

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2010

Op 4 juni 2009 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Algemene Rekenkamer. Centraal stond de verantwoording over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De gezamenlijke slotsom van het overleg was dat het wenselijk was om deze verantwoording te verbeteren.

Wij hebben naar aanleiding van het overleg een overzicht gemaakt van de mogelijkheden om de transparantie rond het beleid voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Omdat de bevindingen ook voor uw Kamer relevant zijn, informeren wij u in deze brief hierover.

1. Inleiding

Probleemanalyse

De afgelopen jaren concludeerden wij in onze onderzoeken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking¹ dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en de verantwoording daarover gekenmerkt worden door een stapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten. Door deze stapeling is niet voldoende duidelijk voor het ministerie zelf en voor de Tweede Kamer wat de samenhang is tussen de doelen, de instrumenten, de prestaties en de effecten. Dit belemmert de transparantie en daarmee onder meer een goede verantwoording over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Werkwijze

In het overleg tussen de minister en de Algemene Rekenkamer op 4 juni 2009 gaf de minister aan dat hij de ambitie had om de transparantie over het beleid voor ontwikkelingssamenwerking aanzienlijk te verbeteren. Hij verzocht ons hiervoor concrete aanbevelingen te doen. We hebben met de

¹ Onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer over dit onderwerp zijn: *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking* (2010), *Lessen van de tsunami; Verantwoording over, controle van en transparantie in Nederlandse hulp* (2008), *Drinkwater in ontwikkelingslanden* (2008) en *Staat van de beleidsinformatie 2008* (2008), onderdeel millenniumontwikkelingsdoelen. Deze rapporten en andere relevante informatie kunt u vinden op onze website www.rekenkamer.nl in het dossier «Verantwoording internationale hulp».

minister afgesproken dat de aanbevelingen tot stand zouden komen in een proces van wederzijdse kennisuitwisseling. In overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) hebben we de begrotingscyclus (van de begroting 2009 tot en met het jaarverslag 2009) voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in kaart gebracht. We hebben dit gedaan aan de hand van drie operationele doelen uit de begroting van het ministerie die betrekking hebben op ontwikkelingssamenwerking.¹ In verschillende stadia van de verkenning zijn tussenproducten intensief besproken met medewerkers van het Ministerie van BuiZa. In deze overleggen brachten zij hun kennis in over de praktijk van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en wij onze kennis over begroten en verantwoorden.

Opzet brief

In deze brief beschrijven we onze bevindingen op hoofdlijnen en de aanbevelingen die we aan de minister hebben gedaan. Onze aanbevelingen richten zich op het creëren van meer transparantie en het verbeteren van de verantwoording over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De aanbevelingen hebben dus geen (directe) relatie met ons onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven.

Bij optimale transparantie en goede verantwoording gaat het er in de kern om dat de minister en de Tweede Kamer op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zo goed mogelijk antwoord krijgen op de vragen:

- 1) Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
- 2) Hebben we daarvoor gedaan wat hadden gezegd dat we zouden doen?
- 3) Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Deze drie vragen staan centraal in het VBTB-proces: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.²

Een conceptversie van deze brief hebben we voorgelegd aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i. We besluiten deze brief met zijn reactie en ons nawoord.

2. Bevindingen en aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Hoewel de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de afgelopen jaren een aantal stappen heeft gezet om de verantwoording over het gevoerde ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te verbeteren,³ worden naar onze mening de VBTB-principes niet voldoende toegepast in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van het ministerie. Van belang in dit verband is dat een goede verantwoording alleen mogelijk is als er aan het begin van de beleids- en begrotingscyclus een begroting wordt opgesteld die de volgende drie vragen adequaat en consistent beantwoordt:

- 1) Wat willen we bereiken?
- 2) Wat gaan we daarvoor doen?
- 3) Wat gaat het kosten?

Hoe eenduidiger een minister deze vragen beantwoordt, hoe eenvoudiger het is om aan het eind van de begrotingscyclus informatie over de resultaten te verschaffen.

¹ De drie geselecteerde operationele doelen zijn: «Een significante vermindering van het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan een dollar per dag» (nr. 4.2); «Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en het onverkort uitvoeren van de Cairo-agenda» (nr. 5.5); «Bescherming en duurzaam gebruik van milieu in de mondiale context en de nationale context in ontwikkelingslanden» (nr. 6.1).

² Het doel van het in 1999 door de Tweede Kamer geïnitieerde VBTB-proces is om de begroting informatiever te maken en de Kamer beter in staat te stellen de begroting en het jaarverslag van een minister te beoordelen. Hierbij staat de koppeling tussen beleid en prestaties en het daarvoor beschikbare geld centraal.

³ Genoemd kunnen worden: 1) de versterking van de evaluatieprogrammering, die onder meer evaluaties van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) heeft opgeleverd; 2) de uitbreiding van de rapportage *Resultaten in ontwikkeling*, waarin tweejaarlijks verslag wordt gedaan van de Nederlandse bijdrage aan het realiseren van de millenniumontwikkelingsdoelen; en 3) betere monitoring van de activiteiten van ambassades en van organisaties die geld ontvangen uit het *Medefinancieringsstelsel*, een subsidieregeling van het Ministerie van BuiZa voor Nederlandse hulporganisaties.

2.1 Wat willen we bereiken?

Samenhang in de strategische beleidsagenda

Uit onze analyse komt naar voren dat het antwoord op de vraag «Wat willen we bereiken?» verspreid is over verschillende beleidsdocumenten zonder dat de samenhang is toegelicht. De beleidsdoelen zijn onder meer opgenomen in de volgende documenten:

- *Samen werken, samen leven* (2007); het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende;
- *Een Zaak Van Iedereen* (2007); een beleidsbrief aan de Tweede Kamer;
- *Ontwikkelingssamenwerking 2.0*; de noemer waaronder de minister in 2008 de modernisering van de ontwikkelingssamenwerking heeft ingezet;
- de begroting van het Ministerie van BuiZa.

In de beleidsagenda van de begroting 2009 van het Ministerie van BuiZa beschrijft de minister de doelen uit de drie eerste documenten. Hij presenteert ze echter als drie losstaande sets van doelen en maakt de onderlinge samenhang niet duidelijk. Daardoor geeft de begroting onvoldoende inzicht in wat de minister met zijn beleid wil bereiken. Daarnaast sluiten de doelen die in de beleidsagenda staan niet aan op de operationele doelen die elders in de begroting worden opgevoerd.

Omvang van de strategische beleidsagenda

Uit onze analyse komt naar voren dat de doelen die in de verschillende beleidsdocumenten worden benoemd betrekking hebben op een breed palet aan onderwerpen en dat de minister wel prioriteiten noemt, maar niet aangeeft aan welke onderwerpen hij *geen* aandacht meer gaat besteden, of die hij gaat afbouwen (posterioriteiten). Op deze manier neemt de lijst van doelen en activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking voortdurend toe en zijn beleidsambities onvoldoende in evenwicht met beschikbare mensen, middelen en tijd.

Uitgangspunt van de strategische beleidsagenda

Wij constateren dat de documenten die samen de strategische beleidsagenda vormen, gericht zijn op inhoudelijke thema's zoals armoedebestrijding en duurzaamheid en de daarbinnen te bereiken resultaten. Bij de uitvoering van het beleid vormen echter veeleer de condities waarbinnen de ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt het uitgangspunt. Op deze manier wekt het ministerie de indruk aanspreekbaar te zijn op het behalen van resultaten, terwijl in de praktijk de relatie tussen de inspanning van het ministerie en de te behalen resultaten indirect is en moeilijk aantoonbaar. Dit probleem hangt samen met de vaak onduidelijk gedefinieerde reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister.

Het probleem van de afbakening van de ministeriële verantwoordelijkheid stellen wij ook vast in de begroting; hierin geeft de minister niet aan hoe ver zijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van de gestelde beleidsdoelen reikt.¹ Het ministerie geeft een groot deel van het ontwikkelingsgeld door aan zelfstandige actoren zoals de Wereldbank, de Verenigde Naties en overheden in ontwikkelingslanden. De minister kan slechts beperkt invloed uitoefenen op hoe deze gelden precies worden aangewend en met welk resultaat.

¹ Hiermee wijkt de minister af van de rijksbegrotingsvoorschriften. Zie ook ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*.

Aanbevelingen

Wij hebben de minister aanbevolen om duidelijk te kiezen voor één set van doelen. Deze doelen zou hij in de beleidsagenda van de begroting moeten vastleggen. Wanneer de minister in de begroting een eenduidige en beperkte set van doelen centraal stelt en naast prioriteiten ook posterioriteiten benoemt, kan het evenwicht hersteld worden tussen beleidsambities enerzijds en mensen, middelen en tijd anderzijds. Op deze manier is het ook mogelijk meer scherpte aan te brengen in de begroting voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en in de verantwoording over dit beleid. Dit laatste punt maakt deze aanbeveling ook voor uw Kamer van belang.

Wij hebben de minister aanbevolen om systematisch aandacht te besteden aan de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer de minister zijn verantwoordelijkheid scherper markeert, ontstaat voor de Tweede Kamer meer inzicht in de mate waarin de minister aanspreekbaar is op het al dan niet realiseren van de beleidsdoelen.

2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Samenhang beleidsdoelen en activiteiten

Een antwoord op de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» is te vinden in de memorie van toelichting bij de begroting 2009 van het Ministerie van BuiZa. Verder heeft de minister afzonderlijke beleidsnota's geschreven voor de prioriteiten uit de beleidsbrief *Een Zaak Van Iedereen* (2007). De genoemde beleidsdocumenten geven weinig inzicht in de samenhang tussen beleidsdoelen en de concrete activiteiten om deze doelen te realiseren. Daar waar wel sprake is van een duidelijke samenhang tussen beleidsdoelen en concrete activiteiten, is lang niet altijd duidelijk waarom juist die bewuste activiteiten zijn gekozen. Bij de operationele doelen die we hebben onderzocht, stelden we dat vast bij de thema's «duurzame energie» en «armoedebestrijding».¹

We zien ook dat de minister verschillende instrumenten (zoals het medefinancieringsstelsel,² de schenkingsfaciliteit ORIO³ en het Schoklandfonds⁴) en kanalen (multilateraal, bilateraal en particulier) inzet om de beleidsdoelen te realiseren. Uit de begrotings- en verantwoordingsdocumenten is echter niet duidelijk welk instrument dan wel mix van instrumenten voor welk doel wordt ingezet en waarom. Het is ook niet altijd duidelijk wat de beoogde prestaties van het ministerie zelf zijn («output») en wat de beoogde effecten in het beleidsveld zijn («outcome»).

Aanbevelingen

Wij hebben de minister aanbevolen om inzichtelijker te maken hoe hij de beleidsdoelen vertaalt in concrete activiteiten. Ook zou hij volgens ons moeten expliciteren via welke kanalen de beleidsvoornemens gerealiseerd gaan worden. De daarbij gemaakte keuzes zou hij bovendien goed moeten onderbouwen.

Verder hebben we de minister aanbevolen om in de begroting voor 2011 per operationeel doel aan te geven wat hij gaat doen en daarbij aan te geven welke (mix van) instrumenten worden ingezet en waarom. Door deze «interventiestrategie» steeds helder per operationeel doel te beschrijven, wordt het eenvoudiger om achteraf het beleid en de uitvoering ervan te beoordelen en er verantwoording over af te leggen.

¹ Zie ook ons rapport *Drinkwater in ontwikkelingslanden* (2008), waarin we het voornemen van de minister bespreken om vijftig miljoen mensen duurzaam te voorzien van drinkwater.

² Het medefinancieringsstelsel (MFS) is een subsidieregeling voor particuliere hulporganisaties.

³ Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) is een schenkingsfaciliteit van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om publieke infrastructuurontwikkeling te stimuleren in ontwikkelingslanden.

⁴ Het Schoklandfonds is een subsidieregeling om samenwerkingsvormen en innovatieve ideeën te faciliteren.

2.3 Wat gaat het kosten?

Evenwichtige toelichting van de kosten

Een antwoord op de vraag «Wat gaat het kosten?» is te vinden in de begroting 2009 van het Ministerie van BuiZa. Hier besteedt de minister echter vooral aandacht aan activiteiten die specifiek zijn voor dat jaar. De kosten van structurele activiteiten met een groot financieel belang, zoals budgetsteun aan overheden van ontwikkelingslanden, blijven daardoor onderbelicht.

Budgettaire informatie op landenniveau

Een ander aspect van de vraag «Wat gaat het kosten?» is waar het budget precies naartoe gaat. Wij hebben vastgesteld dat de minister wel aangeeft *hoeveel geld* is gemoeid met de verschillende operationele doelen, maar niet *naar welke landen* de ontwikkelingssamenwerkingsgelden gaan.¹ Deze informatie is overigens wel beschikbaar in de zogeheten HGIS-nota,² die een overzicht geeft van de bilaterale hulp gelden.

Aanbevelingen

Wij hebben de minister aanbevolen om in de jaarlijkse begroting en verantwoording over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid meer aandacht te besteden aan de structurele activiteiten waaraan de middelen voor ontwikkelingssamenwerking worden besteed. In de begroting en de verantwoording over deze activiteiten zouden ook tussentijdse resultaten en prestaties moeten worden vermeld. Verder hebben wij de minister aanbevolen om te overwegen budgettaire informatie op landenniveau uit de HGIS-nota ook op te nemen in een bijlage bij de begroting.

2.4 Overige aandachtspunten

Aansluiting verantwoording op begroting

Het Ministerie van BuiZa doet mee aan het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting». Conform de gemaakte afspraken brengt dit met zich mee dat in het jaarverslag over afzonderlijke operationele doelen geen of weinig beleidsinformatie is opgenomen. Alleen van de kabinetsdoelen is aangegeven wat de minister van plan was te doen en of hij bereikt heeft wat hij wilde bereiken. Hierdoor kan de Tweede Kamer geen aansluiting maken tussen de informatie over de voorgenomen prestaties en de gerealiseerde prestaties op het niveau van de operationele doelen. Dit punt zal aan de orde komen in de evaluatie van het experiment die het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer uitvoeren en waarvan de resultaten met de Tweede Kamer zullen worden besproken.

Onderscheid tussen «outcome» en «output»

Ook het onderscheid tussen *outcome* (de effecten van beleidsprestaties) en *output* (de beleidsprestaties) dat we eerder noemden, is van belang bij de aansluiting van de verantwoording op de begroting. Wanneer in de begroting een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de prestaties van het ministerie enerzijds en de gewenste effecten in het beleidsveld anderzijds, is bij de verantwoording duidelijker wanneer de Tweede Kamer de minister direct kan aanspreken of niet. De minister is verantwoordelijk voor de geleverde prestaties of het uitblijven daarvan. Bij tegenvallende effecten is het van belang na te gaan wat de eventuele

¹ Zie ook ons rapport *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking* (2010).

² HGIS: Homogene Groep Internationale Samenwerking.

invloed is geweest van externe factoren die kunnen verklaren waarom de beoogde doelen niet of niet in voldoende mate zijn bereikt.

2.6 Vervolg

Zoals we eerder aangaven dient de eerstvolgende stap in het verder verbeteren van de verantwoording over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te zijn dat de begroting transparanter wordt gemaakt. Vervolgens dient de informatie die de minister verstrekt over de resultaten in het jaarverslag zoveel mogelijk aan te sluiten op informatie in de begroting. Dat houdt in dat de Tweede Kamer met deze informatie kan vaststellen of:

- de minister heeft bereikt wat hij wilde bereiken;
- de minister daarvoor gedaan heeft wat hij zich voorgenomen had te doen;
- dat gekost heeft wat de minister dacht dat het zou kosten.

3. Reactie en nawoord

Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i. heeft op 27 september 2010 gereageerd op een conceptversie van deze brief. Wij hebben zijn reactie hierna samengevat. De volledige reactie staat op onze website www.rekenkamer.nl.

De minister benadrukt dat de wens om tot een betere verantwoording te komen een gedeelde wens is. Het gevolgde traject heeft volgens de minister bevestigd dat zijn ministerie met diverse initiatieven op de juiste weg zit. Ook was het traject een stimulans voor het interne verbeterproces.

De minister licht in zijn reactie toe welke aanbevelingen reeds zijn opgevolgd in de begroting 2011, welke aanbevelingen nog nadere actie vergen en hoe hij dat verder vorm zal geven. In de begroting 2011 heeft de minister, ook in verband met de demissionaire status van het kabinet, niet meer verwezen naar de kabinetsdoelstellingen. Op die manier is er geen sprake meer van de gebrekkige aansluiting die wij constateerden tussen de beleidsagenda en de operationele doelen. In plaats van de beoogde effecten te benoemen in de beleidsagenda en de prestaties onder de operationele doelstellingen, heeft de minister er in deze begroting voor gekozen de drie VBTB-hoofdvragen integraal te beantwoorden bij elk beleidsartikel. Verder zijn de ministeriële verantwoordelijkheid en de externe factoren die doelrealisatie beïnvloeden nu expliciet benoemd. Ook geeft de minister aan dat hij in begroting 2011 heeft gepoogd het onderscheid tussen beoogde effecten en te leveren prestaties duidelijker te maken en beide scherper te formuleren. Daarbij heeft hij werk gemaakt van het specifiek, meetbaar en tijdgebonden beschrijven van de prestaties en het helder toelichten van de (mix) van instrumenten. Per operationele doelstelling is nu een paragraaf toegevoegd die de financiële inzet beschrijft. Daarin komen ook meerjarige, structurele activiteiten in beeld. Omdat een en ander ook al in de HGIS-nota vermeld staat, zo licht de minister toe, heeft hij niet per operationele doelstelling budgettaire informatie op landen-niveau opgenomen.

De minister wijst erop dat de genoemde veranderingen zich niet beperken tot die onderdelen van de begroting die ontwikkelingssamenwerking betreffen, maar in de hele begroting zijn toegepast.

Vervolgens gaat de minister in zijn reactie in op het beleid. Hij geeft aan onze aanbeveling te delen om scherpere keuzes te maken, de samenhang beter te benoemen en de keuzes die ten grondslag liggen aan de vertaling van die beleidsdoelen in concrete activiteiten, kanalen en instrumenten toe te lichten. Het is aan de toekomstige bewindspersonen om prioriteiten en posterioriteiten te stellen en om de samenhang in de gemaakte keuzes te benoemen. Daarom is deze aanbeveling, zo geeft de minister aan, nog niet opgevolgd in de beleidsarme begroting 2011. Hiermee is volgens de minister niet gezegd dat deze aanbevelingen geen opvolging hebben gekregen. Op ambtelijk niveau wordt momenteel gewerkt aan het inzichtelijk maken van de huidige beleidskeuzes, zodat daar bij het aantreden van de nieuwe bewindspersonen op voortgebouwd kan worden. Hij geeft aan dat, ongeacht de inhoud van de keuzes die gemaakt zullen worden, het ministerie nadrukkelijk de intentie heeft om in de begrotingen van 2012 en volgende jaren de inzichtelijkheid te vergroten langs de lijnen die wij in deze brief geschetst hebben.

Ten slotte gaat de minister in op het traject zelf waarbij, meer dan gebruikelijk, aandacht was voor het leren van elkaars kennis en ervaringen. Hij heeft de afwijkende rollen soms als diffuus ervaren en beveelt aan bij eventuele soortgelijke trajecten in de toekomst de rollen in een vroeg stadium te expliciteren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben de begroting 2011 van het Ministerie van BuiZa bestudeerd en constateren dat de minister – zoals hij in zijn reactie aangeeft – veel van de opgestelde aanbevelingen daarin al heeft uitgevoerd. Zo wordt bij alle operationele doelen een onderscheid gemaakt tussen effecten («Wat willen we bereiken») en prestaties («Wat gaan we daarvoor doen»). Ook heeft de minister bij alle algemene doelstellingen aangegeven tot hoe ver zijn verantwoordelijkheid reikt. Wij zijn van mening dat deze verbeteringen de informatiewaarde van de begroting vergroten en hopen dat zij bijdragen aan de kwaliteit van het debat tussen de minister en uw Kamer. Wel willen wij erop wijzen dat een verdere verbetering van de begroting naar onze mening nodig is. Vooral de effecten («Wat willen we bereiken») zou de minister concreter kunnen beschrijven: deze zijn nu onvoldoende meetbaar en tijdgebonden. Dit vormt een belemmering bij de evaluatie van beleid en voor uw controlerende taak. Als de minister onvoldoende concreet heeft aangegeven wat hij wil bereiken, dan is het lastig om vast te stellen of de uitvoering van het beleid op koers ligt.

Een belangrijke volgende stap is het aanpakken van de stapeling van beleid: scherpere keuzes maken en prioriteiten stellen. Om het nieuwe kabinet en uw Kamer hierbij te ondersteunen zullen wij in de eerste helft van 2011 een rapportage opstellen waarin wij meer gedetailleerd de omvang van de huidige beleidsagenda en de aanwezige inconsistenties in beeld brengen.

Op basis van een beleidagenda die meer focus en samenhang kent, kan het ministerie vervolgens de interne sturing en organisatie meer eenduidig vormgeven.

Een eenduidige beleidsagenda en daarop afgestemde interne sturing bieden ten slotte de voorwaarden voor een meer transparante verantwoording over het beleid.

In onze strategie voor de periode 2010–2015 hebben wij ontwikkelingsaansluiting als specifiek aandachtsgebied benoemd. Wij zullen daarom

de hiervoor geschetste ontwikkelingen nauwlettend volgen en uw Kamer regelmatig informeren over de voortgang die het ministerie boekt.

Algemene Rekenkamer,

De President,
drs. Saskia. J. Stuiveling

De Secretaris,
dr. Ellen M.A. van Schoten RA