

Vergaderjaar 2014–2015

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2015

Ter uitvoering van de motie Harbers c.s. van 25 september 2014 (Kamerstuk 34 000, nr. 36) bied ik u hierbij de opzet en vraagstelling van de in 2016 op te leveren beleidsdoorlichtingen aan.

Het betreft de volgende beleidsdoorlichtingen:

- Voedselzekerheid, beleidsdoelstelling 2.1;
- Maatschappelijk Middenveld, beleidsdoelstelling 3.3;
- Goed bestuur: Democratisering, bevordering van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie, beleidsdoelstelling 4.3;
- VN-organisaties, beleidsdoelstelling 5.1.

De opzet en vraagstelling voor deze beleidsdoorlichtingen zijn als bijlagen aan deze brief toegevoegd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Annex A. Voedselzekerheid.

Achtergrond en afbakening

De beleidsdoorlichting betreft beleidsartikel 2: Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water; beleidsdoelstelling 1: Toename van voedselzekerheid, zoals genoemd in de Evaluatieprogrammering van de Begroting 2016 voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2012–2015. Er vond nog niet eerder een beleidsdoorlichting van het thema voedselzekerheid plaats.

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

Ondanks de steeds grotere welvaart voor een toenemend deel van de mensheid is hongersnood nog steeds aan de orde van de dag. Voedselzekerheid moet op korte termijn verbeteren voor bijna één miljard mensen die te weinig eten, en bijna twee miljard mensen die een chronisch te kort aan essentiële voedingsstoffen hebben. Op termijn moet de wereldvoedselproductie met 70% stijgen om de 9 miljard mensen in 2050 te kunnen voeden. Sinds 2008 is landbouw en voedselzekerheid weer nadrukkelijk op de internationale ontwikkelingsagenda gekomen.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

Voedselzekerheid is één van de vier speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beleid 2012–2015. De voedselzekerheidsbrief uit 2011 beschrijft de vier resultaatgebieden: 1) verbeterde landbouwproductie, 2) toegang tot betere voeding, 3) efficiëntere markten, en 4) een beter ondernemingsklimaat. Als onderdeel van de beleidsdoorlichting is achterliggende beleidstheorie in meer detail gereconstrueerd. De intentie was om het jaarlijkse budget te vergroten van € 160 miljoen in 2011 tot € 435 miljoen in 2015.

Vraagstelling voor de beleidsdoorlichting: landschap, relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Landschap

- Hoe zag het landschap van financiering van activiteiten van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid in ontwikkelingslanden eruit?

Relevantie

- In hoeverre pasten de uitgevoerde activiteiten in de beleidstheorie, en droegen ze bij aan de realisatie van de betreffende ontwikkelingsdoelen?

Doeltreffendheid

- Wat was de bijdrage van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid aan de voedselzekerheidssituatie in de vijftien partnerlanden tussen 2012 en 2015?
- Welke factoren verklaren de effectiviteit van de interventies?

Doelmatigheid

- In hoeverre wogen de kosten van de interventies en de wijze waarop zij werden ingezet op tegen de behaalde resultaten?
- In hoeverre heeft de onderlinge samenhang van de ingezette instrumenten bijgedragen aan de efficiëntie van de interventies?

Methoden van onderzoek

Na een voorstudie, een beleidsreconstructie, en een *Systematic Review* over hoe voedselzekerheid kan worden bereikt (IOB 2011), heeft IOB het evaluatieplan voor het voedselzekerheidsbeleid 2012–2015 vastgesteld. Voor deze beleidsdoorlichting zijn vier impactstudies uitgezet, in Ethiopië, Rwanda, Uganda en Bangladesh. In elk land zal zowel het voedselzekerheidsprogramma bekeken worden als één of twee projecten in detail geëvalueerd worden. We volgen hierbij de Nederlandse interventies en hoe deze, via landbouwproductie en inkomen, tot betere voedselconsumptie en hopelijk ook tot verminderde ondervoeding leiden. In 2014 zijn de *baselinestudies* gedaan, die gevolgd worden door impactstudies in 2016. In 2015 zal een long-term ex-post impact evaluatie worden gedaan naar de huidige effecten op de Nederlandse inspanningen op het gebied van landbouw en voedselzekerheid in de jaren tachtig in Zuid Mali. De beleidsdoorlichting zal worden afgerond eind 2016.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.

Annex B. Maatschappelijk Middenveld.

Achtergrond en afbakening

De beleidsdoorlichting betreft beleidsartikel 3: Sociale Vooruitgang, beleidsdoelstelling 3: Versterkt Maatschappelijk Middenveld in Ontwikkelingslanden, zoals genoemd in de Evaluatieprogrammering van de Begroting 2016 voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De beleidsdoorlichting richt zich op activiteiten, gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken die veelal uitgevoerd worden door Nederlandse niet-gouvernementele organisaties. Die activiteiten hebben de versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden en de verbetering van de positie van kwetsbare groepen tot doel. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2011–2015.

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting worden het beleid en de doelstellingen van de afgelopen jaren gereconstrueerd waarbij met name gekeken wordt naar de motivering voor de gemaakte keuzes. De relevantie van die keuzes wordt beoordeeld op basis van een analyse van de positie het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden en de behoefte aan versterking daarvan.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

De beleidsdoorlichting verschaft inzicht in de instrumenten die gehanteerd werden, in thema's, sectoren en het soort activiteiten dat ondersteund werd en in de betrokken binnenlandse en buitenlandse actoren. Tevens wordt inzicht gegeven in de uitgaven per thema/sector, soort actor en land/regio. Gedurende deze periode is er gemiddeld rond de 500 miljoen Euro per jaar uitgegeven aan deze beleidsdoelstelling.

Vraagstelling voor de beleidsdoorlichting: landschap, relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Landschap

- Hoe zag het landschap van financiering van activiteiten van het Nederlandse maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden eruit?

Relevantie

- In hoeverre droegen de uitgevoerde activiteiten bij aan de realisatie van de betreffende ontwikkelingsdoelen?

Doeltreffendheid

- In hoeverre hebben door Nederlandse Ngo's gesteunde maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden bijgedragen aan het verbeteren van de dienstverlening in de sociale sectoren, aan het functioneren van het openbaar bestuur en aan de economische ontwikkeling? Welke instrumenten werden daartoe ingezet?
- In hoeverre hebben Nederlandse maatschappelijke organisaties bijgedragen aan de versterking van de capaciteit van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden om burgers te mobiliseren, overheden ter verantwoording te roepen en overheidsbeleid te beïnvloeden? Welke instrumenten werden daartoe ingezet?
- Welke factoren verklaren de effectiviteit van de interventies?

Doelmatigheid

- In hoeverre wogen de kosten van de interventies en de wijze waarop zij werden ingezet op tegen de behaalde resultaten?
- In hoeverre heeft de onderlinge samenhang van de ingezette instrumenten bijgedragen aan de efficiëntie van de interventies?

Methoden van onderzoek

Het onderzoek vindt primair plaats op basis van documentatie over de beleidsontwikkeling, de gesubsidieerde organisaties, hun programma's en resultaten. Het overzicht van financieringen (landschap) wordt grotendeels uit de systemen van BZ gehaald. Het beleid van de gesubsidieerde organisaties, de uitvoering en resultaten daarvan wordt onderzocht op basis van documenten van die organisaties. Aanvullend worden interviews met medewerkers van de organisaties gehouden. Er wordt voorts gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd evaluatie onderzoek. Sinds 2012 zijn door IOB, DSO en derden evaluaties uitgevoerd van het VMP, SNV, NCDO, directe financiering, capaciteitsontwikkeling, het thema «beleidsbeïnvloeding, lobby en advocacy» en van het MFS II. Deze evaluaties hadden betrekking op de belangrijkste uitgaven in het kader van beleidsdoelstelling 3. De beleidsdoorlichting bouwt voort op deze en mogelijk andere relevante evaluaties. Hiaten in de informatie worden opgevuld door aanvullend primair onderzoek in ontwikkelingslanden. Er wordt een mix van kwalitatieve en kwantitatieve methodes gehanteerd.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.

Annex C. Goed bestuur: Democratisering, bevordering van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie.

Achtergrond en afbakening

Bij de eerste planning van deze beleidsdoorlichting betrof deze beleidsdoelstelling 2.5: Veiligheid, goed bestuur en rechtsorde. In 2013 veranderde de indeling en sindsdien is goed bestuur geen aparte doelstelling meer. Onder beleidsartikel 4, Vrede en veiligheid voor ontwikkeling, is de 3e operationele doelstelling «Bevordering van rechtsorde, wederopbouw, democratisering en bestrijding van corruptie.» Deze beleidsdoorlichting dekt drie van de vier thema's van deze 3e beleidsdoelstelling van beleidsartikel 4. Ze richt zich in het bijzonder op de Nederlandse activiteiten in de justitiesector (ter bevordering van de rechtsorde) en in decentralisatie (vaak gericht op democratisering en bestrijding van corruptie). De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2007–2014. Het is de eerste keer dat een beleidsdoorlichting van deze beleidsdoelstelling plaatsvindt.

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting worden het beleid en de doelstellingen van de afgelopen jaren gereconstrueerd. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de veranderende opvattingen over de inhoud van goed bestuur, over de functie van goed bestuur voor ontwikkeling (einddoel of middel), en over het gebruik van goed bestuur in het beleid, namelijk als selectiemiddel of als doel.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

De beleidsdoorlichting omvat de Nederlandse uitgaven ter bevordering van goed bestuur in ontwikkelingslanden, en omvat zowel centraal als decentraal gefinancierde uitgaven. Het budget dat direct aan deze beleidsdoelstelling is gekoppeld, bedroeg in de onderzochte periode ongeveer 1 miljard Euro. De beleidsdoorlichting zal inzicht geven in de middelen die zijn uitgegeven voor de verschillende thema's binnen goed bestuur, zowel centraal als decentraal.

Vraagstelling voor de beleidsdoorlichting: relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Relevantie

- In hoeverre zijn de Nederlandse activiteiten gericht op het bevorderen van goed bestuur relevant voor het bereiken van economische groei en armoedevermindering?

Doeltreffendheid

- In hoeverre hebben de door Nederland gefinancierde activiteiten ter bevordering van democratisering, verbetering van de rechtsorde en bestrijding van corruptie deze doelstellingen bereikt?
- Via welk mechanisme zijn deze doelen bereikt, en welke factoren hebben de effectiviteit positief of negatief beïnvloed?

Doelmatigheid

- In hoeverre wegen de kosten van de interventies op tegen de behaalde resultaten?

Methoden van onderzoek

De beleidsdoorlichting omvat een reconstructie van het Nederlandse beleid, een literatuurstudie en onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitgevoerde activiteiten. De literatuurstudie beantwoordt enerzijds de vraag naar de relevantie van de genoemde aspecten van goed bestuur voor economische groei en armoedevermindering, en anderzijds die naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van donor activiteiten ter bevordering van democratisering, verbetering van de rechtsorde en bestrijding van corruptie. Studies naar de effectiviteit van het beleid worden uitgevoerd in landen waarmee Nederland nog steeds een hulprelatie heeft en die relatief veel geld hebben ontvangen voor verbetering van het bestuur: Indonesië, Rwanda en Oeganda. In Indonesië omvat het onderzoek een bureaustudie, in Rwanda en Oeganda wordt de bureaustudie aangevuld met een kwantitatief empirisch onderzoek van twee door Nederland gefinancierde activiteiten, één in de justitiesector en één op het gebied van decentralisatie. Daarnaast wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van twee centraal gefinancierde activiteiten onderzocht, te weten het NIMD (Netherlands Institute for Multiparty Democracy) en van het «Local Government Capacity Programme» van VNG-international.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.

Annex D. VN-organisaties.

Achtergrond en afbakening

Deze doorlichting staat geprogrammeerd voor begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking maar heeft uiteraard ook betrekking op de begroting van Buitenlandse Zaken.

Voor BZ betreft de beleidsdoorlichting beleidsdoelstelling 1.1: Versterkte internationale instellingen met een breed draagvlak.

Financieel gaat het om de verdragscontributies aan de VN. Onder deze beleidsdoelstelling vallen de Nederlandse inspanningen gericht op een doeltreffend functioneren van VN-instellingen.

Voor BHOS betreft het beleidsdoelstelling 5.1: Versterkte kaders voor door versterkte multilaterale betrokkenheid.

Internationale organisaties spelen een sleutelrol bij de uitvoering van de post-2015 agenda en de aanpak van grensoverschrijdende problemen zoals klimaatverandering, migratie, handel en conflicten.

VN organisaties spelen verder een belangrijke rol in het tot stand brengen van mondiale afspraken en standaarden die ook een Nederlands belang dienen, zoals internationale standaarden (ILO voor arbeid, FAO/WHO voor voedsel), mensenrechten (OCHR), bescherming van cultureel erfgoed (UNESCO) en de volksgezondheid (WHO). In crisisgebieden hebben VN-organisaties het mandaat om leiding te geven aan humanitaire interventies, vluchtelingenopvang, vredesopbouw en handhaving.

Onder deze beleidsdoelstelling vallen verder de verdragscontributies die Nederland als lid van een internationale organisatie doet. Daarnaast bestaat er een groot aantal vrijwillige bijdragen voor specifieke doelen en programma's.

Er is een breed scala van deelresultaten van het multilaterale beleid beschikbaar in de vorm van de resultatenrapportages, de scorecards, evaluaties van afzonderlijke VN-organisaties, de MOPAN-systematiek en sinds kort ook de Development Effectiveness Reviews van enkele OS-gerelateerde VN-organisaties.

Vraagstelling

De vraagstelling zal in moeten gaan op:

- a) de mate waarin de VN organisaties relevant en effectief zijn voor de doelstellingen van het Nederlandse beleid en
- b) in welke mate de beleidsvoornemens ten aanzien van deze organisaties zijn uitgevoerd en met welke resultaten.

Opzet en afbakening van het onderzoek

De opzet van deze doorlichting is om meerdere redenen problematisch:

- a) de thema's zijn zeer breed gedefinieerd en zeer heterogeen en hebben betrekking op een groot aantal organisaties.
- b) de kern van een beleidsdoorlichting is de beoordeling van de effectiviteit. Dat is op een dergelijk hoog abstractieniveau zeer moeilijk.
- c) het Nederlandse beleid wordt thematisch in plaats van kanaal-gestuurd: dat maakt de doorlichting van kanaalfinanciering minder relevant.
- d) De legitimiteit om evaluatieonderzoek door alleen één donoor uit te voeren is niet evident.

Om die reden zal in het najaar eerst een vooronderzoek worden uitgevoerd om te zien welke mogelijkheden er zijn om dit onderzoek uit te voeren volgens de eisen die daaraan door de RPE worden gesteld.

Daarbij zullen de volgende overwegingen nader worden bekeken:

- De beleidsdoorlichting dient inzicht te geven en een zekere ordening aan te brengen in de veelvoud van organisaties en activiteiten in VN-verband.
- Veel thema's die samenhangen met de internationale rechtsorde komen al aan de orde in de evaluatie van de internationale rechtsorde. Om die reden kan de beleidsdoorlichting zich concentreren op de doelstellingen ten aanzien van de VN op de begroting van het Ministerie van BHOS.
- De beleidsdoorlichting kan de Nederlandse beleidsintenties beschrijven en in kaart brengen welke activiteiten daarvoor zijn ondernomen en welke uitgaven daarvoor zijn gedaan.
- Een belangrijk deel van het onderzoek kan zich baseren op bestaande literatuur, de scorecards, rapportages en bestaande deel-evaluaties, zoals hierboven genoemd. De wenselijkheid en mogelijkheden voor eigen onderzoek naar de effecten van de gefinancierde VN-organisaties zijn beperkt.

Methoden van onderzoek

De afbakening van het onderzoek zal mede worden bepaald door de methodologische beperkingen van een breed opgezet onderzoek. Om tijdig te kunnen rapporteren zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.