemde regel sluit aan bij het

advies van de SER om de instrumenten voor het bedrijfsleven niet te beperken tot een landenlijst. Hierdoor vermindert echter de focus op de vijftien partnerlanden voor het bilaterale kanaal en ontstaat er de komende jaren meer versnippering van de uitgaven in een veelheid van ontwikkelingslanden.

3.4.2 Realisatie uitgaven

Het aandeel van het bedrijfslevenkanaal in de ODA-uitgaven van het Ministerie van BuZa tussen 2010 en 2011 is met 7% ongeveer gelijk gebleven (6,92% in 2010, 7,05% in 2011). De kabinetsplannen voor dit kanaal hebben dus nog niet voor een stijging gezorgd.

Figuur 10 Procentueel aandeel ODA-uitgaven voor programma's bedrijfslevenkanaal in 2010 en 2011; alleen Ministerie van BuZa



Tussen 2010 en 2011 is er een aantal verschuivingen te zien in de relatieve omvang van de bedragen die organisaties en programma's hebben ontvangen (zie figuur 10). Het aandeel van het ORIO-programma en het Programma ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET) voor infrastructuurwerken is gedaald ten opzichte van 2010. Het ORET-programma loopt af en zit in de laatste fase van de uitfasering. ORIO, het vervangende programma, is recent opgestart; de uitgaven

komen pas na een lange voorbereidingstijd. Het aandeel van de speciale FMO-programma's waren in 2011 fors lager dan in 2010, omdat een aantal programma's geen uitgaven hebben gedaan in 2011. Het kabinet heeft door de beleidsprioritering het bedrijfsleveninstrumentarium (onder meer PSI, het Private Sector investeringsprogramma) wel uitgebreid in 2011.

3.5 Verdeling middelen tussen kanalen

In 2011 zijn de aandelen van het bilaterale kanaal en het bedrijfslevenkanaal gelijk gebleven ten opzichte van 2010. Bij het maatschappelijke middenveld is er een daling (van 23% naar 20%). Het aandeel van het multilaterale kanaal is toegenomen tot 32% ten opzichte van 24% in 2010 (zie figuur 11). Volgens de ramingen voor de komende jaren zal het aandeel van het multilaterale kanaal weer afnemen en blijft het tussen de 25% en 30%. Deze marge wil het kabinet op korte termijn niet wijzigen (Buitenlandse Zaken, 2011b).

Multilaterale organisaties ontvangen geld via het multilaterale kanaal, ngo's via het maatschappelijke middenveld en bedrijven via het bedrijfslevenkanaal. Daarnaast ontvangen deze drie typen organisaties ook geld via het bilaterale kanaal. Het gaat in dat geval om geormerkte bedragen via de bilaterale landenprogramma's aan multilaterale organisaties (de zogeheten «multi-bi financiering»), ngo's en bedrijven (zie § 3.1.2).

Figuur 11 Ontwikkeling verdeling ODA-uitgaven alle departementen over de verschillende kanalen



Bron: Buitenlandse Zaken (2011e)
 Door afrondingsverschillen tellen de percentages niet op tot 100%; de uitgaven voor EKI bedragen 0,1% in 2011.

4 INTERNE ORGANISATIE MINISTERIE

4.1 Inleiding

De keuzes die het kabinet heeft gemaakt bij ontwikkelingssamenwerking hebben ook gevolgen voor de interne organisatie van het Ministerie van BuZa. In de focusbrief heeft de staatssecretaris al aangekondigd om het personeelsbeleid te professionaliseren en de opbouw van kennis te bewerkstelligen door een gerichte instroom van personeel, meer inzet op detachering en uitwisseling met het bedrijfsleven en kennisinstellingen en een verdere flexibilisering van arbeidscontracten (Buitenlandse Zaken, 2011a).

De inrichting van de organisatie binnen het Ministerie van BuZa is daarmee sterk in beweging. Het departement is bezig met het hervormen van de interne organisatie en moet tegelijk ook bezuinigen door de taakstelling van het Rijk. Verschillende werkgroepen zijn op dit moment bezig met het uitwerken van in totaal dertig deeltrajecten.

In onze eerste monitorrapportage (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben we aangegeven dat we de hervormingen binnen het Ministerie van BuZa gaan volgen. Op het strategische niveau kijken we naar de richting die het Ministerie van BuZa opgaat. Het ministerie wil in 2015 een compact, modern en flexibel ministerie zijn dat het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking uitvoert in nauwe samenhang met het brede Nederlandse buitenlandbeleid. Het buitenlandbeleid behelst ook politieke en diplomatieke zaken, Europa en de NAVO. Op het tactische niveau gaat het over het inrichten van de interne organisatie om de gekozen doelen te realiseren, de allocatie van mensen en middelen en het beheer van kennis. We kijken op dit moment naar de volgende vier hervormingen die op stapel staan:

- interne sturing vanuit de beleidsprioriteiten;
- beheersbaarheid van de activiteiten;
- capaciteitsinzet en flexibilisering van het personeelsbeleid;
- kennismanagement voor ontwikkelingssamenwerking.

4.2 Interne sturing vanuit de beleidsprioriteiten

Op dit moment is het Ministerie van BuZa een matrixorganisatie met themadirecties, regiodirecties, forumdirecties, stafdirecties, ambassades, eenheden/bureaus en clusters. Deze ambtelijke structuur komt door de combinatie van de drie kerntaken van het ministerie: ontwikkelingssamenwerking, politieke zaken en de Europese samenwerking. Tegelijk leidt deze structuur tot een complex organigram waarbij de verantwoordelijkheden niet altijd eenduidig belegd zijn en sommige afdelingen onder meerdere directies vallen. Voor het beleid van ontwikkelingssamenwerking betekent deze structuur dat themadirecties, regiodirecties, forumdirecties, eenheden en ambassades gezamenlijk of individueel beslissen over het beleid en over de bestedingen van ODA-gelden.

Het Ministerie van BuZa voert plannen uit om een andere organisatie neer te zetten. Op dit moment werken verschillende projectgroepen aan voorstellen voor een nieuwe interne organisatie die via deeltrajecten afgerond zal zijn in 2015. De voorstellen beogen de efficiëntie en effectiviteit van het beleid en de organisatie te vergroten en meer te stroomlijnen. De projectgroepen hebben voor een aantal thema's plannen ontwikkeld die zij in de loop van deze kabinetsperiode uitwerken.

Wij onderzoeken de plannen, zodra ze definitief zijn uitgewerkt. In onze volgende monitorrapportages doen we daarover verslag.

4.3 Beheersbaarheid OS-activiteiten

Achtergrond

In onze vorige monitorrapportages (Algemene Rekenkamer, 2011a en 2011b) concludeerden wij dat de voorgenomen beleidswijzingen zullen leiden tot het opstarten van nieuwe prioritaire activiteiten en het stopzetten van andere activiteiten. Een opstartfase en een uitfaseringsfase van OS-activiteiten zijn arbeidsintensieve processen voor beleidsdirecties, ambassades en de financiële administratie. Daarmee zal de beheerslast de komende jaren eerder stijgen dan dalen. In een krimpende organisatie ontstaat het risico dat de beheersbaarheid onder druk komt te staan als het personeelsbestand gaat afnemen.

Aantal en omvang van de transacties

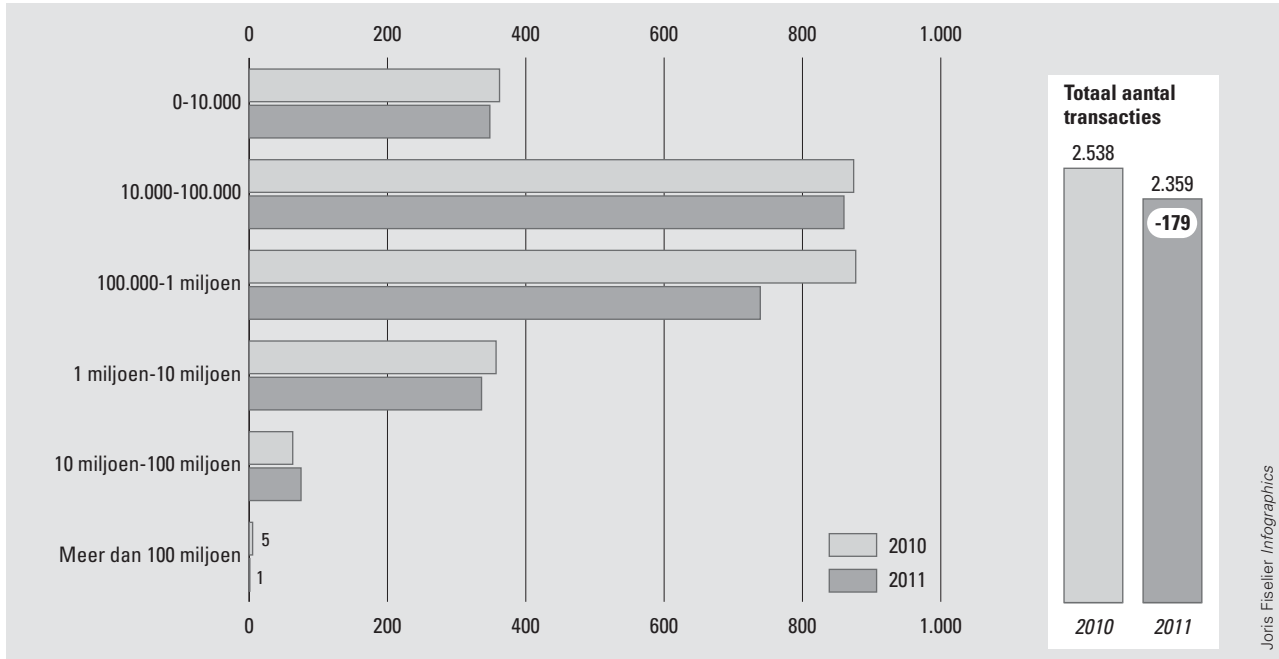
We meten de ontwikkeling van de beheerslast van het Ministerie van BuZa met het aantal gefinancierde activiteiten en het aantal financiële transacties.¹² Het zijn ruwe indicatoren omdat ze niet exact meten hoeveel capaciteit de uitvoering van een bepaalde activiteit of transactie kost. Toch zijn de indicatoren graadmeters die aangeven of het Ministerie van BuZa met minder menskracht de versnippering over activiteiten en transacties terugdringt en meer focus aanbrengt.

De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking waren in 2011 verdeeld over 2 876 lopende activiteiten tegenover 3 084 in 2010. Dat is een daling met 6,7%. In 2011 zijn er in totaal 2 359 transacties geweest en dat is een afname van 7% in vergelijking met 2 538 transacties in 2010. Beide dalingen zijn een beweging in de beoogde richting.

In figuur 12 hebben we de transacties geordend naar hun financiële omvang. De categorie uitgaven met een omvang van € 10 tot € 100 miljoen is de enige die toeneemt. De grootste afname is te zien bij de categorie transacties tussen de € 100 000 en € 1 miljoen; een afname van 138 transacties. Transacties met een omvang minder dan € 1 miljoen blijven een groot beslag leggen op de capaciteit.

¹² In een bepaald begrotingsjaar kunnen de activiteiten die het Ministerie van BuZa financiert door meerjarige beleidsdoelen leiden tot geen, één of meerdere financiële transacties.

Figuur 12 Aantal ODA-transacties van Ministerie van BuZa in 2010 en 2011, geordend naar financiële omvang



4.4 Capaciteitsinzet en flexibilisering

Het Ministerie van BuZa heeft een begin gemaakt met het opstellen van een overzicht van personeel en de beschikbare expertise. Zodra het ministerie de volledige strategische personeelsplanning heeft afgerond, zal het in staat moeten zijn om de bestaande kennis en kunde van de medewerkers zo efficiënt mogelijk aan te wenden en waar nodig de tekorten en lacunes op te vullen.

Het personeelsbestand moet krimpen door de bezuinigingen. Tegelijkertijd is het de nodig dat er meer en deskundiger personeel voor de vier beleidsprioriteiten beschikbaar is bij het Ministerie in Den Haag en bij de ambassades in de partnerlanden (Buitenlandse Zaken, 2011d). Om beide doelen te realiseren is het Ministerie van BuZa bezig met het flexibiliseren van het plaatsingsproces.¹³

4.5 Kennismanagement

In de focusbrief van april 2011 (Buitenlandse Zaken, 2011a) heeft het Ministerie van BuZa aangekondigd om de opbouw van kennis over de vier beleidsprioriteiten te versnellen en te versterken. Op 14 november 2011 heeft de staatssecretaris in de zogenaamde «kennisbrief» zijn nieuwe beleid voor kennis en onderzoek over ontwikkelings samenwerking voorgelegd aan de Tweede Kamer (Buitenlandse Zaken, 2011f).

De staatssecretaris signaleert kennisproblemen zoals het gebrek aan overzicht van relevante kennis bij het ministerie, gebrek aan focus en samenhang in de onderzoeksprogramma en het onvoldoende benutten van de relatie met kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

¹³ Medewerkers van het Ministerie van BuZa worden om de vier tot zeven jaar geplaatst op een nieuwe functie in Den Haag of op een buitenlandse post zoals een ambassade.

Op dit moment is het ministerie bezig met het oprichten van kennisplatforms die gericht zijn op overkoepelend kennis delen met ngo's, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoeksinstituten. De opbouw van kennis wordt ook gestimuleerd door het verhogen van de professionaliteit van de medewerkers. Hiervoor is een vernieuwd opleidingsprogramma voorzien, zodat medewerkers kunnen beschikken over de benodigde kennis en expertise met name op de beleidsterreinen van de nieuwe prioriteiten.

5 REACTIE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

We hebben ons conceptrapport voor een reactie voorgelegd aan de staatssecretaris van BuZa. De staatssecretaris heeft op 31 mei 2012 gereageerd op ons conceptrapport. In § 5.1 vatten wij de reactie van de staatssecretaris samen. De volledige reactie staat op onze website www.rekenkamer.nl. In § 5.2 geven wij een kort nawoord.

5.1 Reactie staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

De staatssecretaris van BuZa herkent de bevindingen uit ons rapport. Hij benadrukt dat het aanbrengen van focus door meer sturing op thema's, landen en activiteiten een proces is dat tijd nodig heeft.

De staatssecretaris geeft aan dat het kabinet zich gericht heeft op het aanbrengen van focus binnen het bilaterale kanaal door het aantal partnerlanden terug te brengen van 33 naar 15 en door meer te sturen op de vier gekozen speerpunten. In het particuliere kanaal heeft het kabinet eerder een stap gezet voor meer focus op partnerlanden door organisaties te verplichten zestig procent van hun activiteiten te richten op de toenmalige partnerlanden. Voor het multilaterale kanaal heeft het kabinet gekozen voor een meer selectieve inzet van organisaties: door toespitsing op de vier speerpunten en door de inzet van middelen te concentreren op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse OS-beleid. Bij het bedrijfslevenkanaal heeft het kabinet bewust gekozen voor een grotere reikwijdte dan de vijftien partnerlanden door het bedrijfsleveninstrumentarium open te stellen voor zestig landen.

Volgens de staatssecretaris is het niet verwonderlijk dat de prioriteitstelling binnen het beleid nog niet tot een herkenbare concentratie in uitgaven heeft geleid. Het opbouwen van speerpunten kost tijd en het verantwoord afbouwen van programma's is niet binnen een jaar te realiseren. Dat leidt tot een overgangsfase met een overlap tussen oude en nieuwe activiteiten.

De staatssecretaris geeft verder aan dat het Ministerie van BuZa hard werkt aan een verdere stroomlijning van de interne sturing van het ministerie. Zo is een pilot over de scheiding van beleid en uitvoering gestart en wordt het toezicht verder versterkt. Op dit moment is een operationeel plan in uitvoering voor het kennismanagement en is het opleidingsprogramma vernieuwd. Beide dragen bij aan de deskundigheid en professionaliteit van medewerkers op de vier OS-speerpunten. Per medio 2012 voert het ministerie een geïntegreerd monitoringskader in voor de vier gekozen prioriteiten.

De staatssecretaris onderkent de risico's bij de beheerslast binnen het Ministerie van BuZa als gevolg van verdere bezuinigingen en krimp van het personeelsbestand en kondigt aan dat hij waar nodig maatregelen neemt.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van BuZa noemt een aantal plannen en aandachtspunten die volgens hem leiden tot meer focus op de vier prioriteiten, concentratie van de uitgaven en een verdere stroomlijning van de interne sturing.

We volgen de voortgang van deze initiatieven en de uitvoering ervan met belangstelling. Hierover zullen we rapporteren in onze volgende monitor-rapportages over ontwikkelingssamenwerking. De eerstvolgende publiceren we naar verwachting in de tweede helft van 2013.

BIJLAGE 1 AANDACHTSPUNTEN MONITORING ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING

In ons rapport van 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben we dertien aandachtspunten geformuleerd. Deze punten volgen we de komende jaren tijdens het monitoren van beleid voor ontwikkelings-samenwerking:¹⁴

1. uitwerking van de vier prioriteiten (§ 3.3);
2. focus en stroomlijning in lijn met de afgesproken prioriteiten en de verdubbeling van het aandeel van de prioriteiten in het totale ODA-budget in 2014 (§ 3.3);
3. afstemming met andere ministeries en de coördinerende rol van het Ministerie van BuZa (§ 3.3);
4. ontwikkelingen binnen het bilaterale kanaal, met name de partnerlanden en de uitfasering van de achttien voormalige partnerlanden (§ 4.3.2);
5. beleidsprioriteiten en uitgaven op het niveau van operationele doelstelling (§ 4.3.2);
6. verschuiving van hulp naar investering en een grotere rol voor het Nederlandse bedrijfsleven (§ 4.3.2);
7. ontwikkelingen binnen het multilaterale kanaal (§ 4.4.2);
8. ontwikkelingen binnen het maatschappelijke kanaal (§ 4.5.2);
9. ontwikkelingen binnen het bedrijfslevenkanaal en de versnippering en de beheersbaarheid door de uitbreiding van PPP's (§ 4.6.2);
10. interne sturing (§ 5.2);
11. beheersbaarheid van ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten (§ 5.2);
12. capaciteitsinzet en flexibilisering van het personeelsbeleid (§ 5.2);
13. kennismanagement binnen het Ministerie van BuZa (§ 5.2).

¹⁴ De paragraafaanduiding tussen haakjes verwijst naar de paragraaf in onze monitorrapportage van 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011a).

BIJLAGE 2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Voor dit onderzoek hebben we gegevens verzameld door het analyseren van relevante beleidsdocumenten en het houden van interviews met medewerkers van het Ministerie van BuZa. De cijfers in de figuren hebben we berekend op basis van het administratieve systeem Piramide van het Ministerie van BuZa. In dit systeem staat op activiteitsniveau: 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. We hebben de juistheid en volledigheid van deze gegevens niet gecontroleerd.

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

Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van verschillende openbare publicaties zoals begrotingen en antwoorden op Kamervragen. Beleidsvoornemens en actuele aanpassingen hebben we overgenomen uit de verschillende beleidsbrieven en de suppletore begroting die de staatssecretaris tussen december 2010 en januari 2012 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

NORMEN

De Algemene Rekenkamer hanteert als norm voor de beoordeling van de verzamelde informatie of het kabinet-Rutte/Verhagen doet wat het heeft beloofd met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking.

Voor het beoordelen van de hervormingen van de interne organisatie van het Ministerie van BuZa die vanaf 2011 vorm worden gegeven, monitoren we wat de voortgang is en geven aan waar we risico's en mogelijkheden zien die de efficiëntie en effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid en de organisatie van het ministerie kunnen beïnvloeden.

BIJLAGE 3 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AfDB	African Development Bank
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBI	Centre for Promotion of Imports from developing countries
CFC	Common Fund for Commodities
CPB	Centraal Plan Bureau
DAC	Development Assistance Committee
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
EKI	Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
FAO	Food and Agriculture Organization
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
GFATM	Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICAC	International Cotton Advisory Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDB	Inter-American Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instellingen
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organization for Migration
NGO	Niet-gouvernementele organisaties
OD	Operationele Doelstelling
ODA	Official development assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
ORIO	Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur-ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PCA	Permanent Court for Arbitration
PPP	Publiek-privaat partnership
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PUM	Project Uitzending Managers
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
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
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
WBGEF	World Bank Global Environment Facility
WFP	World Food Programme

WHO
WRR

World Health Organization
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). *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 318, nrs.1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Brief over mogelijkheden om transparantie rond het beleid voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 6 Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken april 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 803, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken september 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 803, nr. 3. 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 2011–2012, 32 605 nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011b). *Multilateraal OS-beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 53. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011c). *Uitwerking voedselzekerheidsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011d). *Brief over ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 56. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011e). *Lijst van vragen en antwoorden. Vaststelling begroting Ministerie van BuZa voor het jaar 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 V, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011f). *Kennis beleid en samenwerking met kennisinstututen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605 nr. 61. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011g). *Brief over regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605 nr. 62. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012a). *Brief over invulling beleid speerpunt water*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 65. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012b). *Brief over voortgang transitiefaciliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 66. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012c). *Kamerbrief over beleidsvoornemens seksuele en reproductieve gezondheid en rechten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 93. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012d). *Kamerbrief over het speerpunt veiligheid en rechtsorde*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 94. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012e). *Homogene Groep Internationale Samenwerking, jaarverslag 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 503, nr. 5 Den Haag: Sdu.

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