

Vergaderjaar 2009–2010

32 318

Geldstromen ontwikkelingssamenwerking

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Over deze verkenning	5	5	Vervolgstappen	21
1.1	Aanleiding en doel	5	5.1	Naar een transparantere ontwikkelings- samenwerking	21
1.2	Context	5			
1.3	Transparantie	6	5.2	Vervolgonderzoek Algemene Rekenkamer	21
1.4	Aanpak en reikwijdte	6			
1.5	Leeswijzer	6	6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	22
2	De betalingen	7	6.1	Reactie minister voor Ontwikkelingssamen- werking	22
2.1	Inleiding	7			
2.2	HGIS: alle uitgaven voor ontwikkelings- samenwerking	7	6.1.1	Overleg juni 2009	22
2.3	Aantal en omvang betalingen	7	6.1.2	Reactie minister	22
2.4	Eerste ontvangers	8	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	22
2.4.1	Intermediairs	9	Bijlage 1	Millennium Development Goals (MDG's)	24
2.4.2	Eindontvangers	10	Bijlage 2	Ontwikkelingssamenwerking en begro- tingsartikelen Ministerie van Buitenlandse Zaken	26
2.4.3	Nederland	10			
3	Begunstigde landen	11	Bijlage 3	Oeganda	29
3.1	Inleiding	11	Bijlage 4	Afkortingen en begrippen	31
3.2	Bedragen per 1 000 inwoners	12	Bijlage 5	Literatuurlijst	34
3.3	Profiellanden	13	Bijlage 6	Wereldkaart	35
3.4	Profiellanden in HGIS	16			
3.5	Landen buiten een profiel	16			
4	Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	18			
4.1	Inleiding	18			
4.2	Begunstigde landen artikel 5	19			
4.3	Onderwijs	20			

1 OVER DEZE VERKENNING

1.1 Aanleiding en doel

De aanleiding voor deze verkenning zijn ervaringen die de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren heeft opgedaan met onderzoek op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zoals de rapporten *Drinkwater in ontwikkelingslanden*, *Lessen van de tsunami*, *Millenniumdoelen (Staat van de beleidsinformatie 2008)* en de jaarlijkse *Rapporten bij het Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*, met name de onderdelen daarvan over niet-financiële beleidsinformatie. Uit deze onderzoeken is ons gebleken dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en de verantwoording daarover zich kenmerken door een stapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en een veelheid aan betrokken organisaties en landen, zonder dat steeds duidelijk is wat de onderlinge samenhang is tussen deze elementen en hoeveel geld gekoppeld is aan welke doelen, welke instrumenten, welke organisaties en welke landen.

Deze verkenning is uitgevoerd in het kader van de nieuwe strategie 2010–2015 van de Algemene Rekenkamer en vormt een eerste stap om bij te dragen aan meer transparantie van de begroting en verantwoording van ontwikkelingssamenwerking. In deze rapportage laten wij zien hoe zo'n eerste stap kan worden gezet via het volgen van de geldstromen.

1.2 Context

Nederland wil een bijdrage leveren aan het realiseren van de Millennium Development Goals (MDG's). De millenniumdoelen zijn acht ambities die de Verenigde Naties in het jaar 2000 hebben geformuleerd om de belangrijkste problemen in ontwikkelingslanden te bestrijden (bijlage 1). De doelen moeten in 2015 zijn bereikt. Het gaat bijvoorbeeld om onderwijs voor alle kinderen, afname van kindersterfte, het uitbannen van armoede en honger en het tegengaan van de verspreiding van ziekten als aids en malaria.

In zijn beleidsprogramma heeft het huidige kabinet zijn ambities op het terrein van ontwikkelingssamenwerking vastgelegd in doelstelling 3: *Ontwikkelingssamenwerking waar mensen baat bij hebben*. Deze doelstelling is uitgewerkt in *De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij* en in de beleidsbrief *Een zaak van iedereen* (2007).

Nederland heeft zich daarnaast in internationaal verband verbonden aan de Parijse Verklaring (2005), die later bevestigd is in Accra (2008). De kern van deze afspraken is dat de leiding over het ontwikkelingsbeleid bij de ontvangende landen ligt (*ownership*), dat donoren de hulp afstemmen op de ontvangende landen (*alignment*), dat de donoren die hulp zoveel mogelijk gezamenlijk verlenen (*harmonisation*) en dat er daarbij aandacht is voor de resultaten (*managing for results*) en de verantwoording (*mutual accountability*). De Parijse Verklaring heeft niet alleen gevolgen voor de wijze waarop hulp verstrekt wordt, maar ook voor de wijze waarop transparantie tot stand komt.

¹ Daar waar dit rapport aantallen, percentages en bedragen vermeldt, zijn deze in de meeste gevallen afgerond.

² Artikel 4: Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede; artikel 5: Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling; artikel 6: Beter beschermd en verbeterd milieu.

De begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat uit acht begrotingsartikelen. Ongeveer 40%¹ van de uitgaven van het ministerie is bestemd voor ontwikkelingssamenwerking. Hoewel drie van de acht begrotingsdoelstellingen² specifiek voor ontwikkelingssamenwerking zijn,

komen uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking ten laste van alle acht begrotingsartikelen (bijlage 2).

1.3 Transparantie

Met transparantie bedoelen wij dat de relatie helder is tussen beleidsdoelen, geldstromen en prestaties en effecten. Transparantie betekent wat ons betreft niet dat de Nederlandse euro in alle gevallen tot op het laagste niveau te volgen moet zijn, want zo'n eis gaat voorbij aan de Parijse Verklaring. Daar waar deze euro samenkomt met de bijdragen van andere donoren, moet bijvoorbeeld inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van die gezamenlijke middelen bestaan. Daar waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken de enige financier van een activiteit is, zal die euro wél tot op het laagste niveau gevolgd moeten kunnen worden. In beide situaties moeten de bijdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vastgesteld kunnen worden evenals de doeltreffendheid daarvan. In de eerste situatie is het noodzakelijk dat te doen in een bredere context met andere donoren en ontvangers. Verbetering van transparantie betekent in onze ogen overigens niet meer informatie, maar betere informatie bijvoorbeeld door een betere benutting van gegevens die al beschikbaar zijn.

1.4 Aanpak en reikwijdte

In dit rapport hebben wij ons gericht op de betalingen die zijn opgenomen in de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de per betaling vermelde gegevens over ontvanger en doel. Wij hebben ons gericht op alle betalingen die zijn gedaan in het boekjaar 2008. Het gaat om 3 350 betalingen voor een totaalbedrag van € 4,3 miljard.

Deze betalingen hebben wij gegroepeerd naar omvang, ontvanger, uiteindelijk land van bestemming en andere kenmerken. De uitkomst is geprojecteerd op wereldkaarten, waarmee wij zichtbaar maken waar het geld naartoe gaat. Op deze wijze hebben wij getracht proporties van geldstromen en relaties met andere gegevens zichtbaar te maken, die voorheen op deze wijze niet in kaart zijn gebracht. Wij hebben niet gestreefd naar volledigheid. Dit rapport zien we als een verkenning naar de mogelijkheden voor meer transparantie van ontwikkelingssamenwerking. Dit rapport heeft een inventariserend karakter en wij spreken geen oordeel uit over de omvang of bestemming van geldstromen en ook niet over de doelmatige en doeltreffende besteding ervan.

1.5 Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken gaan wij achtereenvolgens in op:

- een beschrijving van de 3 350 betalingen en van de ontvangers (hoofdstuk 2);
- de landen waarvoor de betalingen (uiteindelijk) bestemd zijn, ofwel de begunstigde landen (hoofdstuk 3);
- de relatie tussen de betalingen aan begunstigde landen en de doelstellingen van artikel 5 (hoofdstuk 4);
- de vervolgstappen om meer transparantie te bereiken (hoofdstuk 5);
- de reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en het nawoord van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

Op de diverse wereldkaarten die in dit rapport zijn opgenomen, staan ter wille van de overzichtelijkheid geen landennamen. Deze zijn wel te vinden op de wereldkaart die is opgenomen in bijlage 6.

2 DE BETALINGEN

2.1 Inleiding

Het vertrekpunt voor dit rapport zijn de 3 350 betalingen met een totale omvang van € 4,3 miljard uit de administratie van het boekjaar 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van die betalingen. Hiervoor kiezen we drie verschillende invalshoeken:

- de relatie tussen deze betalingen en de totale uitgaven van de Nederlandse overheid voor ontwikkelingssamenwerking (paragraaf 2.2);
- het aantal betalingen en de omvang ervan (paragraaf 2.3);
- de eerste ontvangers, ofwel de landen waar de organisaties gevestigd zijn waar het ministerie het geld aan overgemaakt heeft (paragraaf 2.4).

Per betaling hebben wij gebruik gemaakt van informatie over de ontvanger, het bedrag, de operationele doelstelling uit de begroting en de bestemming.

2.2 HGIS: alle uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking

Voor de begroting van ontwikkelingssamenwerking kent de Nederlandse overheid vanwege de bijdragen van meerdere departementen een aparte begroting en verantwoording, de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). In het HGIS-jaarverslag 2008 is voor € 5 miljard aan ontwikkelingssamenwerking verantwoord. Naast de 3 350 betalingen ad € 4,3 miljard die het Ministerie voor Buitenlandse Zaken heeft gedaan, zijn hierin ook begrepen: de toerekeningen aan schuldkwijtschelding en van afdrachten aan de Europese Unie (EU), evenals de betalingen van andere ministeries en de apparaatskosten. Onze rapportage heeft echter alleen betrekking op de betalingen 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de € 4,3 miljard.

2.3 Aantal en omvang betalingen

De omvang van de betalingen die in het bedrag van € 4,3 miljard zijn begrepen loopt uiteen van € 1,14 tot € 182 miljoen. Om een beeld te geven van de samenstelling hebben we de betalingen in categorieën verdeeld (tabel 2.1).

Tabel 1 Betalingen Ministerie van Buitenlandse Zaken voor ontwikkelingssamenwerking 2008 (€ 4,3 miljard)

Categorie (x €)	Aantal betalingen	Financiële omvang (x € 1 000)
0 < 1 000	287	120
1 000 < 10 000	728	3 107
10 000 < 100 000	941	34 610
100 000 < 1 mln	922	363 031
1 mln < 10 mln	390	1 078 918
10 mln < 100 mln	73	1 790 860
100 mln >	7	1 030 252
Totaal	3 348	4 300 898

Uit de tabel blijkt, dat het grootste deel van de betalingen tussen de € 1 000 en € 1 miljoen ligt. Samen maken deze betalingen *in aantal* zo'n driekwart van het totaal uit.

Bedragen tot € 1 000 zijn vooral overboekingen voor kleine activiteiten, projecten of voorlichting. De helft hiervan is aan particulieren of organisaties in Nederland betaald.

Hoewel het bij bedragen onder de € 100 000 om bijna 2 000 betalingen gaat, is de financiële omvang ervan op het totaal van € 4,3 miljard nog geen 1%.

De financiële omvang van betalingen van meer dan € 100 miljoen vormt bijna een kwart van het totale bedrag van € 4,3 miljard. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verrichtte zo'n betaling in 2008 zeven keer: drie betalingen aan Nederlandse NGO's die een bijdrage ontvangen via het Medefinancieringsstelsel (MFS), één aan het United Nations Development Programme (UNDP)³, één aan het Ministerie van Financiën voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF),⁴ één aan het Ministerie van Justitie voor de opvang van asielzoekers en één aan een particuliere organisatie voor een via de Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET)⁵ gefinancierd programma. Met uitzondering van de overdracht aan UNDP zijn alle andere zes betalingen verricht aan organisaties in Nederland.

Gemiddeld was een betaling voor ontwikkelingssamenwerking in 2008 € 1,3 miljoen groot (€ 4,3 miljard gedeeld door 3 350 betalingen).

2.4 Eerste ontvangers

Deze paragraaf gaat over wat we de eerste ontvangers noemen. Dat zijn de landen waarin de organisaties gevestigd zijn waaraan het ministerie de betalingen gedaan heeft. Wij beantwoorden de vraag aan welke ontvangers het ministerie de betalingen overgemaakt heeft.

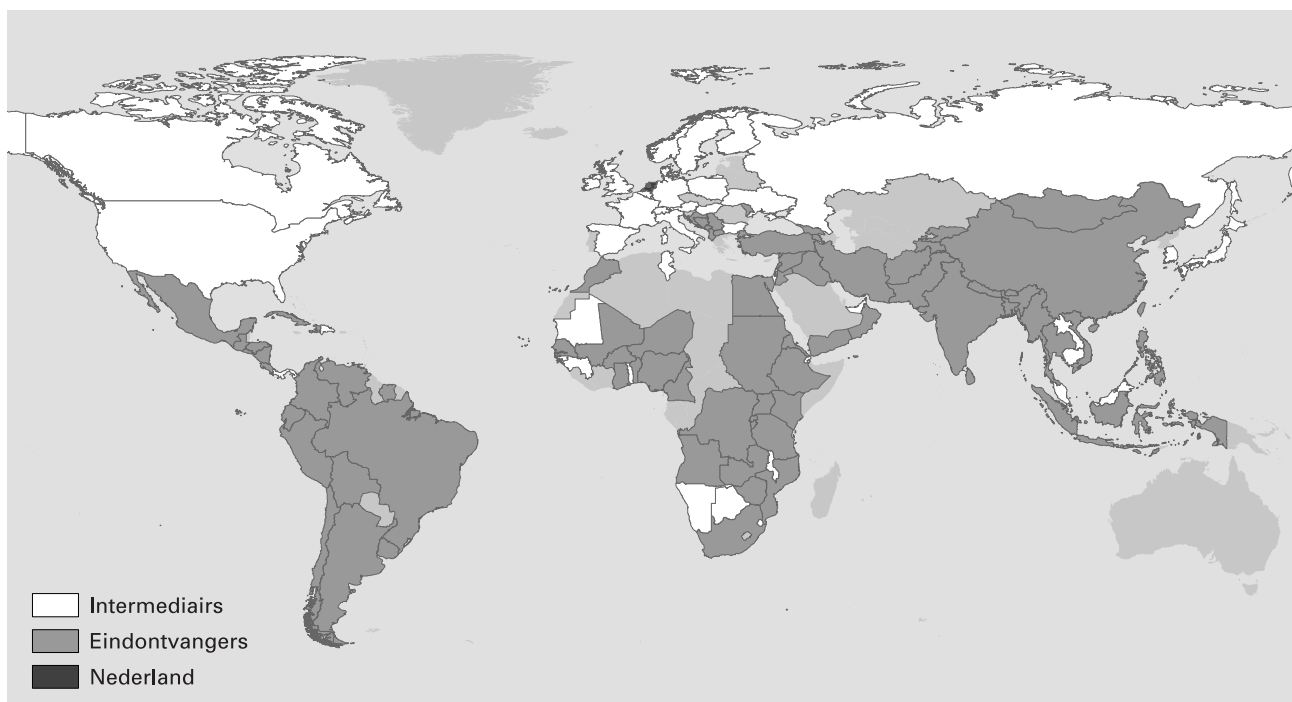
Wereldwijd heeft het ministerie de € 4,3 miljard aan organisaties verspreid over zo'n 125 landen overgemaakt. Hiervan is 23% (€ 1 miljard) rechtstreeks gegaan naar de ontwikkelingslanden of andere landen die ondersteund werden (zogenoemde eindontvangers), 41% (€ 1,8 miljard) is gegaan naar organisaties in Nederland en 36% (€ 1,5 miljard) naar organisaties elders op de wereld, zogenoemde intermediairs (figuur 1).

³ United Nations Development Programme (UNDP) is de organisatie van de Verenigde Naties (VN) voor ontwikkelingssamenwerking.

⁴ Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is een instrument van de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Commissie (EC) met onder andere landen in Afrika.

⁵ De Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) was een subsidieprogramma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor duurzame infrastructurele investeringen in ontwikkelingslanden.

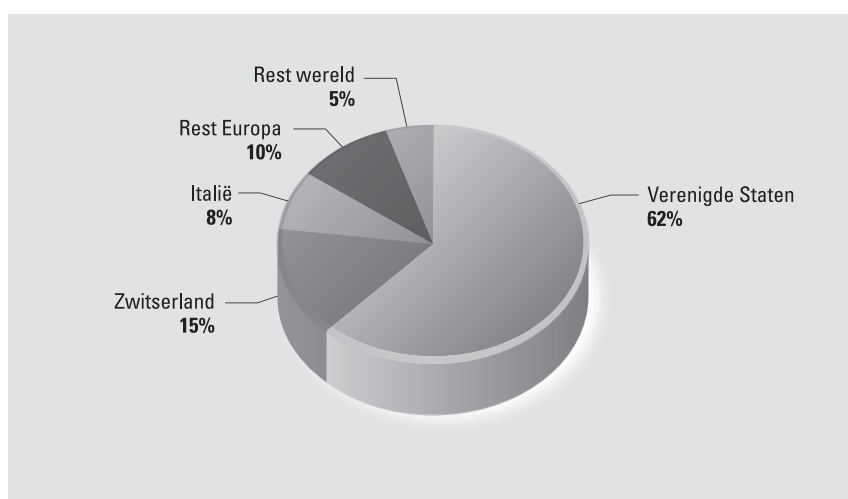
Figuur 1 Eerste ontvangers in 2008 (€ 4,3 miljard)



2.4.1 Intermediairs

Het multilaterale kanaal is één van de drie kanalen waarlangs het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontwikkelingssamenwerking financiert. De andere twee zijn het bilaterale kanaal (de Nederlandse ambassades) en het particuliere kanaal met instrumenten als MFS en ORET. De intermediairs zijn voor het merendeel landen waar de hoofdkantoren van de multilaterale organisaties zijn gevestigd, zoals de Verenigde Staten, Zwitserland en Italië. Het grootste deel van het geld dat aan intermediairs is overgemaakt is naar organisaties in deze landen gegaan (figuur 2).

Figuur 2 Verdeling van € 1,5 miljard over intermediairs



Verreweg het meeste geld aan intermediairs is overgemaakt aan organisaties in de Verenigde Staten (VS) zoals UNDP of de Wereldbank. Ook naar Zwitserland ging relatief veel geld: Genève is de thuishaven van bijvoorbeeld de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) en de World Health Organization (WHO). Enkele op voedselvoorziening gerichte multilaterale organisaties als de WFP (World Food Programme) en de FAO (Food and Agriculture Organization), beide onderdeel van de VN, hebben hun hoofdkwartier in Italië.

Betalingen aan organisaties in andere Europese landen zijn bijvoorbeeld gedaan aan zusterorganisaties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals DFID (Departement for International Development), het Engelse agentschap voor ontwikkelingsamenwerking. Dit betreft derhalve ook intermediairs.

Zo'n 5% van de betalingen aan intermediairs (figuur 2) in 2008 was bestemd voor organisaties in landen buiten Europa, zoals bijvoorbeeld Namibië. Het geld dat het ministerie aan organisaties in Namibië heeft overgemaakt is bestemd voor onderzoek en de bestrijding van ziekten als HIV/AIDS in de regio Afrika en voor kleine projecten in Zuid-Afrika.

2.4.2 Eindontvangers

Bijna € 1 miljard van de € 4,3 miljard ging naar organisaties in landen die zelf ondersteund werden, de zogenoemde eindontvangers. Van die € 1 miljard was 88% bestemd voor hulp in die landen zelf en 12% voor hulp in andere landen.

2.4.3 Nederland

Ook Nederland is een eerste ontvanger. Nederland ontving 41% (€ 1,8 miljard) van de € 4,3 miljard. Hiervan is 11% (€ 0,2 miljard) expliciet bestemd voor organisaties in Nederland. Het grootste deel van deze € 0,2 miljard, namelijk € 150 miljoen, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken betaald aan het Ministerie van Financiën voor het EOF. Andere bedragen waren volgens de operationele doelstelling die het ministerie eraan heeft gekoppeld, bestemd voor onderwijs, duurzame economische ontwikkeling of onderzoek.

Van de € 1,8 miljard die aan organisaties in Nederland is betaald, is bij 6% expliciet het land of regio van bestemming aangegeven. Bij 83% is er sprake van een wereldwijde bestemming of is de bestemming niet van toepassing. In totaal gaat het om € 1,6 miljard (89%), waarvan ongeveer de helft bestond uit betalingen van boven de € 100 miljoen.

Behalve naar de eerste ontvangers (intermediairs, eindontvangers en Nederland) hebben we ook gekeken naar de bestemming van de betalingen. Van de € 4,3 miljard is bij € 1,5 miljard (34%) expliciet in de administratie van het ministerie aangegeven voor welk land het geld bestemd is. Over deze begunstigde landen gaat het volgende hoofdstuk.

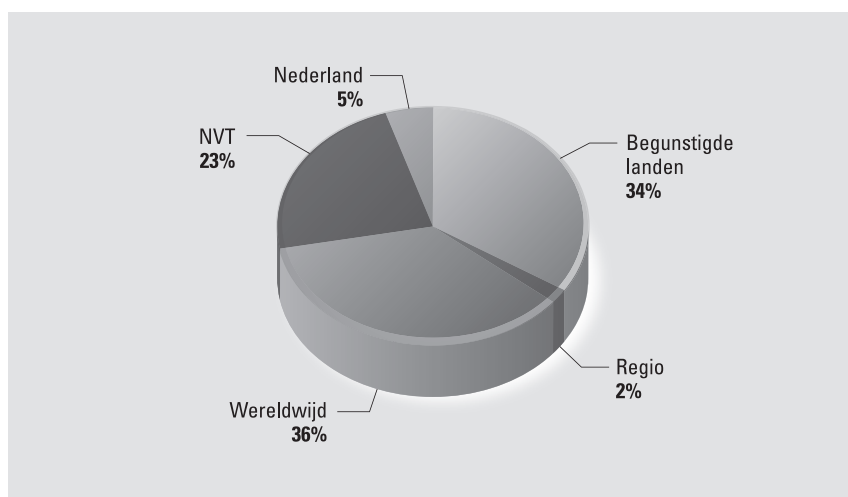
3 BEGUNSTIGDE LANDEN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag voor welke landen de betalingen bestemd waren die het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2008 deed. Het geld is in deze landen betaald aan overheden, multilaterale organisaties, particuliere organisaties en/of personen.

Van de € 4,3 miljard is de bestemming van 59% (€ 2,5 miljard) in algemene termen vastgelegd. In de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de bestemming aangeduid met «wereldwijd» of «nvt». Van de rest is 2% (€ 0,1 miljard) bestemd voor een regio (bijvoorbeeld Afrika), 5% (€ 0,2 miljard) voor organisaties in Nederland en 34% (€ 1,5 miljard) voor andere landen (figuur 3). In dit rapport noemen we die andere landen de begunstigde landen.⁶ Dit hoofdstuk gaat over de € 1,5 miljard aan die begunstigde landen.

Figuur 3 Verdeling van € 4,3 miljard over bestemmingen



⁶ Het begrip begunstigd land valt niet helemaal samen met het begrip eindontvanger uit het vorige hoofdstuk. De verschillen zijn tweërlei: ten eerste kan een eindontvanger betalingen ontvangen die niet voor dat land zelf bestemd zijn. Voor die betalingen is dat land wél eindontvanger, maar geen begunstigd land. Ten tweede hoeft een begunstigd land alle bedragen niet rechtstreeks van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te ontvangen. Een deel kan bijvoorbeeld via een multilaterale organisatie komen. In dat geval is dat land wel een begunstigd land, maar geen eindontvanger.

In totaal heeft het ministerie ongeveer 95 landen als begunstigd land aangemerkt (figuur 4).

Figuur 4 Alle begunstigde landen in 2008 (€ 1,5 miljard)



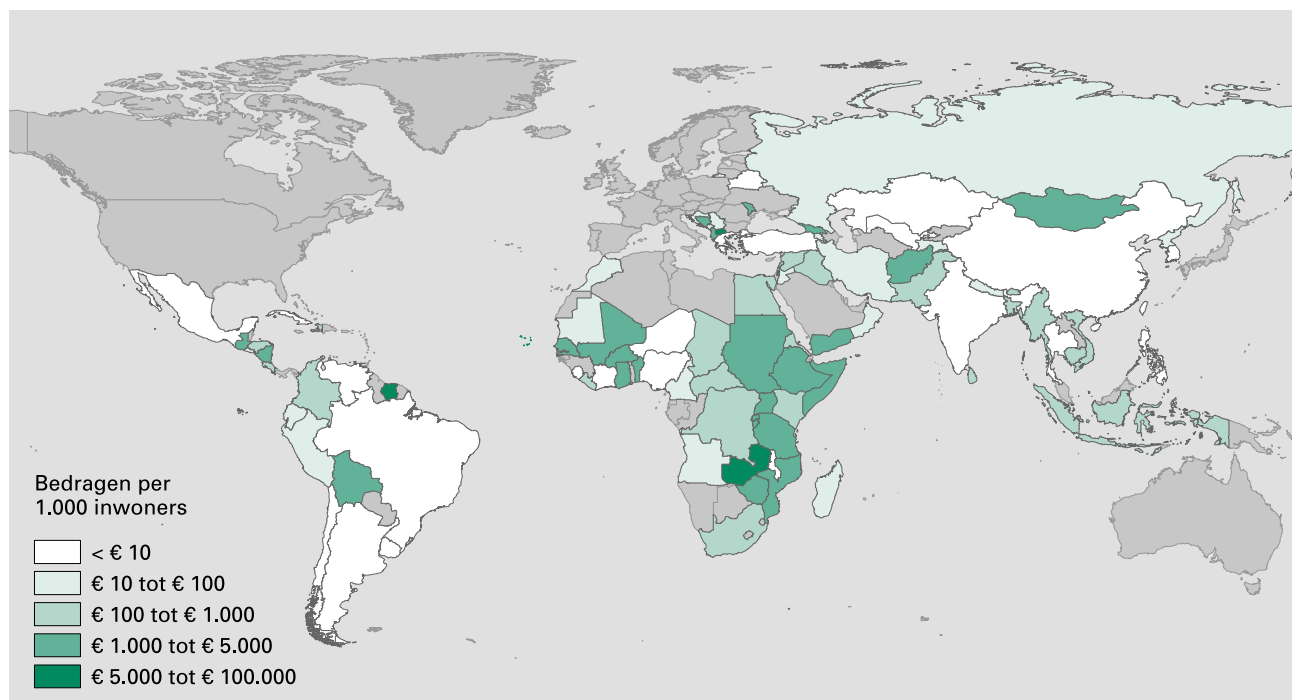
De begunstigde landen liggen over de hele wereld verspreid. De betalingen aan deze landen kennen een grote diversiteit aan doelstellingen (zoals vermeld in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het gaat hier niet alleen om reguliere ontwikkelingshulp, maar ook om noodhulp.

3.2 Bedragen per 1 000 inwoners

Naast een spreiding van die € 1,5 miljard aan alle begunstigde landen over doelstellingen, is er ook een spreiding in de hoogte van de bedragen die de begunstigde landen per 1 000 inwoners kregen. Dit wordt zichtbaar als we de cijfers uit de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vergelijken met cijfers over de bevolkingsomvang van deze landen (figuur 5).⁷

⁷ Bron bevolkingscijfers: U.S. Census Bureau, een onderdeel van het U.S. Department of Commerce. De bevolkingscijfers betreffen overigens het jaar 2007. Dit zijn de meest recente bevolkingscijfers die tijdens deze verkenning voorhanden waren.

Figuur 5 Begunstigde landen in 2008 (totaal € 1,5 miljard)



Figuur 5 laat zien hoeveel geld elk van deze landen per 1 000 inwoners ontvangen heeft.⁸ Hiervoor hebben we de begunstigde landen ingedeeld in vijf categorieën. De bovenste vier categorieën bestaan elk uit 19 à 24 begunstigde landen. De onderste categorie, dit zijn de landen die per 1000 inwoners in 2008 het meeste hebben ontvangen, bestaat uit vijf landen: Zambia (€ 5 000 per 1 000 inwoners), Macedonië (€ 6 000), Kaap Verdië (€ 19 000), de Palestijnse Autoriteit (€ 26 000) en Suriname (€ 92 000). Aan het andere uiteinde, in de bovenste categorie, liggen onder andere Zuid-Korea, Griekenland, Oezbekistan en Mexico die elk nog geen euro per 1 000 inwoners ontvingen.

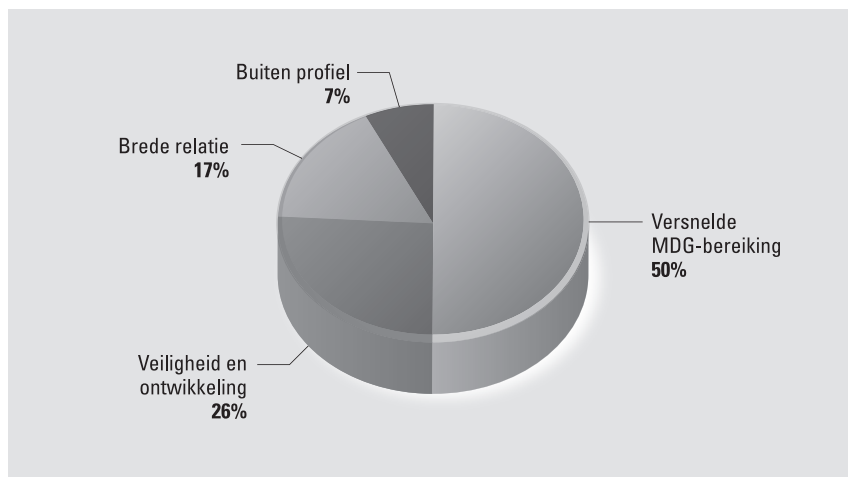
3.3 Profiellanden

Van de circa € 1,5 miljard aan de begunstigde landen is € 1,4 miljard (93%) naar de zogenoemde profiellanden gegaan (figuur 6). Onder de profiellanden verstaan wij ook de landen waarmee de relatie de komende jaren wordt afgebouwd (uitfasering). Deze uit te faseren landen ontvingen in totaal in 2008 € 57 miljoen.⁹

⁸ Omdat de cijfers over de bevolkingsomvang in ontvangende landen niet altijd even betrouwbaar zijn, kunnen de bedragen per 1 000 inwoners afwijken van de werkelijkheid.

⁹ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken volgt in het HGIS-jaarverslag 2008 dezelfde lijn.

Figuur 6 Verdeling van € 1,5 miljard over begunstigde landen met en zonder profiel



De minister introduceerde de profielen in oktober 2007 in zijn overkoepelende beleidsvisie *Een zaak van iedereen*. Hierin noemt hij de landen waarmee hij voor ontwikkelingssamenwerking een bijzondere relatie wil opbouwen. Deze landen deelde hij in drie profielen in:

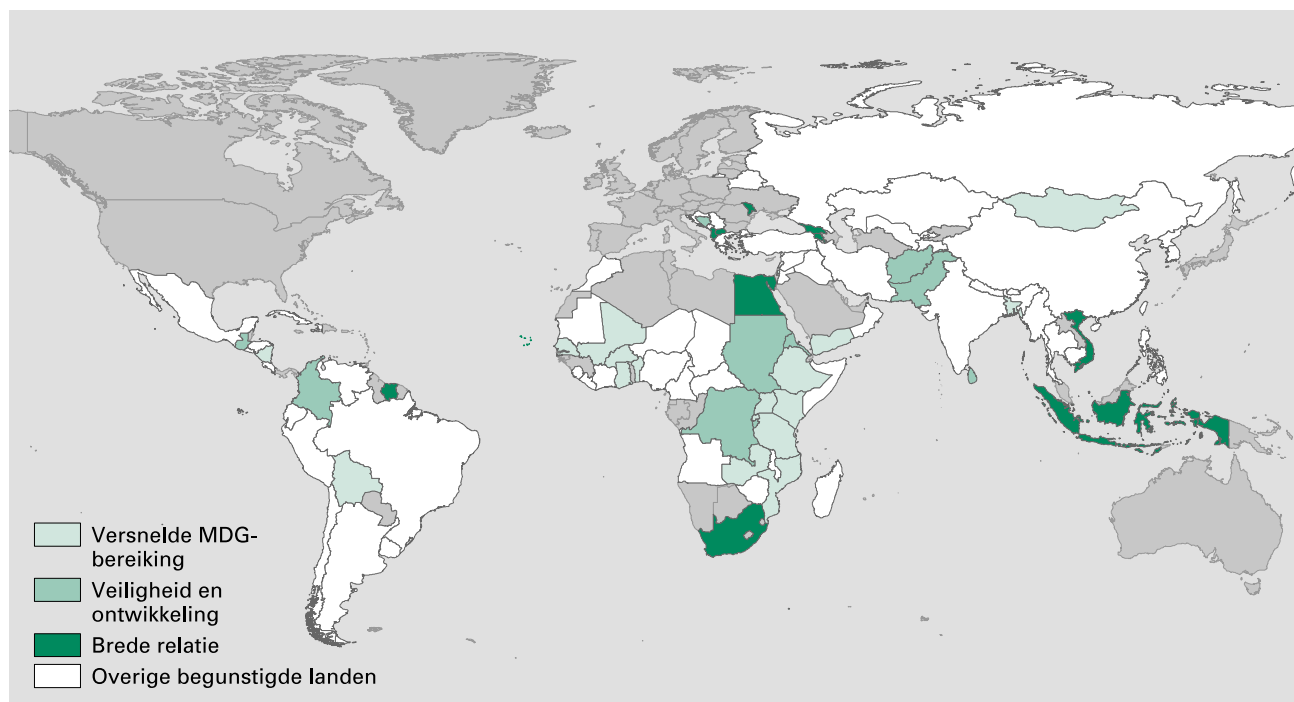
- Versnelde MDG-bereiking: arme landen met een redelijke mate van stabiliteit en een verbeterend bestuur, aldus de minister. De MDG's liggen achter, maar kunnen met extra hulp dichterbij gebracht worden.
- Veiligheid en ontwikkeling: de zogenoemde fragiele staten. Dit zijn landen met een veiligheidsprobleem of een risico op conflict.
- Brede relatie: landen met een redelijk inkomen; de MDG's liggen er, zoals de minister formuleert, over het algemeen op schema.¹⁰ Het gaat hem hier om het verbreden van de ontwikkeling van deze landen.

Figuur 6 laat zien dat van het totaalbedrag (€ 1,4 miljard) dat voor de profiellanden bestemd was, het grootste deel (€ 0,7 miljard) naar landen met het profiel «versnelde MDG-bereiking» is gegaan. Het onderscheid tussen begunstigde landen binnen de drie profielen (40 landen) en de landen die buiten een profiel vallen (55 landen) is in figuur 7 in beeld gebracht.¹¹

¹⁰ Vertaald naar landen is er per land en per MDG een streefwaarde die in 2015 gerealiseerd moet zijn. Voor de landen in het profiel Brede relatie lijkt dit, aldus de minister, dus ook te lukken.

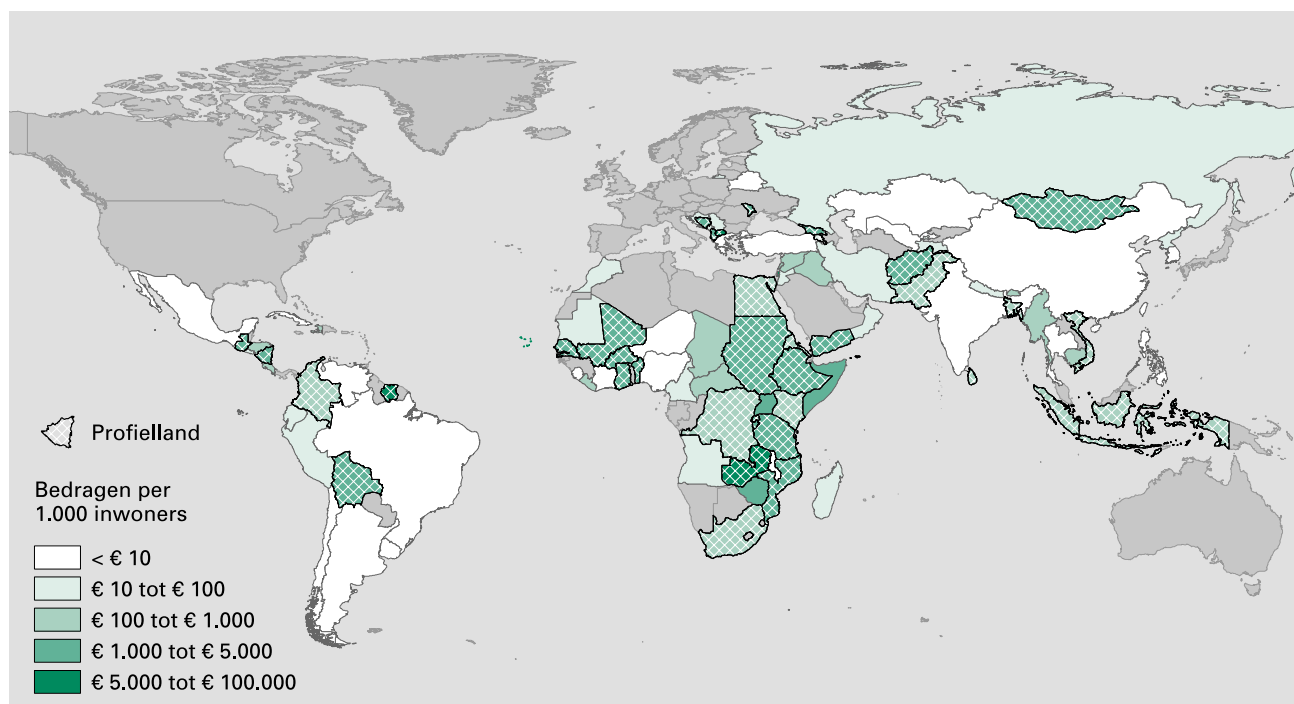
¹¹ Het ministerie had tijdens onze verkenning een vergelijkbaar overzicht op haar website staan.

Figuur 7 Begunstigde landen (€ 1,5 miljard) waaronder de profiellanden (€ 1,4 miljard) in 2008



Hebben profiellanden relatief meer geld gekregen dan niet-profiellanden? Om hier antwoord op te geven, hebben we de figuren 5 en 7 gecombineerd tot figuur 8.

Figuur 8 Begunstigde landen (€ 1,5 miljard) waaronder profiellanden (€ 1,4 miljard) en ontvangen bedragen in 2008



Deze kaart toont opnieuw aan de hand van vijf categorieën hoeveel geld elk land ontvangt per 1 000 inwoners. Uit de kaart komt naar voren dat de

profiellanden (inclusief uitfaseringen) gemiddeld genomen het meeste ontvangen per 1 000 inwoners.

Er zijn hierop echter uitzonderingen. In de tweede categorie van boven zit ook het profiel land Armenië (€ 40 per 1 000 inwoners).

De derde categorie bestaat voor circa de helft uit profiel landen.

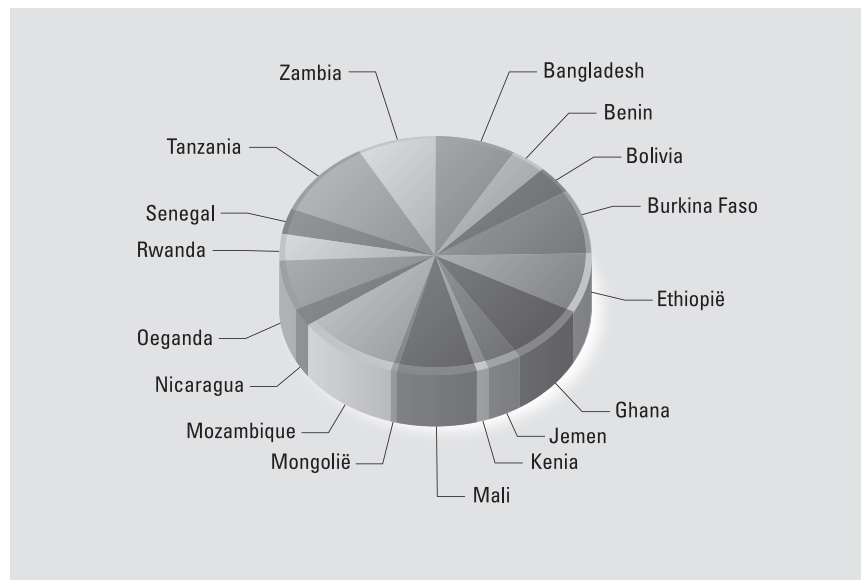
Tot de 24 begunstigde landen van de vierde categorie behoren ook de niet-profiellanden Zimbabwe (€ 680) en Somalië (€ 1 350).

Met twee landen in de laatste categorie (Macedonië en Kaap Verdië) bouwt het ministerie de relatie af. Dit geldt overigens ook voor Armenië.

3.4 Profiel landen in HGIS

Landen waarmee Nederland een duurzame relatie wil onderhouden vallen binnen één van de profielen. In dergelijke situaties heeft de Nederlandse ambassade een belangrijke taak. Ontwikkelingssamenwerking met deze landen loopt voor een groot deel via dit bilaterale kanaal. Het HGIS-jaarverslag gaat ook op de betalingen aan de profiel landen in. Nieuw in het jaarverslag over 2008 ten opzichte van de eerdere jaarverslagen is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik maakt van visuele informatie (diagrammen) om inzicht te geven. Zo zijn er diagrammen die illustreren hoe de spreiding per profiel over de landen was, zoals bijvoorbeeld in figuur 9 wordt weergegeven.

Figuur 9 Versnelde MDG-relatie uit HGIS Jaarverslag 2008



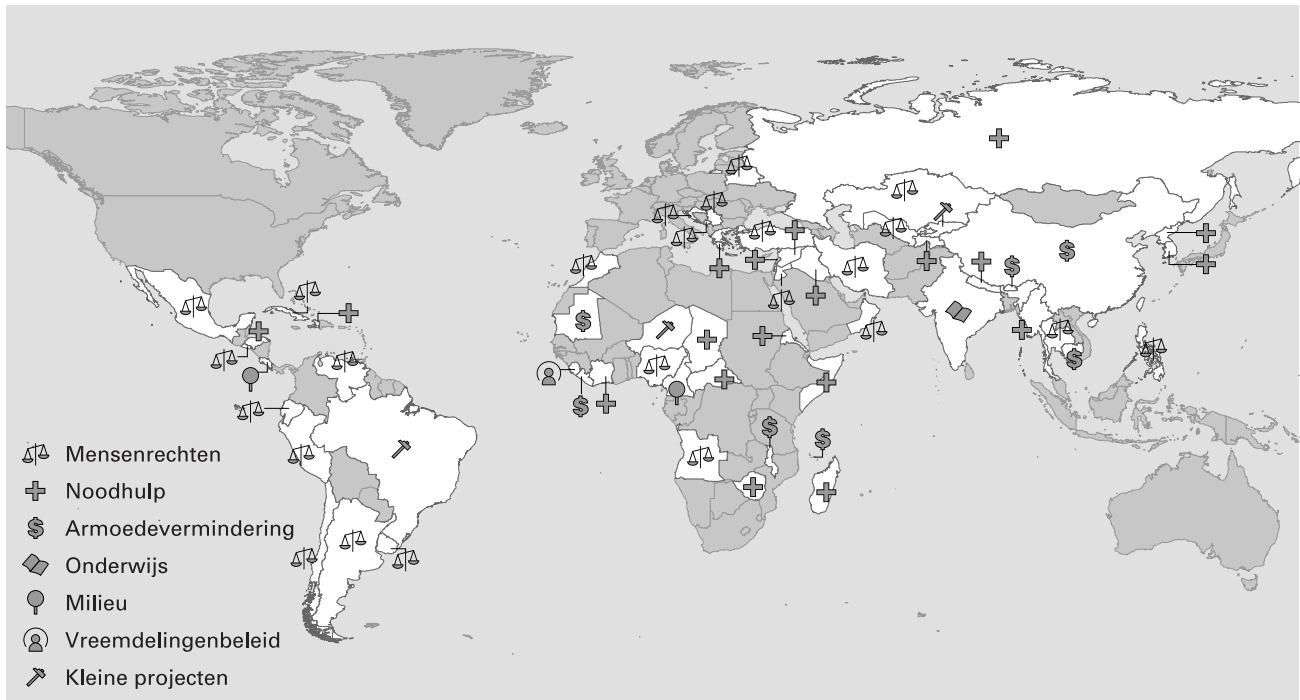
3.5 Landen buiten een profiel

Van de € 1,5 miljard die voor de begunstigde landen bestemd is, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken € 99 miljoen betaald ten gunste van landen die buiten een profiel vielen. Het aantal van deze begunstigde landen (55) is groter dan het aantal profiel landen (40, inclusief uitfasering). Dit roept de vraag op waar dit geld voor bestemd is.

Er blijken verschillende redenen om niet-profiellanden te steunen. Het grootste deel van dit bedrag (€ 68 miljoen van de € 99 miljoen) blijkt te zijn uitgegeven voor noodhulp.

De verdeling over de doelstellingen die zijn verbonden aan de betaalde bedragen, zijn ook per afzonderlijk niet-profielland in beeld gebracht.

Figuur 10 Prioritaire doelstellingen in niet-profiellanden (€ 99 miljoen) in 2008



Figuur 10 laat zien aan welke doelstelling in niet-profiellanden het meeste geld is uitgegeven. In meer dan de helft van de gesteunde niet-profiellanden blijkt het om mensenrechten te gaan. In bijna 20 landen was noodhulp de doelstelling waar per land het meeste geld naartoe ging.

In dit hoofdstuk hebben we ons bezig gehouden met de begunstigde landen. Naar deze landen ging in 2008 € 1,5 miljard van de € 4,3 miljard die het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2008 voor ontwikkelings-samenwerking heeft uitgegeven. Het volgende hoofdstuk beschrijft de relatie tussen de betalingen en de doelstellingen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de begunstigde landen met die € 1,5 miljard heeft willen realiseren. Bij wijze van voorbeeld hebben we een analyse gemaakt van artikel 5 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling).

4 TOEGENOMEN MENSELIJKE ONTPLOOIING EN SOCIALE ONTWIKKELING

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de relatie tussen de betalingen aan begunstigde landen en de doelstellingen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de € 1,5 miljard heeft willen realiseren. Omdat we hier wat dieper op de administratie in willen gaan, bespreken we niet alle doelstellingen, maar volstaan we met een voorbeeld. Gekozen is voor artikel 5 (Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling). Dit artikel was in 2008 niet alleen het grootste artikel voor ontwikkelingssamenwerking (bijlage 2), het was ook volledig gericht op ontwikkelingssamenwerking. Van de € 1,5 miljard voor de begunstigde landen die we in het vorige hoofdstuk beschreven, is € 434 miljoen bestemd voor het realiseren van operationele doelstellingen van artikel 5.¹²

Artikel 5 bestaat uit 6 operationele doelstellingen (tabel 2).

Tabel 2 Operationele doelstellingen (OD) artikel 5 (€ 1,7 miljard, waarvan € 434 miljoen voor begunstigde landen)

Nummer OD	Onderwerp
OD 5.1	Onderwijs
OD 5.2	Versterking gebruik kennis en onderzoek
OD 5.3	Gender
OD 5.4	HIV/AIDS
OD 5.5	Seksuele en reproductieve gezondheid
OD 5.6	Participatie civil society

Hoewel deze operationele doelstellingen volgens het ministerie in algemene zin bijdragen aan de Millennium Development Goals (MDG 1: het uitbannen van extreme armoede en honger), zijn de doelstellingen 5.1, 5.3, 5.4 en 5.5 ook op één of meer specifiekere MDG's gericht (*Begroting 2010*). Met operationele doelstelling 5 bijvoorbeeld wil de minister expliciet voortgang boeken op de MDG 3 (vergroten gelijkheid mannen en vrouwen), MDG 4 (terugdringen kindersterfte) en MDG 6 (halt aan HIV/AIDS en andere ziekten). Operationele doelstelling 5.2 is vooral ondersteunend voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

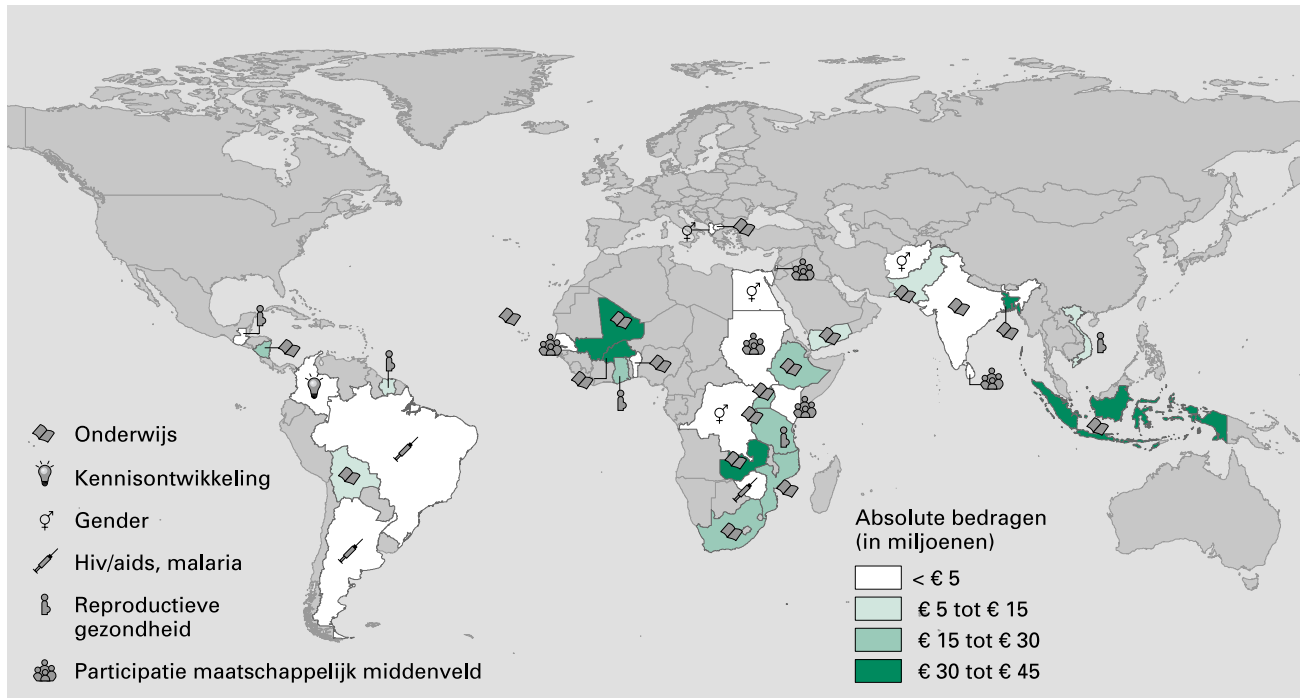
De laatste operationele doelstelling, 5.6, is een instrument om de grote Nederlandse NGO's te financieren. Het gaat om MFS-instellingen, zoals Oxfam Novib, ICCO, Cordaid en HIVOS en andere Nederlandse NGO's als SNV. Deze organisaties voeren een breed pakket aan activiteiten uit, waarbij ze zich (deels) op dezelfde thema's richten als het ministerie, getuige de jaarverslagen van bijvoorbeeld ICCO en SNV. Dat zijn thema's als onderwijs, water en sanitaire voorzieningen of HIV/AIDS. Dit geldt niet voor kleinere MFS-organisaties die zich met één onderwerp bezigheden, zoals Stop Aids Now of het Wereldnatuurfonds (WNF). De betalingen aan dergelijke organisaties staan wél bij de betreffende operationele doelstelling: zo boekte het ministerie de betalingen aan Stop Aids Now en het WNF op achtereenvolgens operationele doelstelling 5.4 (HIV/AIDS) en 6.1 (milieu en water).

¹² In totaal is in 2008 op artikel 5 niet € 434 miljoen, maar € 1,7 miljard uitgegeven. Van deze € 1,7 miljard was 26% (€ 434 miljoen) voor begunstigde landen bestemd, 2% (€ 33 miljoen) voor regio's, ruim 2% (€ 43 miljoen) voor Nederland en 70% (€ 1 167 miljoen) had een algemene bestemming, bijvoorbeeld wereldwijd.

4.2 Begunstigde landen artikel 5

Figuur 11 laat zien voor welke landen de € 434 miljoen van artikel 5 in 2008 bestemd waren.

Figuur 11 Begunstigde landen artikel 5 (€ 434 miljoen) en prioritaire doelstellingen in 2008



Er zijn 36 landen die geld hebben gekregen voor toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling (artikel 5). Het land dat de grootste bijdrage ontving was Indonesië (€ 45 miljoen); Argentinië kreeg de kleinste bijdrage (€ 8 000).

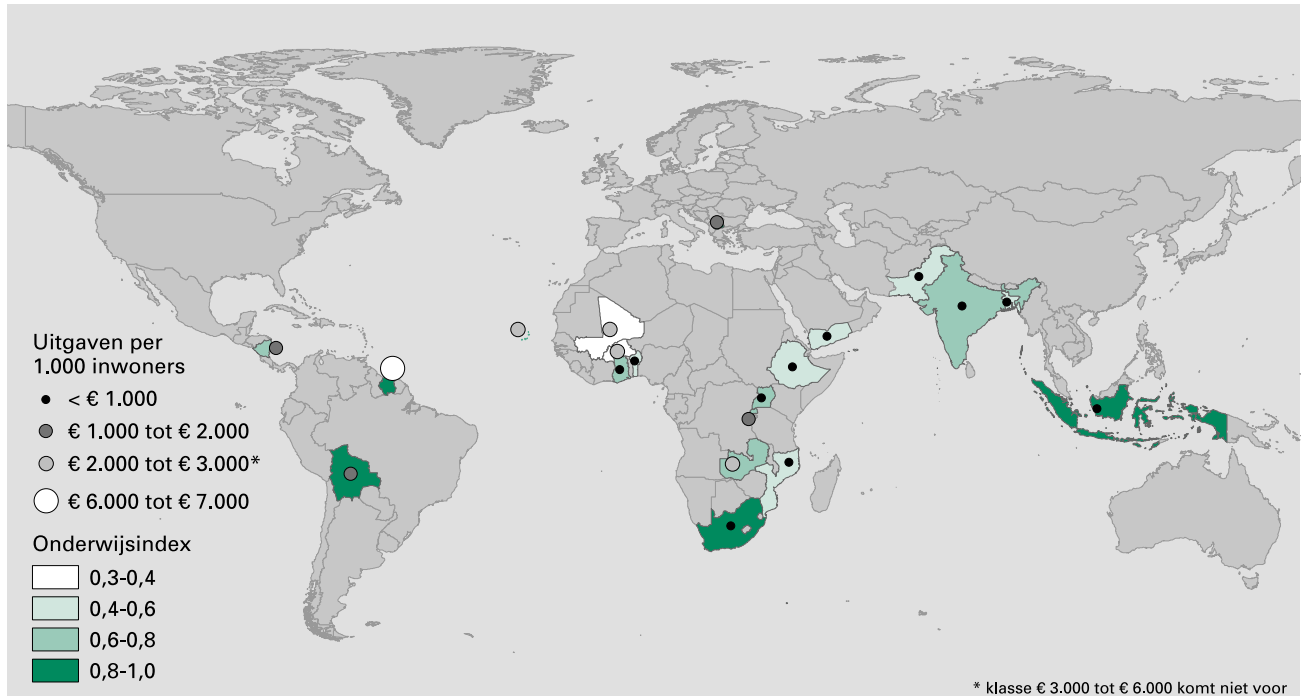
Figuur 11 brengt ook in beeld naar welke operationele doelstelling van artikel 5 per begunstigd land het meeste geld gegaan is. Onderwijs blijkt in 18 van de 36 landen de grootste doelstelling te zijn. De resterende 5 doelstellingen zijn min of meer gelijk verdeeld over de overige 18 landen, met uitzondering van kennisontwikkeling, dat slechts in één land (Colombia) op de eerste plaats staat.

Bij zowel de operationele doelstelling onderwijs als bij seksuele en reproductieve gezondheid was het grootste deel bestemd voor begunstigde landen. Voor onderwijs was hierbij in 2008 bovendien ruim twee keer zoveel geld beschikbaar als voor seksuele en reproductieve gezondheid, € 277 miljoen tegen € 104 miljoen. Bij de andere vier operationele doelstellingen van artikel 5 was de bestemming minder specifiek, bijvoorbeeld wereldwijd. Van deze vier doelstellingen totaal was € 53 miljoen bestemd voor begunstigde landen.

4.3 Onderwijs

Hierboven zagen we dat van de € 434 miljoen die in 2008 naar begunstigde landen is gegaan, er € 277 miljoen bestemd was voor onderwijs. Deze paragraaf gaat over deze € 277 miljoen en over de verdeling daarvan over de begunstigde landen (figuur 12).

Figuur 12 Uitgaven voor onderwijs (€ 277 miljoen) in relatie tot de onderwijsindex in 2008



Deze kaart illustreert welk land per 1 000 inwoners het meeste geld voor onderwijs heeft gekregen en welk land het minste. Een land als Burkina Faso heeft, zo blijkt uit de kaart, van het ministerie meer geld voor onderwijs gekregen dan bijvoorbeeld Oeganda. Om de uitgaven voor onderwijs te kunnen relateren aan de omvang van de problematiek waarop die uitgaven zich richten, hebben we ze vergeleken met de plaats die elk van die landen inneemt op de onderwijsindex van UNDP. Deze index geeft het niveau van onderwijs in een land weer.¹³ De kaart maakt ook duidelijk dat landen die laag op de index staan, zoals Burkina Faso, een relatief groot bedrag hebben gekregen en landen die hoog op de index staan, zoals Zuid-Afrika, een laag bedrag. Uit de kaart blijkt echter dat het omgekeerde ook voorkomt. Zambia staat niet heel laag op de index, maar heeft toch relatief veel geld ontvangen in tegenstelling tot bijvoorbeeld Mozambique.

¹³ De index is opgebouwd uit kengetallen voor de verhouding van het percentage volwassenen dat kan lezen en schrijven en voor de succesvolle afsluiting van onderwijs (UNDP-Human Development Report 2006).

5 VERVOLGSTAPPEN

5.1 Naar een transparantere ontwikkelingssamenwerking

Deze verkenning is uitgevoerd in het kader van de nieuwe strategie 2010–2015 van de Algemene Rekenkamer en vormt een eerste stap om bij te dragen aan meer transparantie van de begroting en verantwoording van ontwikkelingssamenwerking. Ons doel is te laten zien hoe zo'n eerste stap kan worden gezet via het volgen van de geldstromen. Wij achten het van belang dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgstappen zet om de transparantie verder te verbeteren. Dit is nodig om de relatie tussen de doelen, uitgaven en instrumenten en de prestaties en effecten van ontwikkelingssamenwerking inzichtelijk te maken. Dit is in het belang van de Tweede Kamer, de minister en andere betrokkenen.

Wij hebben ons nu beperkt tot landen, maar het materiaal biedt ook mogelijkheden om binnen landen te kijken. Dat leidt tot analyses op bijvoorbeeld organisatieniveau binnen landen of regio's.

Een eerste vervolgstap zou kunnen zijn het in beeld brengen van alle begrotingsartikelen zoals wij dat in deze rapportage met artikel 5 hebben gedaan. Bijlage 4 uit het HGIS-jaarverslag 2008 biedt hier aanknopingspunten voor. Daarnaast kan de transparantie worden vergroot door het volgen van ontwikkelingen in de loop van een aantal jaren, waardoor trends zichtbaar worden. Veel activiteiten worden immers over langere periodes uitgevoerd en de effecten daarvan zijn pas na enige tijd zichtbaar.

Een verdere vergroting van de transparantie kan worden bereikt door de cijfers omtrent geldstromen aan te vullen met gegevens uit andere bronnen, zoals wij de cijfers in deze rapportage aanvulden met bevolkingscijfers of indices van UNDP of de MDG-monitor van de VN.¹⁴

5.2 Vervolgonderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal zich de komende jaren op het terrein van ontwikkelingssamenwerking onder meer inzetten voor een heldere relatie tussen beleidsdoelen, geldstromen en prestaties en effecten. In een volgend onderzoek zullen we het vertrekpunt voor de analyse niet leggen bij het begin van de uitvoering – bij de betaling – maar aan het eind ervan – de activiteit. Vanuit de activiteiten in een concreet land zullen we de relatie leggen tussen de doelstellingen in de begroting, de uitgaven en de prestaties. Als concreet land hebben we in ieder geval Oeganda op het oog (bijlage 3). Wij willen nagaan of de ontwikkelingshulp aan Oeganda aan transparantie kan winnen. Deze casus moet leiden tot concrete aanbevelingen.

Dit doen we niet omdat wij vinden dat de Nederlandse euro in alle gevallen tot op de activiteit te volgen moet zijn, want zo'n eis gaat aan de Parijse Verklaring voorbij. Wel moet vastgesteld kunnen worden wat de bijdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren en wat de doeltreffendheid daarvan is, waar nodig in een bredere context met andere donoren en ontvangers.

¹⁴ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is momenteel bij enkele initiatieven hieromtrent betrokken: 1) de samenwerking tussen het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Radboud Universiteit en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de uitgaven van Nederlandse NGO's via het internet (www.ngo-database.nl) zichtbaar te maken, 2) deelname aan de International Aid Transparency Initiative (IATI) om cijfers van donoren en ontvangers beter op elkaar aan te laten sluiten en 3) de rapportage Resultaten in ontwikkeling van mei 2009, die samen met circa 25 MFS-organisaties tot stand is gekomen.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking

6.1.1 Overleg juni 2009

Op 4 juni 2009 hebben we de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de eerste uitkomsten van dit rapport gepresenteerd.¹⁵ Tijdens dit overleg benadrukten we het belang van transparantie. Het gebrek aan voldoende en relevante informatie blokkeert ons inziens het leren van organisaties. In onze optiek zijn analyses zoals we met dit rapport in beeld brengen ook belangrijk voor het ministerie bij de voorbereiding, uitvoering, verantwoording en evaluatie van begroting en beleid. De minister beaamde dat het belangrijk is meer aandacht aan het leren te geven. Daarom zei hij budgettaire informatie in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2011 transparanter te willen presenteren. Hiervoor maakt hij graag gebruik van de inzichten die wij met deze verkenning hebben opgedaan. Het gesprek met de minister leidde ook tot afspraken over een gezamenlijke doorlichting van enkele operationele doelstellingen uit de begroting en een discussie over de toepasbaarheid van systeemverantwoordelijkheid bij ontwikkelingssamenwerking.

6.1.2 Reactie minister

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft op 18 januari 2010 gereageerd op deze verkenning. Hieronder hebben wij een samenvatting van de reactie van de minister opgenomen. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

De minister dankt de Algemene Rekenkamer in zijn bestuurlijke reactie voor de verkenning «Geldstromen ontwikkelingssamenwerking». Hij geeft aan dat het rapport voortkomt uit de gezamenlijke wens de transparantie van ontwikkelingssamenwerking te vergroten en inzichtelijk te maken. De (geografische) aanpak van het rapport biedt hiervoor een goede basis. De aanpak kan ook helpen bij een nadere keuze van de plaatsen waar Nederland met ontwikkelingssamenwerking actief wil zijn; Nederland is immers slechts één van de donoren, zo geeft de minister aan. Verder schrijft de minister blij te zijn met ons standpunt dat de Nederlandse euro niet in alle gevallen tot op het laagste niveau te volgen moet zijn. Om follow-up te geven aan het rapport stelt hij tenslotte voor om het in samenhang te plaatsen met de gezamenlijke doorlichting door de Algemene Rekenkamer en het ministerie van enkele operationele doelstellingen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij benadrukken dat wij het rapport «Geldstromen ontwikkelingssamenwerking» hebben gemaakt als eerste stap in een reeks om de transparantie van ontwikkelingssamenwerking te helpen verbeteren. In eerdere onderzoeken zijn we namelijk opgelopen tegen forse knelpunten in de begroting en het jaarverslag van het ministerie die het inzicht bemoeilijken in de relatie tussen beleidsdoelen, geldstromen en de beoogde prestaties en effecten van het beleid.

We zijn blij met de positieve reactie van de minister, waarin hij het belang van transparantie onderstreept. Transparantie is een noodzakelijke voorwaarde voor leren. Met het voorliggende rapport hebben we

¹⁵ Het onderzoek had toen betrekking op 2007; betalingen beneden de € 10 000 waren niet meegenomen. Voor deze publicatie hebben de cijfers over 2008 gebruikt en zijn alle betalingen meegenomen.

zichtbaar willen maken hoe hiervoor een eerste stap gezet kan worden, bijvoorbeeld door de betalingen voor onderwijs te zetten naast de onderwijsindex van UNDP. Het is aan de minister ervoor te zorgen dat de samenhang tussen doelen, geldstromen, prestaties en effecten van ontwikkelingssamenwerking duidelijker wordt. Graag zijn wij hem hierbij vanuit onze rol behulpzaam met ons onderzoek, zoals thans met een gezamenlijke doorlichting van enkele beleidsdoelen. In de nieuwe strategie van de Algemene Rekenkamer voor de periode 2010–2015 is ontwikkelingssamenwerking een belangrijk thema. In deze strategische periode zullen wij stimuleren, volgen en vaststellen of het lukt deze transparantie en het leren daarvan te realiseren.

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS (MDG'S)

MDG 1 Uitbannen van extreme armoede en honger

- Doelstelling 1: Het percentage mensen dat rond moet komen van minder dan een dollar per dag is in 2015 tot de helft teruggebracht ten opzichte van 1990.
- Doelstelling 2: Het percentage mensen dat honger lijdt moet in 2015 tot de helft teruggebracht zijn ten opzichte van 1990.

MDG 2 Basisonderwijs voor alle kinderen

- Doelstelling 3: In 2015 moeten alle kinderen in alle landen, zowel jongens als meisjes, de mogelijkheid hebben volledig basisonderwijs te doorlopen.

MDG 3 Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vergroten van de zeggenschap van vrouwen

- Doelstelling 4: Wegwerken van genderongelijkheid in het basis- en voortgezet onderwijs, bij voorkeur al te realiseren in 2005, en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus.

MDG 4 Terugdringen van kindersterfte

- Doelstelling 5: Vermindering van sterftcijfer van kinderen onder de 5 jaar met twee derde in 2015 ten opzichte van 1990.

MDG 5 Verbeteren van de gezondheid van moeders

- Doelstelling 6: Verlaging van de moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990.

MDG 6 Halt toeroepen aan HIV/Aids en andere ziekten

- Doelstelling 7: Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van HIV/Aids en beginnen met de terugdringing ervan.
- Doelstelling 8: Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van malaria en andere levensbedreigende ziekten en beginnen met de terugdringing ervan.

MDG 7 Waarborgen van een duurzame leefomgeving

- Doelstelling 9: Integreren van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma's en het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen.
- Doelstelling 10: Het percentage mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater moet in 2015 tot de helft zijn teruggebracht.
- Doelstelling 11: Voor 2020 moeten de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen bewoners van krottenwijken aanzienlijk verbeterd zijn.

MDG 8 Ontwikkelen van een wereldwijd samenwerkingsverband voor ontwikkeling

- Doelstelling 12: Verder ontwikkelen van een open en eerlijk rule-based, voorspelbaar, niet-discriminerend handels- en financieel systeem. Met inbegrip van afspraken over goed bestuur, ontwikkeling en armoedebestrijding zowel nationaal als internationaal.
- Doelstelling 13: Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van de minst ontwikkelde landen. Met inbegrip van de afwezigheid van tariefbarrières en handelsquota voor exporten van de minst ontwikkelde landen, faciliteren van een uitgebreider programma voor schuldverlichting van Heavily Indebted Poor Countries (HIPC-landen)

en kwijtschelding van de officiële bilaterale schuld; en meer ODA voor landen die zich verplichten tot armoedebestrijding.

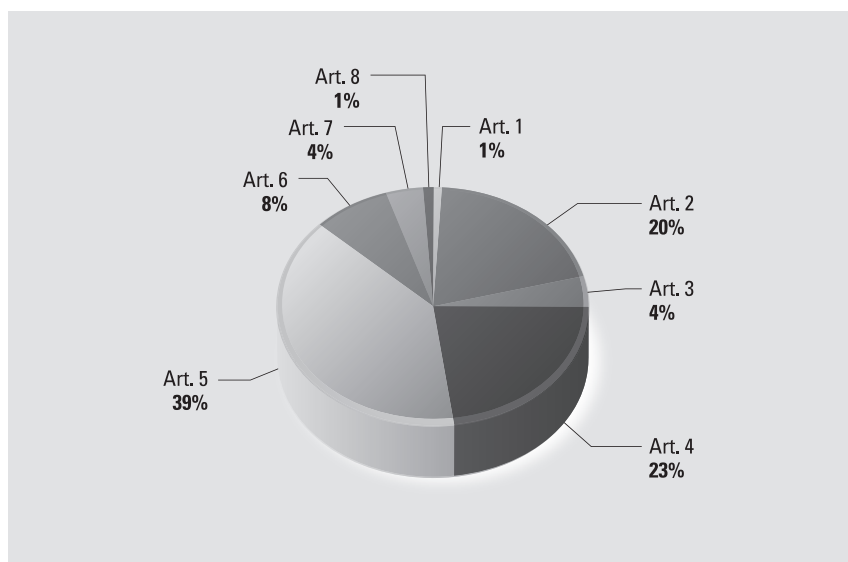
- Doelstelling 14: Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van niet aan zee grenzende staten en kleine eilandenstaten in ontwikkeling.
- Doelstelling 15: Uitvoerig aandacht besteden aan de schuldenproblematiek in ontwikkelingslanden door nationale en internationale maatregelen die schulden beheersbaar maken op de lange termijn.
- Doelstelling 16: In samenwerking met ontwikkelingslanden ontwikkelen en implementeren van strategieën voor redelijk en productief werk voor jongeren.
- Doelstelling 17: In samenwerking met farmaceutische bedrijven verschaffen van toegang tot betaalbare noodzakelijke medicijnen in ontwikkelingslanden.
- Doelstelling 18: In samenwerking met de particuliere sector beschikbaar maken van de voordelen van nieuwe technologieën, voornamelijk op het gebied van informatievoorzieningen en communicatie.

ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BEGROTINGSARTIKELN MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Begrotingsartikelen

In totaal heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2008 € 4,3 miljard aan ontwikkelingssamenwerking uitgegeven. Voor alle begrotingsartikelen zijn uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gedaan, in totaal dus € 4,3 miljard (figuur 13).

Figuur 13 **Verdeling van de € 4,3 miljard over de artikelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**



Uit de figuur blijkt dat het meeste geld, namelijk 39% (€ 1,7 miljard) uitgegeven is op artikel 5 (Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling). Daarna volgt artikel 4 (Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede), waar € 1 miljard voor is uitgegeven. Artikel 1 (Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten) en artikel 8 (Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland) zijn de artikelen ten laste waarvan het minst is betaald voor ontwikkelingssamenwerking: € 45 miljoen respectievelijk € 47 miljoen.

Artikel 3 (Versterkte Europese samenwerking) kent slechts vier betalingen; het gaat vrijwel uitsluitend om financiële middelen voor het EOF. De vier betalingen (€ 167 miljoen) beslaan 4% van de € 4,3 miljard.

De andere begrotingsartikelen zijn:

Artikel 2: Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur.

Artikel 6: Beter beschermd en verbeterd milieu.

Artikel 7: Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer.

Artikel 5

Het meeste geld voor ontwikkelingssamenwerking (39%, ofwel € 1,7 miljard) is uitgegeven op artikel 5 (Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling).

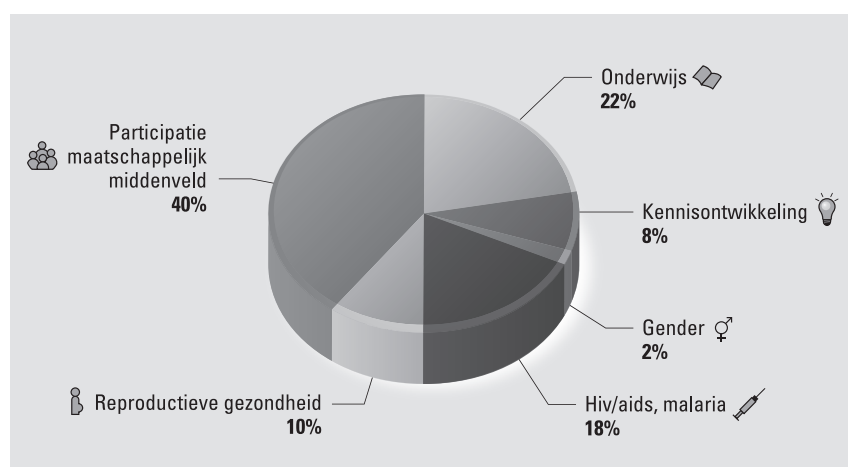
Artikel 5 kent de volgende zes operationele doelstellingen:

Tabel 3 Operationele doelstellingen (OD) artikel 5 (€ 1,7 miljard)

Nummer OD	Onderwerp
OD 5.1	Onderwijs
OD 5.2	Versterking gebruik kennis en onderzoek
OD 5.3	Gender
OD 5.4	HIV/AIDS
OD 5.5	Seksuele en reproductieve gezondheid
OD 5.6	Participatie maatschappelijk middenveld

Figuur 14 laat de verhouding in financiële omvang zien tussen de operationele doelstellingen van dit artikel.

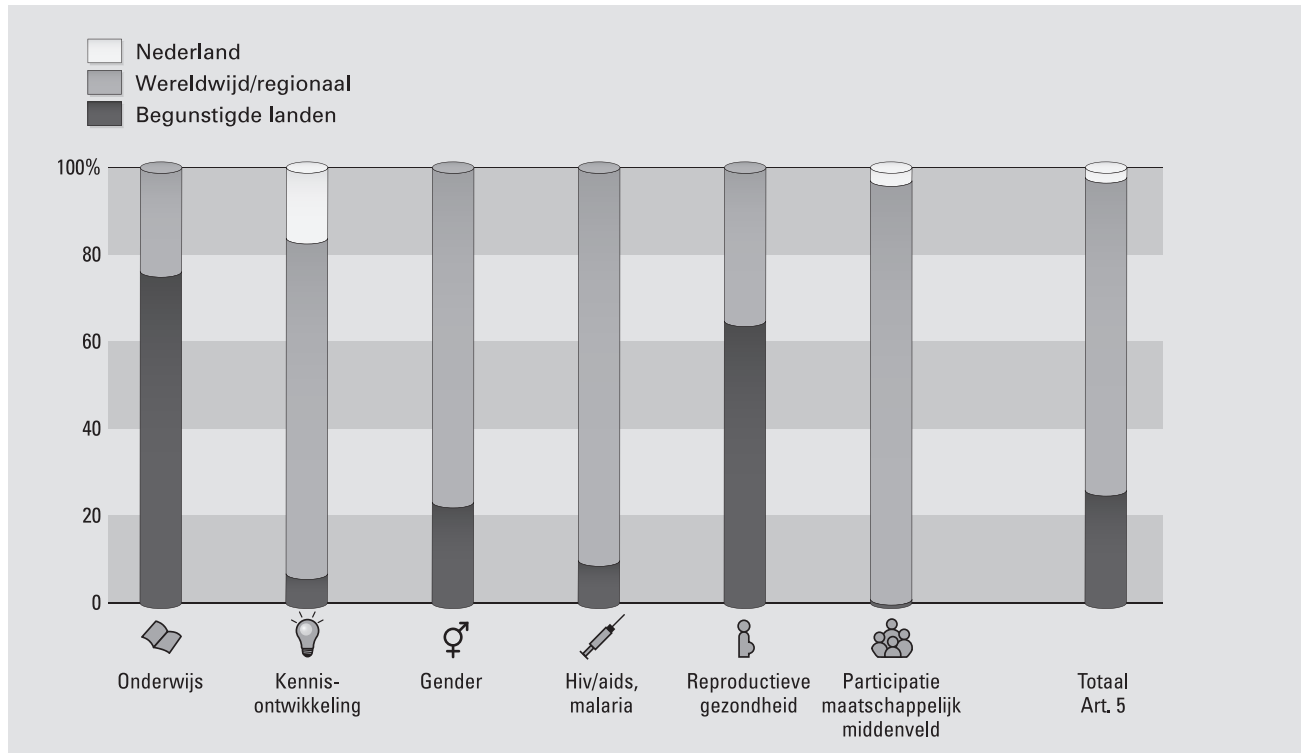
Figuur 14 Verdeling van de € 1,7 miljard van artikel 5 over de operationele doelstellingen



De figuur laat zien dat operationele doelstelling 5.6 (Participatie maatschappelijk middenveld) de grootste is. Hierna vormen de uitgaven voor doelstelling 5.1 (Onderwijs) de grootste post. Samen blijken zij goed voor € 1 miljard van de € 1,7 miljard van het artikel. Uit de figuur blijkt ook dat uitgaven voor doelstelling 5.3 (gender) relatief klein zijn. Dit komt, omdat – zoals de minister sinds de begroting 2009 meldt – zijn inzet voor gender ook via andere terreinen van de begroting plaatsvindt, bijvoorbeeld via onderwijs (5.1) of seksuele en reproductieve gezondheid (5.5).

Figuur 15 toont welke bestemmingen het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de administratie in 2008 had vastgelegd per operationele doelstelling van artikel 5.

Figuur 15 Bestemming per operationele doelstelling van artikel 5 (€ 1,7 miljard)

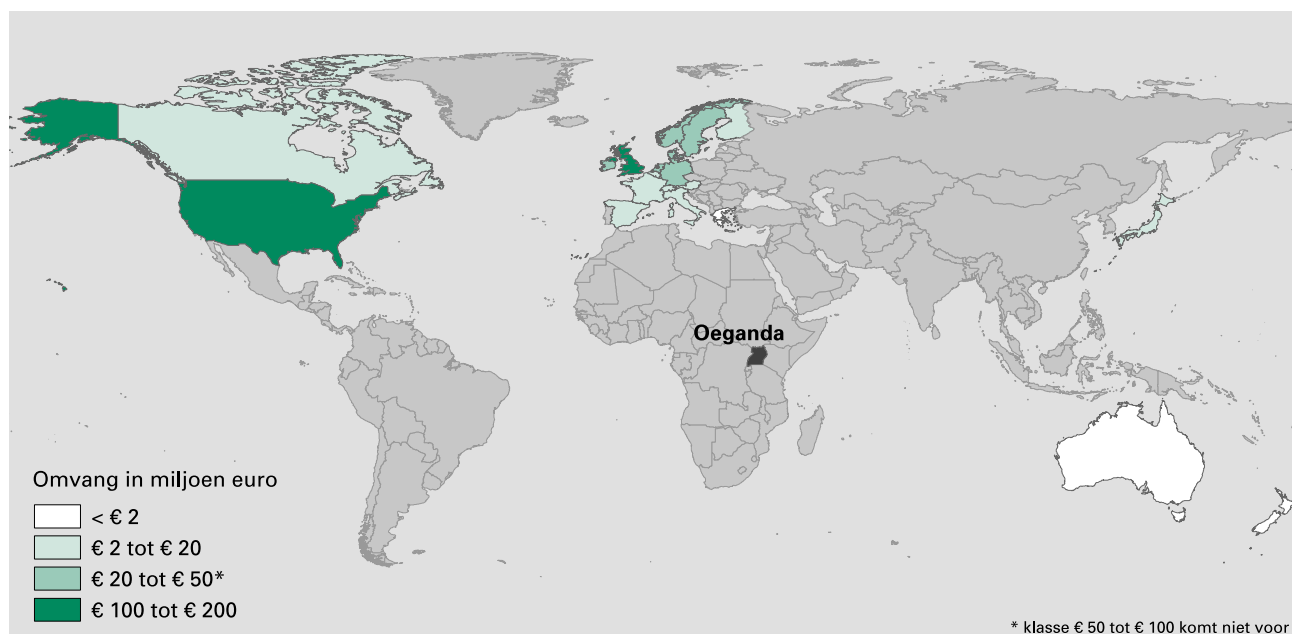


Uit figuur 15 blijkt dat de bestemming bij uitgaven aan onderwijs en aan reproductieve gezondheid en rechten grotendeels begunstigde landen zijn. Bij de andere vier operationele doelstelling van het artikel gaat het grotendeels om algemene bestemmingen.

In een volgend onderzoek willen we vanuit de activiteiten in landen – in ieder geval Oeganda – de relatie leggen tussen de doelstellingen in de begroting, de uitgaven en de prestaties.

Een mogelijke start van dit vervolgonderzoek is een overzicht van de financiële middelen die Oeganda van Nederland en andere donoren ontvangt. Een opstap voor zo'n overzicht is de database van het Development Assistance Committee van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC), www.oecd.org/dac/stats. De meest recente gegevens betreffen het jaar 2007. Op grond van de cijfers in de database van OECD-DAC heeft Oeganda in 2007 zo'n € 730 miljoen ontvangen.¹⁶ Hiervan was € 120 miljoen afkomstig van de Europese Commissie (EC) en andere multilaterale donoren en € 610 miljoen van landendonoren. De laatsten zijn weergegeven in figuur 16.

Figuur 16 Gelden van landendonoren voor Oeganda (€ 610 miljoen) in 2007

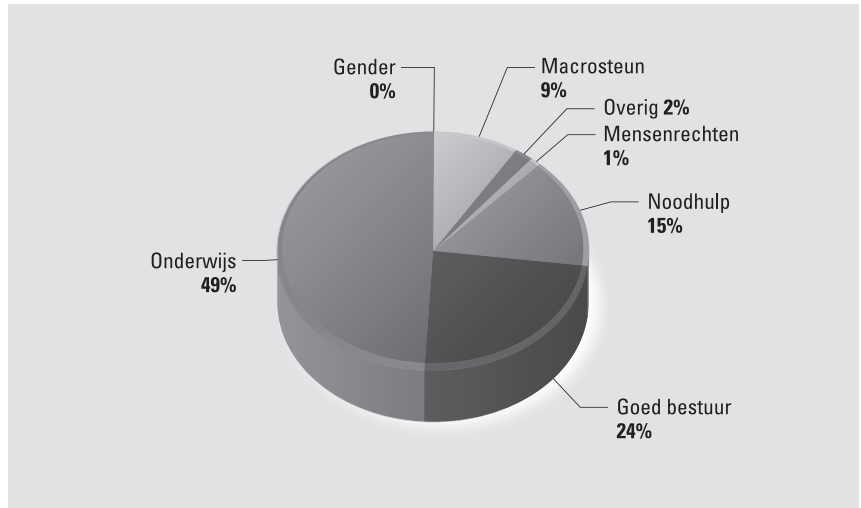


Verreweg de grootste bijdrage is afkomstig van de VS (€ 200 miljoen). Nederland is na het Verenigd Koninkrijk de derde donor in Oeganda.

Oeganda is één van de profiellanden, waarmee de minister voor Ontwikkelingssamenwerking samenwerkt. Oeganda valt in het MDG-profiel. In 2008 was volgens de administratie van het ministerie een bedrag van € 55 miljoen expliciet voor Oeganda bestemd, waarvan € 27 miljoen voor onderwijs (figuur 17).

¹⁶ Tijdens de verkenning betroffen de meest recente cijfers van OECD-DAC het jaar 2007.

Figuur 17 Verdeling van het voor Oeganda bestemde geld (€ 55 miljoen)



Een kwart (€ 13 miljoen) van de hulp gelden aan Oeganda was bestemd voor goed bestuur, 15% (€ 8 miljoen) voor noodhulp en 9% (€ 5 miljoen) voor macrosteun. Voor expliciet gender is relatief weinig geld (€ 4 500) betaald. In de begroting van 2009 heeft de minister aangegeven de inzet voor gender ook via andere operationele doelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld via onderwijs.

In het aangekondigde onderzoek zullen we nader op deze geldstromen ingaan.

AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN**Begunstigde landen**

Landen waarvan de bestemming expliciet in de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet is vermeld.

CIDIN

Centre for International Development Issues Nijmegen, onderdeel van de Radboud Universiteit

DFID

Department for International Development

EC

Europese Commissie

Eerste ontvangers

Landen waarin de organisaties gevestigd zijn waaraan het ministerie de betalingen gedaan heeft. In dit onderzoek onderscheiden we drie typen eerste ontvangers:

- Intermediairs: landen die zelf niet als bestemming in de administratie van het ministerie zijn vermeld. De intermediairs zijn voor het merendeel landen waar de hoofdkantoren van de multilaterale organisaties zijn gevestigd.
- Eindontvangers: landen die rechtstreeks betalingen van het ministerie ontvangen dat (deels) ook voor hen bestemd is.
- Nederland.

EOF

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is een instrument van de ontwikkelingssamenwerking van de EC met onder andere landen in Afrika. Het EOF maakt nog geen deel uit van de algemene begroting van de EU. Het wordt door de lidstaten gefinancierd, is aan eigen financiële regels onderworpen en wordt door een eigen comité geleid.

EU

Euopese Unie

FAO

Food and Agricultural Organization

HDI

De Human Development Index is een index die het niveau van onderwijs van een land weergeeft. De index is opgebouwd uit het kengetal voor de verhouding van het percentage volwassenen dat kan lezen en schrijven en kengetallen voor de succesvolle afsluiting van het primair, secundair en tertiair onderwijs.

HGIS

De Homogene Groep Internationale Samenwerking is een begroting van de Nederlandse overheid voor internationale samenwerking, waaronder ontwikkelingssamenwerking. Deze begroting en verantwoording maakt de bijdrage van alle begrotingen aan de internationale samenwerking zichtbaar.

IATI

International Aid Transparency Initiative

Kanalen

Wegen waarlangs het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontwikkelings-samenwerking financiert en uitvoert. Voor dit rapport onderscheiden we drie kanalen:

- Het multilaterale kanaal: uitvoering via multilaterale organisaties als UNDP, de Wereldbank, WHO.
- Bilateraal kanaal: de Nederlandse ambassades.
- Particulier kanaal: particulieren, Nederlandse NGO's en bedrijven. Instrumenten van dit kanaal zijn onder meer MFS en ORET.

MDG

Millennium Development Goals (MDG's). De millenniumdoelen zijn acht ambities die de Verenigde Naties in 2000 hebben geformuleerd om de belangrijkste problemen in ontwikkelingslanden te bestrijden (bijlage 1). De doelen moeten in 2015 zijn bereikt. Het gaat om bijvoorbeeld onderwijs voor alle kinderen, afname van kindersterfte, het uitbannen van armoede en honger en het tegengaan van de verspreiding van ziekten als aids en malaria.

MFS

Medefinancieringsstelsel is het subsidiestelsel waarmee de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Nederlandse NGO's financiert.

NGO

Non-gouvernementele organisatie

Onderwijsindex

Index van UNDP om de stand van het onderwijs in een land aan te geven. De index is opgebouwd uit kengetallen voor de verhouding van het percentage volwassenen dat kan lezen en schrijven en voor de succesvolle afsluiting van onderwijs (Human Development Report 2006).

ORET

Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties was een subsidieprogramma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor duurzame infrastructurele investeringen in ontwikkelingslanden.

Parijse Verklaring

De kern van de Parijse Verklaring van 2005 is dat het initiatief bij de ontvangende landen ligt (*ownership*), dat donoren de hulp afstemmen op de ontvangende landen (*alignment*), dat de donoren die hulp zoveel mogelijk gezamenlijk verlenen (*harmonisation*) en dat daarbij meer aandacht voor de resultaten (*managing for results*) en verantwoording (*mutual accountability*). De verklaring is ondertekend door ontvangende landen en donoren, zowel landendonoren als multilaterale organisaties. In Accra in 2008 is de verklaring herbevestigd en zijn nadere afspraken gemaakt om de verklaring uit te voeren.

UNDP

United Nations Development Programme

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

VN

Verenigde Naties

WFP
World Food Programme

WHO
World Health Organization

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 V, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 456, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2008d). *Lessen van de tsunami. Verantwoording over, controle van en transparantie in Nederlandse hulp*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 V, nr. 4. Den Haag: Sdu.

High Level Forum Paris (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Parijs: eigen beheer.

High Level Forum on aid effectiveness Accra (2008). *Accra Agenda for Action*. Accra: eigen beheer.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Rijksbegroting 2009. Buitenlandse Zaken. Begroting V*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009a). *Maatgesneden Monitoring, «Het verhaal achter de cijfers». Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007–2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009b). *HGIS Jaarverslag 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 203, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009c). *Rijksbegroting 2010. Buitenlandse Zaken. Begroting V*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 2. Den Haag: Sdu.

UNDP (2006). *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. Basingstoke en New York: Palgrave Macmillan.

<http://www.cpb.nl>

<http://www.census.gov>

<http://www.icco.nl/delivery/main/nl>

<http://www.ngo-database.nl>

<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>

<http://www.snvworld.org/en/Pages/default.aspx>

BIJLAGE 6

WERELDKAART

